

ДЕРЖАВНА НАВЧАЛЬНО-НАУКОВА УСТАНОВА
"АКАДЕМІЯ ФІНАНСОВОГО УПРАВЛІННЯ"

**ФІНАНСОВА СИСТЕМА
НАЦІОНАЛЬНОЇ ЕКОНОМІКИ:
ПРОБЛЕМИ РОЗВИТКУ
ТА УПРАВЛІННЯ ЗМІНАМИ**

У трьох томах

За загальною редакцією
Т. І. ЄФИМЕНКО

Том 1

Київ • 2012

УДК 336.02
ББК 93.65
Ф59

Редакційна рада:

А. І. М'яковський (*голова*), С. О. Рибак, Ю. І. Шевченко, Т. І. Єфименко,
В. М. Геєць, Е. М. Лібанова

Редакційна колегія:

Т. І. Єфименко (*голова*), В. М. Геєць, О. С. Власюк, С. С. Гасанов, А. І. Даниленко,
Ю. Б. Іванов, М. О. Кизим, В. П. Кудряшов, Е. М. Лібанова, Л. Г. Ловінська,
С. Л. Лондар, О. О. Любіч, О. В. Макарова, А. М. Соколовська

Автори:

Я. Б. Базиліюк (розд. 4), Д. Ю. Венцовський (розд. 4), В. П. Вишневський (7.1), О. В. Вієцька (7.3), О. С. Власюк (розд. 4), Л. А. Гайдук (3.5), О. М. Гаркушенко (7.3), С. С. Гасанов (1.3), В. М. Геєць (7.1, 7.2), С. М. Голубка (1.2), А. Ф. Дасів (7.2), М. В. Дворниченко (7.4), О. В. Длугопольський (1.3), В. М. Домрачев (2.1), Т. І. Єфименко (1.5), Т. Г. Затонацька (6.4, 6.5), Т. Ю. Зінчук (6.2), О. М. Іваницька (розд. 3), Т. В. Кошук (5.1), О. С. Лапко (розд. 4), Т. Б. Лебеда (7.5), П. М. Леоненко (1.1–1.4), Р. М. Лепа (7.1), С. Л. Лондар (6.1, 6.4), О. О. Любіч (розд. 2), Т. А. Мусатова (3.3–3.5), О. В. Озерчук (5.1, 5.2), Л. Г. Олейнікова (5.2–5.4), В. Л. Плєскач (6.2, 6.3), Р. О. Придня (6.1), М. В. Романіка (2.6), Т. П. Сисоева (2.5, 2.8), М. І. Скрипниченко (7.2, 7.5), Ю. О. Смоляр (3.5), О. В. Сніжко (1.1), А. М. Соколовська (5.1, 5.2), Н. Б. Страхова (2.8), Г. М. Терещенко (3.3–3.5), В. Д. Чекіна (7.3), О. О. Шиманська (6.5), В. В. Шпачук (3.2), С. М. Яковенко (3.3)

Рецензенти:

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

*Рекомендовано до друку Вченою радою
Державної навчально-наукової установи "Академія фінансового управління"
(протокол № 9 від 27–28 листопада 2012 р.)*

ISBN 978-966-2380-36-1
ISBN 978-966-2380-39-8 (т. 1)

© Автори, 2012
© ДННУ "Академія фінансового
управління", 2012

ЗМІСТ

Частина I

ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ ВПРОВАДЖЕННЯ ФІНАНСОВИХ ІННОВАЦІЙ

Розділ 1

КОНЦЕПТУАЛЬНО-ІНСТИТУЦІЙНІ ДЕТЕРМІНАНТИ ТА ЕВОЛЮЦІЯ СТРАТЕГІЇ ФІНАНСОВОГО УПРАВЛІННЯ

1.1. Концептуальні засади аналізу фінансової системи і фінансових інновацій	9
1.2. Інтегративна сутність, структура та функції стратегії фінансового управління	29
1.3. Інновації інституційних засад трансформації державних фінансів	43
1.4. Наукові новаторства теоретичних основ управління стратегічними змінами в системі державних фінансів	63
1.5. Механізм фінансового забезпечення державно-приватного партнерства в Україні	83
Висновки до розділу 1	93

Розділ 2

ФІНАНСОВІ ІННОВАЦІЇ ЯК ЧИННИК МОДЕРНІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНИХ ФІНАНСІВ

2.1. Важливість фінансових інновацій для розвитку фінансової системи України	96
2.2. Новітні інформаційні технології прийняття управлінських фінансових рішень	119
2.3. Міжнародний досвід розроблення систем підтримки прийняття рішень в управлінні державними фінансами	161
2.4. Інноваційні механізми стратегічних напрямів розвитку фінансової системи України за умови вдосконалення координації бюджетно-податкової та грошово-кредитної політик	188

4 ФІНАНСОВА СИСТЕМА НАЦІОНАЛЬНОЇ ЕКОНОМІКИ: ПРОБЛЕМИ РОЗВИТКУ ТА УПРАВЛІННЯ ЗМІНАМИ

2.5. Базель III: інноваційні механізми фінансового управління в банківській сфері	240
2.6. Інновації в банківській сфері: зарубіжний і вітчизняний досвід	253
2.7. Управління ризиками як інноваційна складова забезпечення стабільності фінансової системи України.	273
2.8. Правове забезпечення стабільності функціонування банківської системи держави: компендіум нормативно-правових актів	294
Висновки до розділу 2	311

Частина II

**ІННОВАЦІЇ ФІНАНСОВОГО СЕКТОРУ:
ВНУТРІШНІЙ ТА ЗОВНІШНІЙ ВИМІР**

Розділ 3

**ФІНАНСОВИЙ СЕКТОР УКРАЇНИ В СИСТЕМІ
ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ІННОВАЦІЙНОГО ЕКОНОМІЧНОГО ЗРОСТАННЯ**

3.1. Світові тенденції впровадження інновацій у фінансовий сектор: висновки для України	317
3.2. Нова парадигма регулювання фінансових ринків у посткризовий період: глобальний вимір	333
3.3. Інноваційні механізми стимулювання спрямування фінансових ресурсів у розвиток реального сектору економіки	355
3.4. Залучення потенціалу інститутів спільного інвестування для забезпечення інноваційного розвитку реального сектору.	383
3.5. Запровадження новацій у фінансовій системі України: розвиток венчурного інвестування	393
Висновки до розділу 3	415

Розділ 4

**ІННОВАЦІЙНІ МЕХАНІЗМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МІЖНАРОДНОЇ
КОНКУРЕНТОСПРОМОЖНОСТІ УКРАЇНИ У ПРОЦЕСІ СПІВРОБІТНИЦТВА
З МІЖНАРОДНИМИ ФІНАНСОВИМИ ОРГАНІЗАЦІЯМИ**

4.1. Тенденції розвитку міжнародних фінансів та стратегії діяльності міжнародних фінансових організацій у період кризи	419
4.2. Аналіз стану та динаміки реалізації проектів, які впроваджуються з використанням ресурсів міжнародних фінансових організацій.	437

4.3. Розширення формату міжнародного фінансового співробітництва в контексті підвищення конкурентоспроможності України	467
4.4. Напрями та інноваційні механізми підвищення результативності співробітництва України з міжнародними фінансовими організаціями	496
Висновки до розділу 4	509

Частина III

ІННОВАЦІЙНІ ПІДХОДИ ДО БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕСУ

Розділ 5

СУЧАСНІ ПІДХОДИ ДО РЕФОРМУВАННЯ ПОДАТКОВОЇ СИСТЕМИ

5.1. Новітні тенденції реформування податкових систем країн – членів ЄС.	517
5.2. Стратегія розвитку податкової системи України	540
5.3. Ефективність податкового адміністрування в Україні та шляхи підвищення його рівня.	593
Висновки до розділу 5	641

Розділ 6

БЮДЖЕТНЕ ПЛАНУВАННЯ ТА ПРОГНОЗУВАННЯ ЯК ІННОВАЦІЙНИЙ ІНСТРУМЕНТ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНИМИ ФІНАНСАМИ

6.1. Інноваційні підходи до бюджетного планування та прогнозування	671
6.2. Моделювання, середньострокове планування та прогнозування зведеного бюджету в умовах податкового реформування	697
6.3. Інформаційні технології як інноваційний засіб управління в системі державних фінансів	737
6.4. Бюджетне інвестування як інструмент впливу на економічний розвиток країни на інноваційній основі	766
6.5. Методологія реалізації державних інвестиційних програм у середньостроковій перспективі	785
Висновки до розділу 6	809

Розділ 7
ІННОВАЦІЙНІ ТЕХНОЛОГІЇ ОБҐРУНТУВАННЯ
БЮДЖЕТНО-ПОДАТКОВОЇ ПОЛІТИКИ ДЕРЖАВИ

7.1. Інтегрована інформаційно-аналітична система супроводження бюджетного процесу для обґрунтування бюджетно-податкової політики держави	815
7.2. Інструментарій макроекономічного прогнозування супроводження бюджетного процесу в Україні	834
7.3. Інформаційне забезпечення інтегрованої системи супроводження бюджетного процесу: досвід, проблеми, перспективи	849
7.4. Організаційні та інформаційні технології інтегрованої системи супроводження бюджетного процесу	858
7.5. Модельна оцінка впливу бюджетно-податкової політики на динаміку макроіндикаторів економіки України	869
Висновки до розділу 7	889

ЧАСТИНА I

**ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ ВПРОВАДЖЕННЯ
ФІНАНСОВИХ ІННОВАЦІЙ**

КОНЦЕПТУАЛЬНО-ІНСТИТУЦІЙНІ ДЕТЕРМІНАНТИ ТА ЕВОЛЮЦІЯ СТРАТЕГІЇ ФІНАНСОВОГО УПРАВЛІННЯ

1.1. КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ АНАЛІЗУ ФІНАНСОВОЇ СИСТЕМИ І ФІНАНСОВИХ ІННОВАЦІЙ

1.1.1. Сучасні концепції фінансової системи

Характерна особливість останніх десятиліть – посилення фінансовомісткого характеру економічного розвитку. Для позначення цього процесу економісти використовують різні терміни – “фінансономіка”, “фінансизм”, “фінансизація” світової економіки. Він відображається як у зростанні складності й масштабів сучасних фінансових систем, диференціації фінансових послуг, так і у посиленні залежності реального сектору економіки від стану такої системи і збільшенні її внеску в економічне зростання. Цей процес супроводжується зростанням нестабільності сучасного фінансового розвитку і розгортанням фінансових криз глобального масштабу, зумовлюючи зміну ідеології та архітектури регулювання фінансової системи. За таких умов перед будь-якою країною постають дві основні проблеми: перша – ідентифікація і розвиток характеристик фінансової системи, які відповідають потребам економічного розвитку, друга – розроблення та реалізація стратегії фінансового управління, і на цій основі – формування інституційного механізму обмеження негативних екстерналій фінансової нестабільності.

Концепція фінансової системи, поширена у науковій економічній літературі як в Україні, так і країнах СНД, базується на тому, що фінанси – це економічний інструмент розподілу і перерозподілу національного доходу або сукупного суспільного продукту, засіб контролю за створенням і використанням фондів фінансових засобів. Більшість економістів, що поділяють цю концепцію, виходять із того, що як сукупність

певних економічних відносин фінанси відображаються у фінансових ресурсах, формою руху яких є фонди. Відповідно до цього фінанси трактують як економічні відносини, пов'язані з формуванням, розподілом і використанням централізованих і децентралізованих фондів фінансових засобів (грошових коштів) із метою виконання функцій і завдань держави/підприємства та забезпечення умов розширеного відтворення¹. На детальнішому рівні фінанси визначають як сукупність грошових відносин щодо розподілу вартості ВВП, доходів від зовнішньоекономічної діяльності й частини національного багатства, у результаті якого формуються грошові доходи, надходження і накопичення в окремих суб'єктів господарювання та держави, що використовуються у подальшому для вирішення економічних і соціальних завдань².

Оскільки такий підхід акцентує увагу на відносинах стосовно створення й використання фондів фінансових ресурсів, це дає підставу виокремити його як *“ресурсну” концепцію фінансової системи*.

Одна з визначальних рис цієї концепції має еволюційний характер. Вона бере початок від радянської наукової традиції, у межах якої сфера дії фінансових відносин обмежувалася певними функціями державних фондів грошових коштів у процесі розширеного відтворення. Таке тлумачення було зумовлене визначальною роллю державного бюджету і допоміжним характером недержавних фінансів в умовах неринкової координації діяльності економічних суб'єктів і обмеженості сфери товарно-грошових відносин. Перехід від адміністративно-централізованої до ринкової економіки, нове місце фінансової системи в економічних відносинах зумовили зміну підходів до розуміння цієї системи, розширення її змісту і компонентного складу, насамперед за рахунок включення фінансового ринку. Він трактується як забезпечувальна сфера фінансової системи, що охоплює кругообіг фінансових ресурсів як специфічного товару і забезпечує функціонування інших її сфер. За такого підходу головною ключовою ознакою сутності й форми функціонування фінансів є *рух грошових потоків, які відображають рух вартості*. Новий підхід модифікує розуміння фінансових відносин. Вони визнаються як відносини, що характеризують обмінні, розподільні й перерозподіль-

¹ Див.: Бондаренко В. Л. Визначення сутності фінансів із точки зору філології та історії фінансової науки / В. Л. Бондаренко // Фінанси України. – 1999. – № 11. – С. 126; Василик О. Д. Теорія фінансів / О. Д. Василик. – К. : НІОС, 2000. – С. 22;

² Финансы / под ред. А. Г. Грязновой, Е. В. Маркиной. – М. : Финансы и статистика, 2004. – С. 13.

ні процеси і проявляються у грошових потоках; наявність фондів грошових коштів перестає вважатися ключовою ознакою фінансів. З огляду на це дещо змінюється і розуміння сутності фінансової системи, оскільки сукупність відносно відособлених взаємопов'язаних сфер і ланок, які відображають специфічні форми і методи фінансових відносин, утворює її змістову структуру, а функціонування цієї системи ґрунтується на кругообігу фінансових ресурсів.

У “ресурсній” концепції поняття “фінансова система” має два значення: як сукупність відносин (змістова структура) і сукупність фінансових установ (організаційна будова)¹. Теоретично структура характеризує склад системи, особливості зв'язків частин, які забезпечують її цілісність, збереження властивостей за внутрішніх і зовнішніх змін, а організація відображає диференційованість частин, їх функціонування і поведінку. Разом вони визначають характер функціонування та розвиток системи. Таким чином, розмежування змістової та організаційної структури фінансової системи дає змогу предметно досліджувати механізми її розвитку, проводити порівняльний аналіз фінансових систем різних країн, виявляти їх спільні риси, відокремлюючи випадкове від необхідного і закономірного в розвитку.

Згідно з “ресурсним” підходом з фінансової системи виокремлюють кредитну систему. Фінанси лише створюють умови для функціонування кредиту. Сутність кредитної системи як економічної категорії пояснюється через її боргову природу. Кредит є рухом позичкового капіталу, а кредитна система розглядається як сукупність кредитних відносин, форм і методів кредитування та сукупність кредитно-фінансових установ, які реалізують кредитні відносини через акумулювання вільних грошових коштів і надання їх у позику. Однак попри розмежування кредитної і фінансової систем, логіка виокремлення у складі фінансової системи таких компонентів, як державний кредит і фінансовий ринок, передбачає, що за цим підходом кредитна система є – принаймні частково – частиною фінансової системи. Це припущення підтверджується і подібністю трактувань організаційної структури цих систем. Так, інсти-

¹ Див.: Опарін В. М. Фінанси (Загальна теорія) : навч. посіб. / В. М. Опарін. – К. : КНЕУ, 2004. – С. 23; Финансово-кредитный энциклопедический словарь / под общ. ред. А. Г. Грязновой. – М. : Финансы и статистика, 2002. – С. 1021–1023; Финансы / под ред. А. Г. Грязновой, Е. В. Маркиной. – М. : Финансы и статистика, 2004. – С. 38; Финансы / под ред. М. В. Романовского, О. В. Врублевской, Б. М. Сабанти. – М. : Перспектива, 2000. – С. 36 та ін.

туційні ланки кредитної системи (банківська система, парабанківська система) входять до складу фінансової системи.

Незважаючи на окреслені теоретичні розбіжності, притаманні “ресурсній” концепції, у будь-якому разі виокремлення специфіки фінансів і, відповідно, фінансових відносин, що утворюють фінансову систему, базується на процесі утворення, кругообігу і використання фінансових ресурсів в економіці. Власне фінансові ресурси (грошові фонди) розглядаються як матеріальний носій фінансових відносин, що вважається основою вирізнення фінансів із сукупності економічних категорій¹. Отже, системоутворюючими елементами цієї концепції слід визнати: а) відносини з формування, розміщення та використання фондів фінансових ресурсів; б) роль таких фондів у процесі розширеного відтворення.

Концепція фінансової системи в зарубіжній, переважно західній, економічній літературі, розглядає фінанси як *суспільний інститут*, що організовує визначені способи взаємодій між індивідами або їх окремими групами в суспільстві². Його завдання – мінімізація транзакційних витрат, що виникають під час обміну обіцяних вимог на реальні ресурси в економіці. У широкому розумінні *фінанси* трактуються як процес, що складається з приватних контрактів і суспільних угод (закони, інститути, кодекси поведінки, управління), за якими створюються й обмінюються засоби вартості. Фінанси охоплюють *міжчасовий вибір* і *міжчасові взаємовідносини* (що тлумачаться як фінансові), які за умов невизначеності дають економічним агентам можливість розподіляти дохід і споживання від одного періоду часу до іншого³. Тому фінанси доповнюють систему цін у координації децентралізованих альтернатив міжчасового

¹ *Александрова М. М.* Гроші. Фінанси. Кредит : навч. посіб. / М. М. Александрова, С. О. Маслово. – К. : ЦУЛ, 2002. – С. 124; Теорія фінансів : підручник / за ред. С. І. Юрія, В. М. Федосова. – 2-ге вид. – К. : Знання, 2012. – С. 20.

² *Bossone B.* Circuit theory of finance and the role of incentives in financial sector reform / B. Bossone / WPS № 2026. – Wash. : World Bank, 1998. – P. 16, 17; *Callier Ph.* Financial Sector Adjustment and Management / Ph. Callier // Working Paper № 340/050. – Wash. : World Bank, 1991. – P. 1.

³ Див.: *Боди З.* Финансы / З. Боди, Р. Мертон. – М. ; СПб. ; К. : Вильямс, 2000. – С. 18, 38; *Schinasi G.* Safeguarding Financial Stability: Theory and Practice / G. Schinasi. – Wash. : IMF, 2006. – P. 24, 31–35; *Schmidt R.* Financial Systems – Importance, Differences and Convergence / R. Schmidt, A. Hryckiewicz // WPS / Institute for Monetary and Financial Stability. – Frankfurt/Main : JWG, 2006. – № 4. – P. 3–4.

розміщення ресурсів економічними суб'єктами¹. У найзагальнішому трактуванні під фінансовою системою розуміють сукупність засобів (ринків та інших інститутів), за допомогою яких формуються та здійснюються фінансові (міжчасові) рішення і фінансові (міжчасові) взаємодії. Власне фінансова система розглядається як середовище і монетарної системи з її офіційними угодами, договорами, звичаями та інститутами, і процесів, інститутів та звичаїв приватної фінансової діяльності².

У макроекономічній площині фінансова система тлумачиться з позицій єдності категорій заощадження-інвестиції. Під нею розуміють інституційні відносини, що забезпечують трансформацію заощаджень в інвестиції і розподіл ресурсів серед альтернативних напрямів використання³. Такий розподіл здійснюють інституційно організовані фінансові ринки (фінансові посередники, біржові та позабіржові торговельні системи). Мікроекономічні характеристики фінансової системи базуються на тому, що процес інвестування розширює часові й ризикові характеристики сфери обміну в економіці. Інвестування вимагає від економічних суб'єктів торгувати поточними вимогами на реальні ресурси в обмін на безумовне чи умовне зобов'язання прийняти ці вимоги в майбутньому. За децентралізованих рішень, що приймаються множиною різнорідних економічних суб'єктів, які діють за умов обмеженої інформації і неповної довіри, підкреслює Б. Босоне, саме фінансова система забезпечує сукупність установ, контрактів, правил, моніторингових і примусових механізмів й обмінних процедур, що роблять умови таких зобов'язань прийнятними, придатними і надійними для учасників⁴.

Теоретичні принципи цієї концепції базуються на методологічній основі неінституціоналізму, що визначає й відповідні інструменти аналізу фінансової системи: інститути, зобов'язання, які викликають дові-

¹ *Bossone B. Circuit theory of finance and the role of incentives in financial sector reform / B. Bossone // WPS. – Wash. : World Bank, 1998. – № 2026. – P. 16.*

² *Schinasi G. Safeguarding Financial Stability: Theory and Practice / G. Schinasi. – Wash. : IMF, 2006. – P. 24; Schmidt R. Financial Systems – Importance, Differences and Convergence / Institute for Monetary and Financial Stability / R. Schmidt, A. Hryckiewicz // WPS. – Frankfurt/Main : JWGU, 2006. – № 4. – P. 4.*

³ Таке визначення фінансової системи застосовує, приміром, Дж. Тобін. Цит. за: *Полищук А. И. Кредитная система: круг проблем, многообразие мнений / А. И. Полищук // Вестник ФА. – 2003. – № 3 (27).*

⁴ *Bossone B. Circuit theory of finance and the role of incentives in financial sector reform / B. Bossone // WPS. – Wash. : World Bank, 1998. – № 2026. – P. 17.*

ру, трансакційні витрати, права власності. Це дає підставу виокремити її як *інституційну концепцію фінансової системи*. Специфічні характеристики фінансової системи за означеним підходом можна узагальнити так. Вона є механізмом, що забезпечує рух і розподіл фінансових ресурсів в економіці й надає інші пов'язані з фінансами послуги. Механізм перерозподілу фінансових ресурсів функціонує на основі випуску фінансових активів і торгівлі ними¹. За допомогою цього механізму домогосподарства, фірми і держава реалізують свої фінансові рішення та управляють витратами і надходженнями дефіцитних грошових ресурсів протягом певного періоду часу. Характерна особливість фінансової системи – створення стимулів до генерування і поширення інформації. За умов децентралізації рішень ефективний розподіл інформації узгоджує вибір і рішення фірм, що здійснюють реальні інвестиції, з одного боку, та вибір і рішення власників заощаджень – з другого, посилюючи таким чином взаємодію між учасниками фінансової системи й забезпечуючи стабільність процесу кругообігу в економіці².

Як на теоретичному, так і на практичному рівні – у дослідженнях МВФ, Світового банку, центральних банків окремих країн, наукових працях, присвячених певним національним фінансовим системам³ – широко представлена секторна концепція, тобто застосування мікроекономічного аналізу, що охоплює проблематику функціонування окремих фінансових посередників, фінансових ринків, фінансових сегментів і фі-

¹ Див.: Кидуэлл Д. С. Финансовые институты, рынки и деньги / Д. С. Кидуэлл, Р. С. Петерсон, Д. У. Блэкуэлл. – СПб. : Питер, 2000. – С. 30, 41, 44; Allen F. Comparative Financial Systems: A Survey / F. Allen, D. Gale. – Wharton School, Univ. of Pennsylvania, 2001. – Р. 1; Боди З. Финансы / З. Боди, Р. Мертон. – М. ; СПб. ; К. : Вильямс, 2000. – С. 62.

² Allen F. Comparative Financial Systems: A Survey / F. Allen, D. Gale. – Wharton School, Univ. of Pennsylvania, 2001. – Р. 2; Bossone B. Circuit theory of finance and the role of incentives in financial sector reform / B. Bossone // WPS. – Wash. : World Bank, 1998. – № 2026. – Р. 22.

³ Див. напр.: Кидуэлл Д. С. Финансовые институты, рынки и деньги / Д. С. Кидуэлл, Р. С. Петерсон, Д. У. Блэкуэлл. – СПб. : Питер, 2000; Buckle M. The UK financial system. Theory and practice / M. Buckle, J. Thompson. – 3rd ed. – Manchester Univ. Press, 1998; Compilation Guide on Financial Soundness Indicators. – Wash. : IMF, 2003; Globalization and national financial systems / ed. by J. A. Hanson, P. Honohan, G. Majnoni. – Wash. : The World Bank, Oxford University Press, 2003; Financial Transition in Europe and Central Asia: Challenges of the New Decade. – Wash. D.C. : World Bank, 2001 та ін.

нансового сектору загалом. Це, зокрема, оцінка конкуренції у банківській системі, відкритість до іноземної конкуренції, вивчення конкуренції в межах окремих типів фінансових інститутів і фінансових ринків та між ними. Предметом докладного аналізу є конкретні фінансові операції і пов'язані з ними функції відповідних фінансових установ. Проте за характером цей підхід не аналітичний, оскільки, як зазначають Р. Шмідт і М. Тірель¹, не базується на теоретичних положеннях щодо економічних функцій фінансового сектору й інститутів, які його конституують, та їх ролі в економіці. У результаті він не може пояснити, як і чому відбувається зміна інституційної структури фінансової системи, яким чином функціонує ця система, коли в економіці немає таких ключових сегментів фінансового сектору, як фінансові інститути і фінансові ринки (наприклад, в умовах адміністративно-централізованої економіки).

Інша проблема, що постає під час застосування “секторного” підходу, пов'язана з типологією фінансових інститутів. На національному рівні використовують здебільшого класифікації, що базуються на формальних критеріях (юридичний статус, спектр законодавчо дозволених фінансових операцій, спосіб управління, рідше – тип фінансових послуг). Методологія цих класифікацій відображає міжнародні відмінності у формуванні національного інституційного середовища – у банківських традиціях, законодавстві, практиці бухгалтерського обліку.

Ширша інституційна концепція фінансової системи представлена в межах *системного підходу*. Згідно з ним фінансова система розглядається через взаємодію пропозиції та попиту на капітал і пов'язані з фінансами послуги². Досліджуються попит і пропозиція фінансових ресурсів і послуг, що забезпечуються як за участю фінансового сектору, так і через безпосередню взаємодію нефінансових економічних суб'єктів, а також фінансові аспекти функціонування реальної економіки. Найпоследовніше цей підхід реалізують Р. Шмідт, М. Тірель, А. Хекіталь, А. Грикевіч, дещо меншою мірою – дослідники, які аналізують фінансову структуру,

¹ *Schmidt R.* What constitutes a financial system in general and the German financial system in particular? // WPS Finance & Accounting / R. Schmidt, M. Tyrell. – Frankfurt/Main : JWGU, 2003. – № 111. – P. 6.

² *Schmidt R.* The Convergence of Financial Systems in Europe / R. Schmidt, A. Hackethal, M. Tyrell / WPS Finance & Accounting. – Frankfurt/Main : JWGU, 2001. – № 75. – P. 3; *Schmidt R.* What constitutes a financial system in general and the German financial system in particular? / R. Schmidt, M. Tyrell / WPS Finance & Accounting. – Frankfurt/Main : JWGU, 2003. – № 111. – P. 3.

зокрема Ф. Аллен, Д. Гейл, А. Бут, А. Тейкор та ін. Серед головних його особливостей слід визначити такі. По-перше, системний підхід акцентує увагу на взаємодії між пропозицією та попитом на фінансові ресурси і послуги, а тому не лише охоплює установи фінансового сектору, а й включає як важливий елемент фінансової системи суб'єктів нефінансових секторів економіки. Отже, на додаток до сторони пропозиції фінансових послуг (тобто фінансового сектору) широке поняття фінансової системи також містить сторону попиту на фінансові послуги і, крім того, економічних суб'єктів, які пред'являють попит на фінансові ресурси і забезпечують їх первинну пропозицію в економіці. По-друге, системний підхід характеризується портфельним аналізом фінансової системи, зокрема прийняттям фінансових рішень економічними суб'єктами щодо акумулювання багатства і його розподілу у часі, управління ризиками, фінансування інвестиційних можливостей тощо. Як наслідок, фінансова система охоплює суб'єктів нефінансових секторів економіки не лише тією мірою, якою вони використовують послуги фінансового сектору, а й у зв'язку з тим, що вони або не пред'являють попит на такі послуги, або не мають можливості їх одержати¹.

Інституційний підхід пов'язує фінансові відносини з міжчасовими рішеннями щодо доходу і споживання. Аналогічно інституційна концепція фінансової системи має справу з розподілом фінансових ресурсів і послуг на основі суто ринкової взаємодії економічних суб'єктів, що реалізують індивідуальний вибір. "Ресурсній" концепції руху фінансових ресурсів властивий подвійний характер: а) на безповоротній і нееквівалентній основі, зокрема фінансові відносини адміністративно-етатичного характеру – державний механізм перерозподілу доходів у суспільстві на основі бюджетно-податкової політики і пов'язане з ним формування і використання загальнодержавних фондів цільового призначення (бюджетно-податкова система); б) на еквівалентній основі, що базується на ринкових відносинах (система фінансових ринків). Закономірності руху фінансових ресурсів в обох випадках відрізняються, як і фінансові відносини між відповідними економічними суб'єктами. Така дуалістичність обмежує евристичні можливості цієї концепції (наприклад, застосування її методологічних принципів при аналізі емпіричних закономірностей розвитку міжнародної фінансової системи) і не дає

¹ Schmidt R. The Convergence of Financial Systems in Europe / R. Schmidt, A. Hackethal, M. Tyrell / WPS Finance & Accounting. – Frankfurt/Main : JWGU, 2001. – № 75. – P. 4.

змоги повноцінно досліджувати фінансову систему з позицій системного цілого.

Було б помилкою стверджувати, що одна концепція фінансової системи (“ресурсна”) краща за другу (“інституційну”). За сутністю вони різні, при тому що, на наш погляд, певною мірою їх можна інтегрувати, наприклад, як відтворювальний (доходи і витрати економічних суб’єктів, мобілізація й використання фінансових ресурсів з позицій руху фінансового капіталу в економіці, взаємозв’язок з економічними циклами) та інституційний (права власності, трансакційні витрати, міжчасові взаємодії, механізми ринкової координації) аспекти дослідження фінансової системи. Об’єднувальною властивістю цих концепцій є виокремлення таких понять, як фінансові відносини і фінансові взаємодії, мобілізація та перерозподіл фінансових ресурсів через фінансові ринки, акцент на ролі фінансових відносин у процесі кругообігу в економіці й русі вартості ВВП. Потенціал інтеграції альтернативних концепцій фінансової системи свідчить, що вони, хоча й відрізняються методами і принципами дослідження, не стільки заперечують, скільки доповнюють одна одну, і мають розглядатися в комплексі як складові загальної широкої основи нових теоретико-методологічних підходів до концептуалізації фінансової системи.

Серед теоретико-методологічних положень, необхідних для з’ясування сутності фінансової системи, принциповими, на нашу думку, є три. *Перше* – фінансова система – це економічний інститут. Як і кожний економічний інститут, вона – продукт самоорганізації на основі суспільного поділу праці, спрямований на задоволення потреб індивідів і суспільства. *Друге* – фінансова система виникла внаслідок поділу праці в межах економічної системи, тому її слід розглядати як специфічний (за економічним інструментарієм, виконуваними функціями, способом організації і функціонування) механізм координації економічних взаємодій у процесі управління економічними ресурсами. *Третє* – фінансова система є системним об’єктом і як такий – “це внутрішньо організована структура – система систем, що виступає як засіб досягнення певної (системної) мети, має специфічні механізми самозбереження і енергію саморозвитку, підпорядковується власній логіці історизму та іманентним законам”¹.

¹ Гальчинський А. С. Економічна методологія. Логіка оновлення / А. С. Гальчинський. – К. : АДЕФ-Україна, 2010. – С. 99.

Вважаємо, ці положення є вихідними для розуміння сутності фінансової системи. Спираючись на них, визначимо гносеологічні параметри концептуалізації фінансової системи¹.

1. Фінансова система – це підсистема економічної системи, що забезпечує координацію та оптимізацію взаємодій між економічними агентами в процесі управління економічними ресурсами суспільства.

2. Як системний об'єкт фінансова система є складною високоорганізованою системою, здатною до самоорганізації. Самоорганізація фінансової системи базується на кооперативних зв'язках її компонентів усіх рівнів: відносинах кооперації між основними учасниками, зумовлених поділом праці; кооперативності процесів, що в ній відбуваються, – дії компонентів фінансової системи мають бути сумісні.

3. Специфіка і складність структури фінансової системи визначаються: нечіткістю її меж та здатністю в процесі функціонування спонтанно утворювати складні впорядковані й невпорядковані структури; взаємозалежністю фінансових потоків, потоків інформації та фактичних і потенційних зв'язків між фінансовою й виробничою сферами; нелінійним характером поведінки; багатоманітністю та високим динамізмом потреб суспільства у фінансових послугах і варіантів їх можливого задоволення.

4. За формою прояву об'єкт фінансової системи – фінансові ресурси, фінансові активи і пов'язані з ними фінансові послуги. Його сутнісною ознакою є вартість, втілена в різних речовинних формах, що перебуває у власності економічних суб'єктів.

5. Суб'єктами фінансової системи є суб'єкти інституційних секторів економіки: держава (сектор загального державного управління – центральний уряд та органи місцевої влади), фінансові інститути (фінансовий сектор), нефінансові фірми (підприємницький сектор) і домогосподарства (сектор домогосподарств). Вони взаємодіють щодо формування і конкурентного розподілу фінансових ресурсів, активів і послуг з метою управління економічними ресурсами.

6. Рух фінансових активів як товару опосередковує відносини стосовно використання, обміну і розподілу вартості, що перебуває у власності економічних суб'єктів. Втілюючи права на економічні ресурси, фінансові активи виступають як субститути цих ресурсів і заміщують їх

¹ Див.: Сніжко О. В. Фінансовий розвиток трансформаційних економік: структурно-функціональний аналіз : монографія / О. В. Сніжко. – К. : Київський ун-т, 2009. – С. 34–125.

рух в економіці, завдяки чому фінансова система: а) забезпечує обмін і розподіл вартості між економічними суб'єктами; б) дає змогу управляти економічними ресурсами без передачі прав на них і без руху відповідної вартості.

7. Цільове призначення фінансової системи в економіці – підвищення ефективності та забезпечення рівноваги розміщення економічних ресурсів у просторі й часі. Напрями впливу на розміщення економічних ресурсів суспільства реалізуються через її функції, процес виконання яких визначає та характеризує поведінку системи в економіці.

8. Базові функції фінансової системи здійснюються через проведення фінансових операцій, тому їхній конкретний зміст залежить від рівня і характеру розвинутої системи. Несформованість у фінансовій системі тих чи інших економічних інститутів обмежує виконання нею відповідних функцій. У процесі розвитку механізми реалізації цих функцій та їх конкретний зміст можуть змінюватися.

1.1.2. Інституціональна трансформація фінансових інновацій

В умовах інституціональних реформ соціально-економічних систем зростає роль фінансових інновацій у суспільному відтворенні й стимулюванні інвестиційно-інноваційної активності на макро- й мікрорівнях, їх використання для протидії кризовим явищам.

Сучасні ринкові перетворення сприяли розвитку сфери надання фінансових послуг на основі застосування інноваційних технологій, сучасних моделей і методів управління фінансовим сектором, спрямованих на підвищення конкурентоспроможності фінансових інститутів на макро- й мікрорівнях. Головну роль у цих процесах відіграли інновації, які “у кращих проявах були й залишаються інструментом підвищення ефективності та розширення сфери функціонування фінансової системи”¹. Під фінансовою інновацією розуміємо процес модернізації діяльності фінансового інституту, що полягає в удосконаленні або створенні нових операцій, послуг, бізнес-процесів для задоволення потреб клієнтів у процесі одержання додаткового прибутку. Водночас, на думку зарубіжних економістів, фінансові інновації варто розглядати, як:

¹ Бернанке Б. Речь Председателя ФРС от 17.04.2009 / Б. Бернанке [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.fedspeak.ru>.

- по-перше, розроблення, а потім популяризацію нових фінансових інструментів, а також фінансових технологій, установ і ринків¹;
- по-друге, нові продукти й послуги, створені фінансовою індустрією для задоволення зростаючих і дедалі різноманітніших потреб клієнтів²;
- по-третє, непередбачувані вдосконалення певних фінансових продуктів та інструментів, зумовлені несподіваними змінами у сфері оподаткування й регулятивних обмежень³.

Голова Федеральної резервної системи США Б. Бернанке зауважує, що фінансові інновації допомагають поліпшити доступ до кредитів, скорочують витрати і збільшують можливість вибору⁴. Його думку поділяють Л. Вайт і С. Фрейм, наголошуючи, що фінансові інновації – це дещо, що скорочує витрати, ризики або забезпечує вдосконалення продукту/послуг/інструментів⁵.

Фінансові інновації охоплюють як нові фінансові інструменти, так і технології. Фінансові інструменти поділяють на: концептуальні засоби – реалізація конкретних концепцій (теорія хеджування); фізичні засоби – інструменти (цінні папери) і процеси (електронна система торгівлі цінними паперами), які можна використовувати для досягнення обраної мети. Вони вважаються інноваційними, якщо це: 1) спеціально створені продукти для управління специфічним грошовим потоком, застосовані на цьому ринку вперше; 2) продукти, що існували раніше, але хоча б один із їхніх параметрів модифікований способом, уперше використаним на цьому ринку; 3) сконструйовані пакетні продукти, в яких уперше на цьому ринку поєднано фінансові продукти, що існували раніше.

¹ *Tufano P.* Financial Innovation / P. Tufano // Handbook of the Economics of Finance (Vol. 1a: Corporate Finance). – Amsterdam : Elsevier, 2003. – P. 307–336.

² *Chou Y. K.* Chin Financial Innovations and Technological Innovations as Twin Engines of Economic Growth / Y. K. Chou, M. S. Chin // University of Melbourne. – 2004. – Jan. 9.

³ *Miller M. H.* Financial innovation: the last twenty years and the next / M. H. Miller // Journal of Financial and Quantitative Analysis. – 1986. – № 21 (4). – P. 459–471.

⁴ Б. Бернанке продвигает инновации в банковском секторе [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://bankir.ru/novosti/s/-b-bernanke-prodvigaet-innovacii-v-bankovskom-sektore-2062452/#ixzz1dgzgrhy812>.

⁵ *Frame S.* White Technological Change, Financial Innovation, and Diffusion in Banking / S. Frame, L. White // Working Paper 2009–10 / Federal Reserve Bank of Atlanta. – 2009. – March. – 33 p.

До нових фінансових інструментів належать: брокерські рахунки управління готівкою; забезпечення пулом іпотек; процентні свопи; конвертовані облігації з правом дострокового погашення тощо. Зауважимо, що державна підтримка нових технологій розвитку іпотеки і залучення інвестицій у будівельний комплекс сприятиме розвитку будівельної галузі в Україні¹. Так, на міжнародному іпотечному ринку застосовуються різноманітні типи інноваційних фінансових інструментів, котрі, на наше переконання, потрібно імплементувати у вітчизняну практику рефінансування іпотечних кредитів:

- стрип;
- іпотечні облігації, забезпечені комерційною нерухомістю;
- іпотечні облігації, забезпечені заставними на судна;
- іпотечні облігації, забезпечені заставними на літаки;
- похідні цінні папери (гібридні цінні папери, кредитні деривативи (дефолтні свопи та кредитні ноти));
- забезпечені боргові зобов'язання.

До розроблення новітніх, зокрема похідних фінансових інструментів, залучено багато учасників, тому багатоступінчасті схеми ускладнюють вчасне й повне надання фінансових послуг.

По-перше, формування ринку похідних фінансових інструментів – це процес появи й розвитку фінансових відносин між його основними учасниками: державою, фізичними та юридичними особами. Загалом ці інструменти є альтернативною формою інвестування, оскільки можуть використовуватись як для довготермінового інвестування, так і здійснення короткотермінових спекуляцій.

По-друге, для ринку похідних фінансових інструментів характерні постійна модифікація, розроблення складних структурних і синтетичних інструментів, що дають змогу одержувати дохід за початкових мінімальних вкладень інвесторів. Тому операції з терміновими фінансовими інструментами потребують дотримання певних принципів, спрямованих на мінімізацію ризиків.

По-третє, системне збільшення обсягів нових видів фінансових угод зумовлює залучення нових учасників. Сучасною тенденцією є створення глобального торговельного простору (міжконтинентальних і міжрегіональних торговельних альянсів), зокрема в площині консолідації біржової та позабіржової інфраструктури, що потребує гармонізації регуля-

¹ Нові технології зменшують витрати // Урядовий кур'єр. – 2012. – № 41. – 2 берез. – С. 2.

тивних норм і технічних стандартів для одночасної участі в торгах на декількох майданчиках. Директор-розпорядник МВФ К. Лагард вважає, що необхідно розірвати зачароване коло, коли “банки завдають шкоди суверенним структурам, а суверенні структури – банкам”¹. Відновлення довіри до суверенних боргових зобов’язань сприятиме банкам, які зберігають значні авуари таких зобов’язань і використовують непрямі або прямі державні гарантії.

Основними структурними умовами, що забезпечують (стримують) виникнення інноваційних фінансових інструментів є: макроекономічні (коливання макроекономічних індикаторів впливають на процес розподілу грошових ресурсів. Як наслідок, учасники економічних процесів розширюватимуть вимоги до елементів фінансового сектору, що сприятиме формуванню належного попиту й утворенню нових фінансових інструментів, котрі ці розширені вимоги задовольнятимуть); нормативно-правові (нормативно-правове забезпечення справляє як позитивний, так і негативний вплив на ефективність використання інноваційних фінансових інструментів. Наприклад, зміни в системі оподаткування певних операцій призводять до зниження їхньої рентабельності, що зумовлює необхідність розроблення нових фінансових інструментів для компенсації); технологічні (модернізація технології використання фінансових інструментів забезпечує ефективніше управління ризиками, застосування складних математико-економічних моделей, які до винайдення фізичних інформаційних технологій здійснювалися зі значними витратами часу й ресурсів)².

Щодо фінансових технологій, то їхній розвиток впливає на вибір стратегії фінансовими установами. Відповідно, застосування фінансових інновацій потребує ідентифікації багатьох чинників. По-перше, розробляючи технологію таких інновацій, необхідно зважати на правові засади й адаптивність; по-друге, інновації мають враховувати потреби клієнтів; по-третє, інновації пов’язані з ризиком і тому доцільно реалізовувати пілотні проекти, які є дорогими і тривалими. При цьому важливо уникати можливих суперечностей корпоративної культури й технологій. Державне регулювання не повинно заважати розвитку фінансових іннова-

¹ Мировая экономика. Лагард призывает к действиям без промедления, чтобы 2012 год стал “Годом исцеления” // Обзор МВФ. – 2012. – 23 янв. – 4 с.

² *Campbell T. Money and Capital Markets / T. Campbell. – Glenview, IL : Scott, Foresman, 1988.*

цій, забезпечуючи прозорість і доступність продуктів для споживачів, допомагаючи таким чином зробити правильний вибір і отримати дохід.

Водночас трансформація економічних систем зумовлює виникнення нових видів фінансових інновацій, особливо в контексті розвитку нової технологічної парадигми (табл. 1.1.1).

Таблиця 1.1.1

Типи фінансових інновацій залежно від періоду розвитку технологічної парадигми

Період розвитку технологічної парадигми	Типи фінансових інновацій
Виникнення	Забезпечення розроблення та впровадження нововведень. Забезпечення розвитку й поширення. Модернізація фінансових послуг. Залучення нових інвестиційних ресурсів і перерозподіл ризиків. Рефінансування зобов'язань або мобілізація активів. Сумнівні інновації
Упровадження	Залучення нових інвестиційних ресурсів і перерозподіл ризиків. Рефінансування зобов'язань або мобілізація активів. Сумнівні інновації
Розвиток	Забезпечення розроблення та впровадження нововведень. Забезпечення розвитку й поширення. Модернізація фінансових послуг
Зрілість	Забезпечення розвитку й поширення нововведень. Рефінансування зобов'язань або мобілізація активів. Сумнівні інновації

Джерело: Perez C. *Technological Revolutions and Financial Capital: The Dynamics of Bubbles and Golden Ages* / C. Perez. – Cheltenham Edward Elgar Publishing Ltd, 2002. – 198 p.

У сучасній економіці фінансові інновації класифікують за: 1) використовуваними фінансовими інструментами; 2) категоріями учасників; 3) режимом оподаткування; 4) вартісними показниками; 5) термінами реалізації; 6) ступенем ризику.

До основних критеріїв розроблення й розміщення фінансових інновацій доцільно віднести: цінову доступність і стандартизацію послуг, універсальність і адаптивність технологій, орієнтацію на цільову клієнтуру. Розвиток бізнес-процесів передбачає впровадження інформаційних технологій, зміну організаційної структури тощо.

Поширення фінансових інновацій, прагнення учасників ринку до отримання максимального прибутку, швидкий розвиток інфраструктурних елементів ринку зумовлюють появу нових, складніших структурованих фінансових інструментів. Такими є цінні папери, які ґрунтуються на механізмі сек'юритизації.

На нашу думку, процес сек'юритизації супроводжується дезінтермедіацією (англ. *disintermediation*), тобто усуненням фінансових посередників від перерозподілу капіталів. Для залучення фінансових ресурсів публічні акціонерні товариства віддають перевагу емітуванню цінних паперів на фінансовому ринку, а не отриманню банківських кредитів. Тобто дезінтермедіація сприяє інвестуванню заощаджень у цінні папери. При цьому розроблювані правила й норми, що закріплюють допустимі межі використання фінансових інновацій, застарівають дуже швидко. Зазвичай під час криз застосовуються жорсткі заходи нагляду й контролю, посилюється протекціонізм з боку держави, тоді як у період економічного піднесення вони, як правило, лібералізуються. Однак така практика видається малоефективною, оскільки регулювання світового фінансового ринку передбачає не лише процес розроблення правил і рекомендацій регуляторами ринку, а й порядок їх взаємодії.

Світова фінансово-економічна криза дала ринку фінансових послуг реальний шанс подолати турбулентність. У річному звіті Міжнародного валютного фонду “Забезпечення справедливого й збалансованого зростання” (2011 р.)¹ визначено, що розроблення схеми транскордонної фінансової архітектури є важливим першим етапом у складанні схем системного ризику й виявленні “ліній розломів”, які допускають поширення фінансових шоків. Складання схем дає можливість оцінити фактори вразливості, спостерігати за системними ризиками на фінансових ринках й попереджати їх виникнення.

Розвиток фінансових інновацій залежить від зміцнення глобальної системи фінансового захисту, чому має сприяти підвищення потенціалу МВФ – здійснення 37 країнами виняткового внеску в розмірі 456 млрд дол. США для підтримки Фонду. Вживаються заходи щодо поповнення ресурсів Фонду для підтримки країн із низькими доходами – через Трас-

¹ Международный валютный фонд: годовой отчет 2011. Обеспечение справедливого и сбалансированного роста. – МВФ, 2012. – С. 38; Мировой подъем замедляется, а риски снижения роста усиливаются. Перспективы развития мировой экономики // Бюллетень основных прогнозов ПРМЭ. – 2012. – 24 янв.

товий фонд для фінансування скорочення бідності й сприяння економічному зростанню¹.

На особливу увагу заслуговує розмежування відповідних функцій і обов'язків регіональних механізмів для надання кризових позик без залучення МВФ². По-перше, варто визнати, що продовжує поглиблюватися поділ праці. Якщо в одній чи двох невеликих країнах відбувається фінансова криза малого масштабу, то регіональний фінансовий механізм краще підходить для надання кризових позик без залучення МВФ. По-друге, необхідно узгодити можливі сегменти конкуренції між регіональними механізмами і МВФ для запобігання негативним наслідкам. Зауважимо, що одночасне застосування різних схем участі приватного сектору в цьому механізмі може спричинити хаос на міжнародних ринках капіталу.

Суспільство зацікавлене в тому, щоб глобальна економічна інтеграція супроводжувалася координацією заходів макроекономічної політики на національному рівні та гармонізацією міжнародного регулювання для подолання вразливості світової фінансової системи. Загалом “нова структурна економіка” є методом перегляду підходів до стійкого розвитку. До важливих ініціатив проведених центральних банків слід віднести програму купівлі облігацій “Прямі монетарні операції” Європейського центрального банку, третій раунд кількісного пом'якшення Федеральної резервної системи США, розширену Програму купівлі активів Банку Японії.

У розвинутих країнах підвищення ліквідності позитивно впливає на фінансову стабільність, зростають виробництво й зайнятість. Багато урядів узялися за скорочення надмірного бюджетного дефіциту, але через невизначеність і слабкість фінансового сектору досягнення в бюджетній сфері супроводжуються незадовільними показниками зростання або рецесією.

¹ Содействие поиску многосторонних решений для глобального мира [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://blog-imfdirect.imf.org/2012/08/30/promoting-multilateral-solutions-for-a-globalized-world/> /Базовая страница блогов iMFDirect: <http://blog-imfdirect.imf.org>.

² *Каваи М.* Финансовый регионализм. Региональные механизмы формируют новую международную финансовую архитектуру и способствуют мировой финансовой стабильности / М. Каваи, Д. Ломбардини // Финансы и развитие. – 2012. – Вып. 49. – № 3. – Сент. – С. 23–25.

У країнах із ринком, що формується, і країнах, які розвиваються, державні регулятори здійснюють заходи, спрямовані на активізацію податково-бюджетної та грошово-кредитної політики з урахуванням особливостей коригування політики в умовах можливих значних зовнішніх ризиків зниження темпів зростання.

Протягом 2012 р. світові дисбаланси зменшилися, але для їх подолання необхідно вживати послідовні заходи. Криза в зоні євро є загрозою для перспектив розвитку світової економіки¹. Європейський центральний банк розробив механізм, що сприяє повному відображенню низьких директивних ставок у вартості запозичень на периферії. Уряди працюють над розробленням захисних механізмів у зоні євро. Тому доцільно здійснювати інтервенції в банківських системах і надавати підтримку суверенним позичальникам, що потребує створення банківського союзу з єдиною системою забезпечення фінансової стабільності й бюджетної інтеграції. Варто дотримуватися принципу, згідно з яким посилення страхових механізмів у зоні євро має супроводжуватися посиленням контролю.

Зміни у світовій економіці потребують відповідної адаптації МВФ для обслуговування потреб країн-членів. Глобальна фінансова стабілізація ставить перед Фондом такі основні завдання:

- поглиблений аналіз вторинних ефектів і транскордонних наслідків;
- удосконалення оцінки заходів політики країн стосовно обмінних курсів (“Доповідь щодо зовнішньоекономічного сектору”);
- критичний підхід до фінансового сектору як на національному, так і на міжнародному рівнях.

Оподаткування фінансового сектору доцільно досліджувати з таких позицій: з урахуванням поведінки ризику податки можуть стати коригувальним інструментом, що запобігає кризовим явищам; податки у фінансовому секторі можуть бути інструментом надходжень до державного бюджету й основою видатків, спрямованих на запобігання кризовим явищам.

Ми поділяємо точку зору фінансових аналітиків, які вважають, що оподаткування може доповнити регулювання фінансових організацій, якщо зосередити його на ризиках для фінансової системи загалом².

¹Перспективы развития мировой экономики: преодоление высоких уровней долга и вялого роста // Международный валютный фонд. – 2012. – Окт. – 5 с.

²A Fair and Substantial Contribution by the Financial Sector. Final Report for the G20 // International Monetary Fund. – Washington, 2010. – June; Fiscal Monitor:

Такі нормативи, як вимоги до мінімального розміру капіталу, створюють буферні резерви, що допомагають окремим організаціям покривати збитки, а оподаткування може забезпечити ресурси, необхідні урядам для інтервенцій у системі.

В економічній літературі¹ розглядають чотири основних види податків у фінансовому секторі:

- відрахування на цілі фінансової стабільності – збір з балансу фінансової організації (і деяких позабалансових статей) для забезпечення сплати справедливої частки прямих витрат, пов'язаних з урегулюванням стану проблемних організацій (їхній продаж, передача або ліквідація);
- податок на фінансові операції стягується з вартості окремих фінансових операцій, зокрема з інструментами участі в капіталі;
- податок на фінансову діяльність справляється із суми прибутку й винагороди організації. За економічною сутністю це еквівалент податку на додану вартість для фінансового сектору, від якого цей сектор традиційно звільнявся;
- реформування податку на доходи корпорацій – у більшості країн податкова система дає змогу компаніям (у тому числі фінансового сектору) вираховувати з оподатковуваних доходів виплати процентів кредиторам, але не сплачені інвесторам дивіденди. Це створює податковий перекид на користь боргового фінансування, що підсилює стимули для фінансових компаній до надмірних ризиків². Модернізація цього податку сприяла б зменшенню надмірного левериджу у фінансовому секторі.

Підсумовуючи, зазначимо, що нову міжнародну архітектуру для сприяння світовій фінансовій стабільності формують регіональні механізми. Пропозиції щодо розширення сфери оподаткування фінансового сектору дадуть змогу акумулювати податки з нинішнього покоління на відшкодування збитків, які спричинили його дії, для майбутніх поколінь.

Balancing Fiscal Policy Risks. – Washington, 2012; *Keen M.* Rethinking the Taxation of the Financial Sector / *M. Keen* // *CESifo Economic Studies*. – 2012. – Vol. 57. – № 12010. – April. – P. 1–24.

¹ *Готлиб Дж.* Налогообложение финансов. Многие европейские директивные органы склоняются к идее расширения налогообложения финансового сектора / *Дж. Готлиб, Г. Импавидо, А. Иванова* // *Финансы и развитие*. – 2012. – Вып. 49. – № 3. – Сент. – С. 44–47.

² *Mooij R., de.* Debt, Taxes, and Banks / *R. de Mooij*. – IMF Working Paper. – 2012. – 12/48.

Податок має стягуватися з ширшого кола фінансових установ. У перспективі це сприятиме фінансовій стабільності, а звільнення деяких установ від його сплати може стимулювати податковий арбітраж, за якого ці установи змінюватимуть свою класифікацію, щоб скористатися перевагами вигіднішого податкового режиму. Створення податкових стимулів допомогатиме запровадженню фінансових інновацій в умовах стрімкого розвитку банківського сектору.

На особливу увагу заслуговує використання технологій фінансового маркетингу й обґрунтування конкретних заходів з активізації діяльності інституційних інвесторів.

По-перше, слід приділити увагу зміцненню фінансової інфраструктури на ринках забезпеченого фінансування і моніторингу небанківських фінансових установ, які сприяють виникненню системного ризику ліквідності.

По-друге, необхідно відпрацювати моделі попередження валютно-фінансових криз і мінімізації ймовірних втрат; оптимізувати обсяги стабілізаційних (золотовалютних) резервів з метою гарантування стійкості економіки до можливих зовнішніх фінансових криз; систематизувати для забезпечення стійкості національної валюти поступальне підвищення експортних доходів; установити контроль залучення іноземних інвесторів з метою відстеження надходжень спекулятивного капіталу.

По-третє, для проведення ефективної інвестиційної політики фінансові інститути потребують розроблення й використання ліквідних фінансових інструментів. У цьому контексті фінансовий маркетинг розробляє сучасні методики, що базуються на модельних конструкціях, проектуванні каналів розподілу, формуванні цінової політики й вивченні поведінки інвесторів. Оскільки інституційні інвестори – важливі учасники фінансового ринку України, вони повинні активізувати інвестиційну діяльність. Структура вкладень недержавних пенсійних фондів у цінні папери не має істотного впливу на загальну структуру вкладень таких інвесторів. Незначні обсяги залучення пенсійних внесків обмежують можливості фондів диверсифікувати пенсійні активи в дохідні фінансові інструменти.

Таким чином, в умовах інституціональних трансформацій соціально-економічних систем варто визначити економічні засади необхідності розроблення й запровадження фінансових інновацій: освоєння нових ринків, появи нових гравців, дистрибуції нових продуктів й активізації

діяльності небанківських установ. Важливою рисою ефективного функціонування інноваційного механізму є взаємодія його складових: методів, інструментів, форм і важелів впливу на формування відносин, які виникають щодо інституційного забезпечення розроблення та впровадження фінансових інновацій. Водночас якісні зміни на фінансовому ринку сприятимуть: розвитку фінансово-інфраструктурної підсистеми, яка забезпечує інституціональний статус ринку фінансових інновацій; оптимізації трансакційних витрат на їх проведення; коригуванню когнітивних дисфункцій суб'єктів; удосконаленню технологічного руху фінансових ресурсів, а також моніторингу фінансових операцій.

1.2. ІНТЕГРАТИВНА СУТНІСТЬ, СТРУКТУРА ТА ФУНКЦІЇ СТРАТЕГІЇ ФІНАНСОВОГО УПРАВЛІННЯ

1.2.1. Концептуалізація системи фінансового управління в умовах соціально-економічного розвитку

Ефективний розвиток національної економіки значною мірою залежить від чіткої та прозорої системи державного фінансового управління.

На основі аналізу фінансово-економічних наукових джерел можна простежити найрізноманітніші підходи сучасних вітчизняних і зарубіжних учених до бачення сутності, функціональної належності та структури категорії “система” загалом і “фінансова система” зокрема.

Досить оригінальним, на наш погляд, є підхід до розгляду фінансової системи, запропонований українськими науковцями В. М. Опаріним та В. М. Федосовим. У його основу покладено критерії внутрішньої (змістової) структури та організаційної будови¹ (рис. 1.2.1). Внутрішня структура фінансової системи складається зі сфер та ланок, відображаючи об'єктивну сукупність фінансових відносин, та є загальною для всіх країн. Сфера характеризує узагальнену за певною ознакою сукупність фінансових відносин, а ланка — їх відособлену частину². Відповідно, за організаційною будовою система – сукупність фінансових органів та інституцій, які забезпечують управління фінансами та функціонування окремих сегментів фінансового ринку.

¹ Фінанси. Бюджет. Податки: національна та міжнародна термінологія : у 3 т. / Ін-т світ. екон. і міжнар. відносин НАНУ, ДННУ “Акад. фін. управління”; за ред. Т. І. Єфименко. – К., 2010. – С. 519–520.

² Опарін В. М. Фінанси (Загальна теорія) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.studentbooks.com.ua/content/view/37/54>.

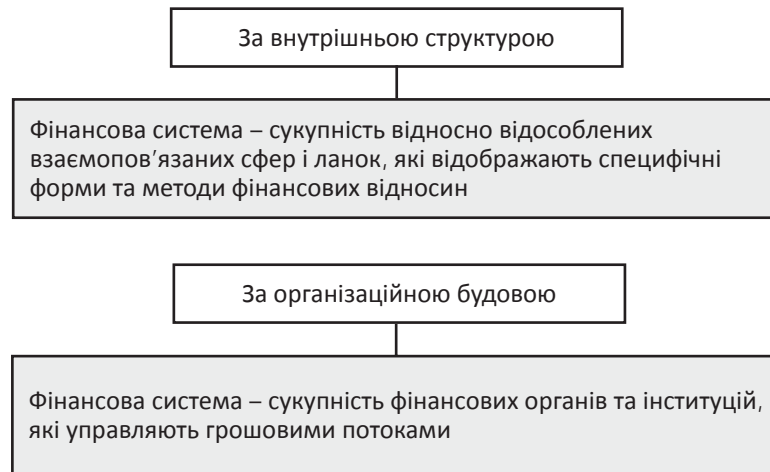


Рис. 1.2.1. **Складові структури фінансової системи**

Складено автором.

Безумовно, такий підхід може зумовити низку дискусійних питань, однак вони є джерелом для подальших досліджень фінансових дефініцій. Підходи до трактування сутності ключових категорій фінансової теорії та практики ("фінанси", "фінансова система", "фінансові ресурси", "фінансова політика", "державні фінанси" та ін.), що безпосередньо стосуються розроблення та розуміння сутності стратегії фінансового управління, узагальнено авторами підручника "Теорія фінансів"¹, у якому наведено десятки різних визначень кожної з цих категорій із позицій різних напрямів сучасної фінансово-економічної науки. На нашу думку, найпридатнішими є ті, які подані в контексті сучасної інституціональної теорії.

Доречно зауважити, що в російській фінансовій літературі дотепер тривають дискусії щодо суті, функцій, ролі фінансів, а також фінансової системи, фінансової політики, кредиту тощо². Свідомо залишаємо осто-

¹ Теорія фінансів : підручник / за ред. проф. В. М. Федосова, С. І. Юрія. – К. : ЦУЛ, 2010. – 576 с.

² Сабитова Н. О сущности финансов: в продолжение дискуссии / Н. М. Сабитова // Финансы. – 2012. – № 6. – С. 58–61; Рябцев С. В. Понятие "финансовая система" в современной теории финансов / С.В. Рябцев // Финансы и кредит. – 2012. – № 15; Щедров В. И. К вопросу о сущности и функциях финансов / Финансы. – 2012. – № 3. – С. 60–62.

ронь розгляд питань про причини виникнення та оцінки явища плюралізму поглядів і концепцій у вітчизняній та зарубіжній науковій літературі. Вони стосуються переважно теоретико-методологічних засад фінансово-економічної науки і виходять далеко за межі аналізу стратегії фінансового управління.

Детальніше розглянемо систему фінансового управління, яка може бути ефективною тільки за певних сприятливих умов, до яких належать: наявність організаційної культури, формування відповідного понятійно-категоріального апарату, окреслення мети, розроблення теоретичних засад тощо. Для створення таких умов необхідно створити інтегративну концепцію дій, тобто прийняти до виконання обґрунтовану стратегію організації управління фінансовими ресурсами країни та їх регулювання. Така стратегія повинна враховувати теоретичні й практичні питання формування і розвитку національних фінансів, включаючи аналіз поточних справ. У ній також слід окреслити низку завдань щодо створення законодавчої бази, способів і форм дослідження об'єктивних закономірностей та умов фінансового господарювання.

Стратегія фінансового управління насамперед передбачає прийняття рішень, пов'язаних з усіма фазами фінансових відносин: нагромадженням, розподілом та використанням грошових ресурсів держави. Крім того, вона формує цілеспрямовану концепцію дій, спрямованих на вирішення першочергових завдань щодо забезпечення фінансової стабільності й економічного зростання країни. За організаційно-інституціональною структурою фінансова система – це сукупність фінансових інститутів та інституцій, які здійснюють акумулювання, розподіл, управління і регулювання грошових засобів з метою ефективного функціонування та стабільного розвитку національної економіки, а також забезпечення національних інтересів.

Принципи побудови національної фінансової системи визначають методи державного управління та регулювання. Відповідно, державне фінансове управління охоплює організаційно-регулюючу, контролюючу та інші види діяльності фінансових інституцій з метою розроблення та втілення в життя державної фінансової політики.

Державне фінансове регулювання – це сукупність інструментів і механізмів, за допомогою яких держава або уповноважені нею інституції через відповідні законодавчі акти та розпорядження встановлюють суспільно-економічні й фінансові норми, що регулюють і визначають за-

гальні принципи їхньої діяльності з метою забезпечення стійкості державних фінансів та захисту національних інтересів.

Таким чином, державне фінансове управління та державне фінансове регулювання є основними формами політики держави щодо вироблення національної концепції фінансової стратегії. Крім того, від системи організації управління залежить ефективне функціонування фінансової системи держави як механізму забезпечення грошовими коштами національної економіки. Разом з тим форми та методи управлінської діяльності щодо національних фінансів залежать від чітко визначених концептуальних засад вибраної стратегії. Тому, на наш погляд, доречно розглянути теоретико-методологічні та функціональні засади дослідження стратегії фінансового управління.

1.2.2. Функціональний зміст, структура, завдання та механізм взаємодії стратегії фінансового управління

Теоретико-методологічна концепція дослідження стратегії фінансового управління складається з трьох засадничих інтегративних детермінантів фінансознавства: фінанси, фінансова стратегія, фінансове управління. Висвітленню сутності, змісту фінансів та їх ролі в економіці присвятили праці багато науковців і фахівців фінансової справи. На основі аналізу цих досліджень вимальовується одна досить суттєва закономірність: фінанси часто розглядаються не тільки як історична чи економічна категорія, а й як інструмент впливу на виробничо-торговельний процес суб'єкта господарювання¹. Цей дієвий вплив здійснюється через відповідний фінансовий механізм, від злагодженості роботи всіх ланок якого залежить ефективність фінансового управління. Отже, фінансовий механізм – це сукупність форм і методів формування і використання фінансових ресурсів з метою вирішення поставлених завдань (рис. 1.2.2).

Фінансовий механізм слід розглядати також як систему, покликану забезпечувати реалізацію ефективної фінансової політики держави, що проводиться певними способами з використанням відповідних методів для досягнення позитивних результатів. Головне завдання фінансової політики – забезпечення реалізації тієї чи іншої державної програми відповідними фінансовими ресурсами. Центральним елементом органі-

¹ Балабанов *И. Т.* Основы финансового менеджмента : учеб. пособие / И. Т. Балабанов. – 2-е изд., доп. и перераб. – М. : Финансы и статистика, 1999. – С. 50.



Рис. 1.2.2. Складові інституційного механізму національного фінансового управління

Складено автором.

заційного фінансового механізму є структура управління, від якої значною мірою залежить дієвість усього фінансово-господарського механізму, оскільки вона поєднує різноманітні складові фінансової діяльності, регламентує внутрішні взаємовідносини і забезпечує стійку ієрархічну систему управління національними фінансами України.

Державні програми довгострокового соціально-економічного розвитку країни базуються на розробленні відповідної фінансової стратегії. Категорія “стратегія” визначається в дослідженнях багатьох українських і зарубіжних вчених. Великий внесок у розроблення методології

стратегічного управління зробили І. Ансофф, П. Друкер, Х. Мінцберг та М. Портер. Дехто з них сутнісною характеристикою змісту стратегії розвитку вбачає взаємозв'язок між системою управління та зовнішнім середовищем. Так, Х. Мінцберг зазначає, що формулювання стратегії включає інтерпретацію середовища та розвиток послідовних моделей у потоці організаційних рішень.

Е. Боумен розглядає стратегію як інституціональну сферу, що пов'язана переважно з відносинами між організацією та її навколишнім середовищем.

Деякі вчені, залежно від характеру фінансових заходів і часу, виокремлюють поняття “фінансова стратегія” та “фінансова тактика”. Фінансову стратегію розглядають як систему основних напрямів використання фінансових ресурсів на тривалу перспективу. Прикладом стратегічних завдань щодо розвитку та впровадження фінансового механізму є: застосування власної грошової одиниці, проведення приватизації, подолання інфляційних процесів та спаду промислового виробництва тощо. Фінансова тактика насамперед спрямована на вирішення завдань певного етапу розвитку країни і полягає у зміні форм організації фінансових відносин.

Слід зауважити, що стратегія і тактика становлять два споріднених феномени, які розкривають фінансові аспекти національного соціально-економічного розвитку. Вони є важливим інструментом для досягнення позитивного результату. Стратегія, з погляду стратегічного менеджменту, – узагальнююча модель дій, необхідних для досягнення цілей, поставлених шляхом координації та розподілу ресурсів відповідному об'єкту (органу державної влади). За сутністю, стратегія – це набір відповідних правил для прийняття конкретних рішень, якими підприємство чи організація керуються в процесі діяльності¹.

Стратегічне управління – це управлінська діяльність, пов'язана з постановкою цілей і завдань органу державної влади, а також з підтриманням взаємовідносин між нею і оточенням, що надає державній владі можливість досягти цілей, відповідає її внутрішнім можливостям та допомагає залишатися сприйнятливою до зовнішніх потреб².

Наше визначення поняття “стратегія фінансового управління” полягає насамперед у тому, що це – функція простору, часу, напряму та дії.

¹ Стратегія розвитку фінансового сектору України до 2015 року (проект) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ufin.com.ua/konceptia/002.doc>.

² Там само.

Тобто: простір – це середовище, в якому знаходиться держава; час – окреслений період, з якого, власне, складається стратегія; вказаний напрям – досягнення мети та окреслені конкретні дії для її реалізації, а також очікувані результати. Саме на основі такого підходу доцільно розглядати поняття стратегії фінансового управління. Для національної економіки України дуже важливі визначення і, безумовно, реалізація її фінансової стратегії, що пов'язано з переходом до ринкових відносин та продовженням процесу формування інституційного середовища.

Методологія дослідження стратегії фінансового управління – це системна цілісність основних напрямів державної політики, формування ефективної моделі розбудови та функціонування національних фінансів на середньо- і довгострокову перспективу з метою вирішення стратегічних соціально-економічних проблем, забезпечення національних фінансових інтересів, інтеграції у світовий фінансово-економічний простір тощо.

Фінансове управління можна розглядати з точки зору взаємовідносин між керівним суб'єктом і керованим об'єктом з метою досягнення певних фінансових результатів (рис. 1.2.3). Одними з найважливіших об'єк-



Рис. 1.2.3. Інтегративна модель фінансового управління

Складено автором.

тів є: державні фінанси; фінанси підприємств, організацій і установ; фінанси населення, сімейних та домашніх господарств. Суб'єкти фінансового управління – держава (в особі законодавчих і виконавчих, у тому числі фінансових органів), фінансові служби підприємств, організацій, установ та окремо взяті фізичні особи.

Стратегія фінансового управління є основною формою реалізації головних цілей національної соціально-економічної політики. Для держави виникає об'єктивна потреба у становленні тенденцій розвитку фінансового господарства, перспектив та фінансових можливостей задля реалізації державних програм згідно з визначеною загальнонаціональною політикою соціально-економічного розвитку. Отже, стратегія фінансового управління є складовою загальної стратегії економічного розвитку держави, має узгоджуватися з цілями та напрямками її діяльності. Функціонально вона забезпечує:

- формування та ефективного використання національних фінансових ресурсів;
- виявлення найефективніших напрямів інвестування та доцільності зосередження фінансових ресурсів для вирішення першочергових державних завдань;
- відповідність фінансових дій економічному стану та наявному ресурсному забезпеченню;
- своєчасність визначення загроз фінансового характеру, які можуть виникнути у світовому співтоваристві;
- правильний вибір напрямів фінансових дій для досягнення конкурентоспроможності на зовнішньому ринку.

Завданнями стратегії фінансового управління є:

- визначення способів проведення успішної фінансової політики та використання фінансових можливостей;
- визначення форм перспективних фінансових взаємовідносин із суб'єктами господарювання, бюджетом, банками та іншими фінансовими інститутами;
- фінансове забезпечення інвестиційної діяльності на перспективу;
- вивчення фінансових можливостей конкурентоспроможності національної економіки, розроблення та здійснення заходів щодо забезпечення фінансової стійкості;
- розроблення способів подолання кризового стану та методів фінансового управління за умов мінливості зовнішнього середовища.

Моделювання стратегії фінансового управління повинно відбуватися з урахуванням внутрішніх і зовнішніх ризиків: неплатоспроможності,

інфляційних процесів, коливань курсу валют, світових фінансових криз та інших непередбачуваних обставин. Для успішної реалізації фінансової стратегії національного поступу мають бути дотримані такі умови:

- відповідність стратегічних цілей фінансового розвитку реальним економічним і фінансовим національним можливостям;
- централізоване фінансове керівництво;
- гнучкість й адекватність методів стратегії фінансового управління змінам фінансово-економічної ситуації як усередині країни, так і у світовому просторі;
- мобілізація внутрішніх ресурсів;
- залучення та раціональне використання інвестиційних ресурсів тощо.

З одного боку, стратегія фінансового управління – урядовий документ, який передбачає комплекс ключових заходів правового та інституційно-організаційного характеру, де окреслені цілі й пріоритетні завдання розвитку основних фінансових інституцій та інститутів, а також їх сегментів як цілісної системи. Місія стратегії полягає в розбудові ефективного фінансового сектору, здатного забезпечувати реальний сектор економіки необхідними фінансовими ресурсами та здійснювати підтримку соціального розвитку країни, її інтеграції у світовий фінансовий простір без загроз національним інтересам та економічній безпеці України¹.

З другого боку, стратегія фінансового управління є базою для розроблення галузевих програм національного розвитку. Для прикладу – проект Стратегії розвитку фінансового сектору України до 2015 року, розроблений робочою групою в складі представників Державної комісії з регулювання ринків фінансових послуг в Україні, Національного банку України та Державної комісії з цінних паперів та фондового ринку про ринок цінних паперів (ДКЦПФР) на виконання Указу Президента України “Про рішення Ради національної безпеки і оборони України” від 15.06.2007; “Про хід виконання рішень Ради національної безпеки і оборони України щодо поліпшення інвестиційного клімату в Україні” від 20.07.2007 № 659/2007².

Ця стратегія охоплює:

- оцінку сучасного стану, загальних проблем та чинників розвитку фінансового сектору;

¹ Стратегія розвитку фінансового сектору України до 2015 року (проект) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ufin.com.ua/konceptcia/002.doc>.

² Там само.

- визначення основних цілей та пріоритетних завдань розвитку фінансового сектору України на період до 2015 року;
- визначення основних напрямів державної політики та ключових заходів щодо подальшої розбудови банківської системи, ринку кооперативного кредитування, ринків страхових послуг, цінних паперів, послуг спільного інвестування лізингових послуг, недержавних пенсійних послуг, а також розвитку нових цільових інститутів, запровадження нових фінансових інструментів і послуг, удосконалення системи державного регулювання й саморегулювання та інтеграції до світового фінансового простору¹.

Стратегія розвитку фінансового сектору є цілісною системою ідей, поглядів, намірів та ключових заходів щодо розвитку фінансового сектору на середньострокову перспективу з урахуванням національних фінансових інтересів і соціально-економічних потреб країни. Національні фінансові інтереси – це пріоритетні потреби народу та держави щодо фінансових ресурсів, джерел та механізмів їх забезпечення, реалізація яких гарантує фінансову спроможність сталого, суверенного і динамічного розвитку країни².

Разом з тим постановка різноманітних цілей вимагає визначення того, яких саме результатів можна досягти з наявним потенціалом у просторі та часі порівняно з очікуваними.

У проекті Стратегії розвитку фінансового сектору України до 2015 року основними цілями є досягнення стійкості, відкритості та конкурентоспроможності вітчизняного фінансового сектору, де стійкість фінансового сектору передбачає його здатність до самодостатнього розвитку, протидії негативному впливу з боку інших країн на внутрішню фінансову політику, а також нейтралізації загроз на внутрішньому ринку наслідків світових фінансових криз. Відкритість фінансового сектору передбачає інформаційну прозорість фінансових установ щодо власників послуг та результатів діяльності, а також відкритість державних регуляторних органів стосовно: цілей регулювання та нагляду (політична відкритість); розкриття інформації про орієнтири, моделі та прогнози розвитку (економічна відкритість); механізмів прийняття рішень (процедурна відкритість); інформації про заходи впливу, досягнуті результати і помилки ринкового регулювання (ринкова відкритість).

¹ Стратегія розвитку фінансового сектору України до 2015 року (проект) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ufin.com.ua/konceptcia/002.doc>.

² Там само.

Фінансова стратегія є першоосновою загальної економічної стратегії національного розвитку та національної безпеки країни. Наприклад, зміна ситуації на мегарівні (світовому фінансовому ринку) зумовлює коригування як фінансової, так і загальної стратегії в національній економіці.

1.2.3. Інституціалізація стратегії фінансового управління: тенденції та рівні дослідження

Незважаючи на те, що для ефективного реалізації стратегії фінансового управління потрібні чіткість при формулюванні мети, форм і методів її досягнення, а також відповідна структурованість тощо, ключовим чинником залишається розвинутість інституціонального середовища: суб'єктів і об'єктів, тобто сукупності всіх інститутів, інституцій та інших складових. Головним суб'єктом управління є держава, а об'єктом – фінансова система. Розглядаючи сутність об'єкта дослідження, у системі наукового знання виокремлюють декілька рівнів – фундаментальний, пошуковий, прикладний та ін., а також два основних рівні наукового пізнання: емпіричний і теоретичний. Саме такий підхід доречний і для дослідження фінансової науки. Разом з тим, досліджуючи сутність фінансів і проблеми їх розвитку, українські й зарубіжні вчені розглядають їх переважно на макро- та мікроекономічному рівнях. На нашу думку, при формуванні стратегії фінансового управління доцільно враховувати також мезо- та мегарівні.

Якщо розглянути стратегію мікрорівня детальніше, то можна побачити, що вона пов'язана з державним фінансовим регулюванням підприємництва та сфер господарської і соціальної діяльності (управління й регулювання фінансовими потоками у виробничій та соціальній сферах, в системі освіти, науки і культури, засобах масової інформації тощо).

Основними компонентами стратегії макрорівня є: фінансова діяльність вищих органів державної влади, розроблення національної фінансової політики, державне фінансове регулювання та управління національною економікою (фінансова політика уряду, фінанси оборони, правоохоронних органів і державної безпеки, фінанси органів державного управління тощо). На сучасному етапі розвитку, головний фінансовий орган – Міністерство фінансів України, безпосередньо або опосередковано пов'язаний з усіма функціями, які виконує державний менеджмент.

Стратегія мезорівня пов'язана з державним фінансовим регулюванням розвитку регіонів та фінансовим управлінням органів місцевого самоврядування. З прийняттям Бюджетного кодексу України було здій-

снено більш обґрунтований та чіткий розподіл доходів і видатків між рівнями бюджетів. На прозору основу переведено міжбюджетні відносини, упорядковано та систематизовано бюджетний процес, розмежовано повноваження між державним і місцевими бюджетами на засадах збалансування загальнодержавних та регіональних інтересів з метою забезпечення максимально ефективного надання послуг і використання бюджетних коштів.

Згідно з Податковим кодексом України за місцевими бюджетами на стабільній основі закріплено основні бюджетоутворюючі податки і збори (податок на доходи фізичних осіб, плата за землю, податок з власників транспортних засобів та інших самохідних машин і механізмів, кошти від відчуження майна, що належить комунальній власності, тощо), які дали можливість органам місцевого самоврядування забезпечувати якісніший соціально-економічний розвиток.

У рамках реалізації Програми економічних реформ на 2010–2014 роки “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава” здійснено низку заходів у сфері регіонального розвитку та удосконалення міжбюджетних відносин.

У новій редакції Бюджетного кодексу України в частині місцевих бюджетів передбачено низку норм, спрямованих на: формування прогнозованої бюджетної політики, регіональне економічне зростання, збільшення фінансової самодостатності місцевих бюджетів та удосконалення міжбюджетних відносин. З урахуванням положень Податкового кодексу України визначено розрахункові показники місцевих бюджетів. Крім того, новою редакцією Бюджетного кодексу України закладено законодавче підґрунтя для запровадження середньострокового бюджетного планування на місцевому рівні й програмно-цільового методу (ПЦМ) складання і виконання місцевих бюджетів, застосування яких передбачатиме формування бюджетної політики на новому рівні. Зокрема, створено методологічну базу для запровадження складання і виконання місцевих бюджетів за ПЦМ.

Стратегія мегарівня пов'язана з міжнародними фінансами, державним фінансовим регулюванням зовнішньоекономічної діяльності, міжнародними фінансовими інституціями, міжнародним фінансовим ринком у частині вироблення міжнародної фінансової політики тощо. Крім участі у вирішенні загальнонаціональних фінансових проблем на міжнародній арені, Міністерство фінансів України активно співпрацює з міжнародними організаціями з питань податкової, митної політики та у

сфері застосування Міжнародних стандартів фінансової звітності, а також методології бухгалтерського обліку тощо.

У сукупності рівні дослідження складових стратегії фінансового регулювання можна зобразити, як на рис. 1.2.4.

Усі рівні стратегії фінансового управління тісно поєднані. Можна зробити висновок, що незалежно від “висоти” рівнів стратегічного управління фінансами, вони однаково діють у вирішенні як глобальних питань (за рахунок залучення великого капіталу й управління ним – досить потужних вливань в економіку інших країн, великі корпорації тощо), так і місцевих проблем (окремі капіталовкладення, які надаються у вигляді позик чи інвестицій у розвиток конкретного підприємства, району або міської територіальної громади).

Загалом можна схематично окреслити складові фінансового управління, його стратегію і тактику, з одного боку, та організаційно-функціональну систему управління національними фінансами, – з другого (рис. 1..2.5).

Правильно вибудована і схвалена стратегія фінансового управління – потужний аргумент для раціонального і всебічного вкладення й використання інвестицій у розвиток економічних, політичних, соціальних, демографічних та інших сфер не тільки на міжнародному рівні, а й на рівні внутрішніх фінансово-економічних відносин між об’єктами та суб’єктами господарювання. Наприклад, досить вагомим вкладенням в розвиток окремого регіону чи підприємства з боку потужного інвестора да-

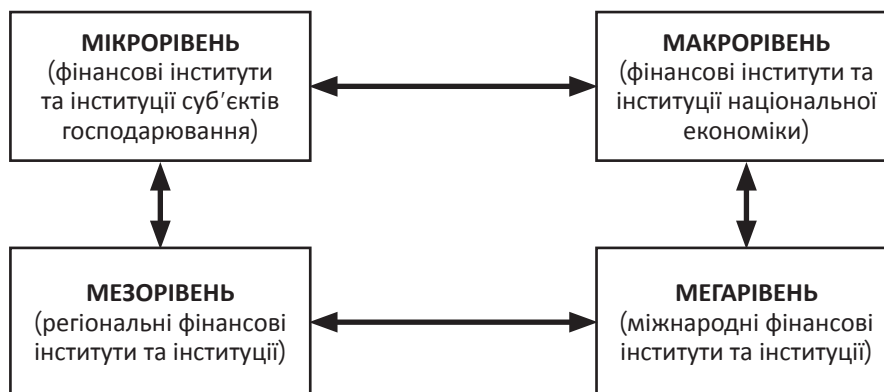


Рис. 1.2.4. Схема фінансових відносин та дослідження складових стратегії фінансового управління

Складено автором.

ють змогу суттєво змінити соціально-економічну ситуацію та підвищити рівень життя людей, хоча для самого інвестора такі капіталовкладення можуть бути несуттєвими з огляду на його фінансові можливості. Однак без правильно вибраної стратегії використання цих ресурсів

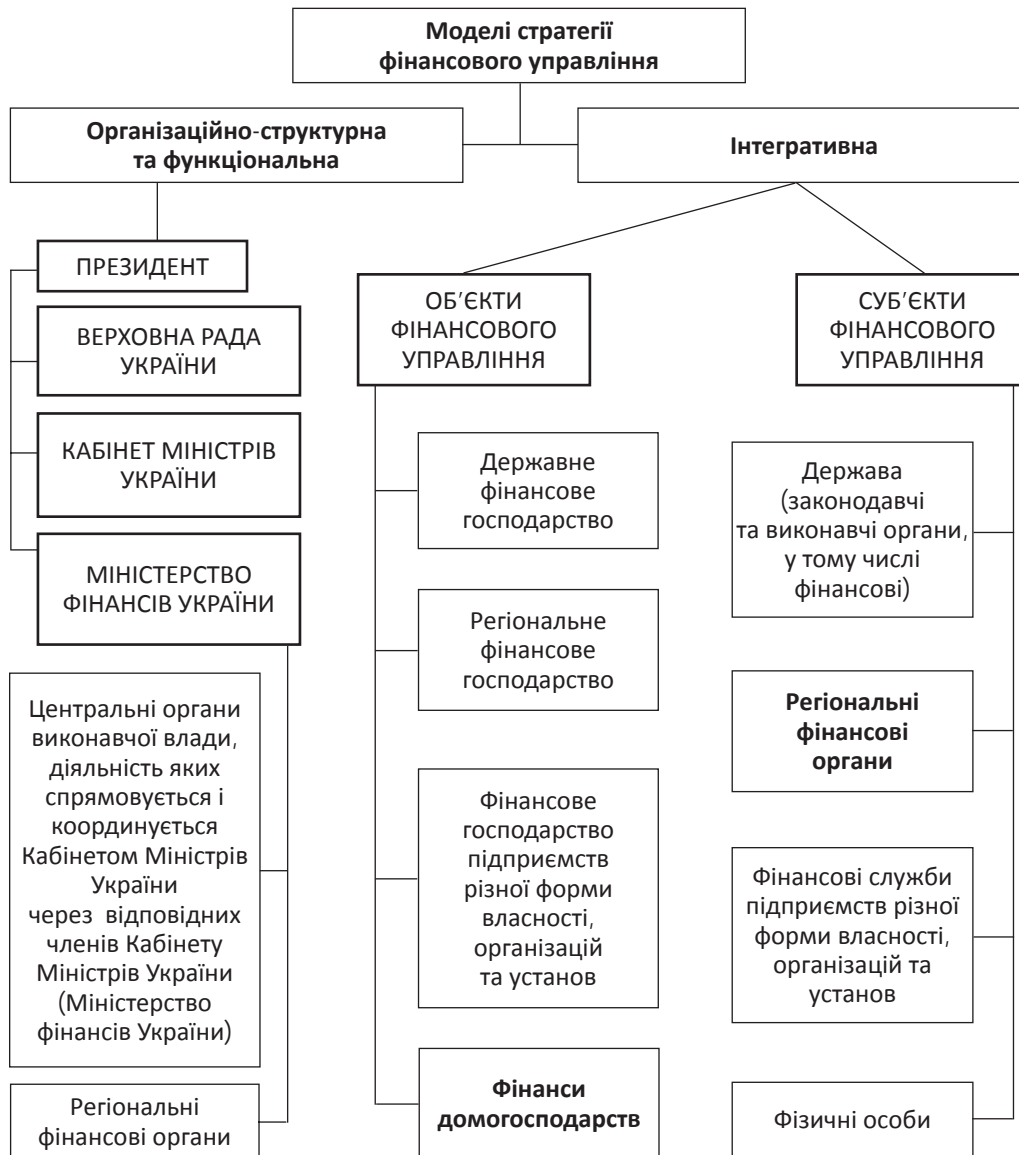


Рис. 1.2.5. Детермінанти фінансового управління

Складено автором.

вони можуть постійно перебувати у зоні ризику як на мікро-, мезо-, так і на макрорівні, не виконуючи повною мірою своїх прямих функцій. Звідси походять різноманітні непередбачувані ситуації: порушення термінів використання коштів, неповне або понаднормативне використання їх, використання не за призначенням тощо.

Стратегія управління фінансами повинна базуватися на всебічному і постійному моніторингу їх використання з урахуванням особливостей певного регіону та процесів, які відбуваються в державі, де задіяні позики чи інвестиції. Саме тому необхідно виокремити різні рівні стратегічного управління фінансовими ресурсами з огляду на завдання, які на них покладені. Однак процедури зарахування і використання цих ресурсів на різних рівнях суттєво не відрізнятимуться залежно від стратегічного плану управління фінансами. Вкладення капіталу необхідні для отримання прибутку, саме він і визначає стратегію використання фінансових ресурсів, а також необхідність і можливість їх захисту на державному рівні.

Запропонована модель не тільки відображає взаємозв'язки між інститутами, інституціями, об'єктами, суб'єктами і т. ін. фінансового управління та регулювання, а й показує їх взаємовплив та відмінності залежно від функціональності. Таке виокремлення насамперед дає змогу чітко уявити величину та необхідність залучення фінансових ресурсів, періодичність і масштабність їх використання, а також вибудувати теоретичну модель стратегії національного фінансового управління для практичного застосування.

1.3. ІННОВАЦІЇ ІНСТИТУЦІЙНИХ ЗАСАД ТРАНСФОРМАЦІЇ ДЕРЖАВНИХ ФІНАНСІВ

1.3.1. Вітчизняні та зарубіжні класифікації теорії економіки та фінансів і місце в них концепцій новітніх напрямів фінансово-економічної думки

Значна частина викликів, які постають сьогодні перед глобальною економікою та окремими країнами (наприклад, продовольча, сировинна, екологічна, пенсійна кризи), іманентно пов'язані з функціонуванням публічних фінансів і потребують активної участі інститутів суспільного сектору в оперативному реагуванні на їхні негативні прояви. Особливо актуальною вбачається координація механізмів локального, наці-

онального та глобального управління щодо забезпечення суспільними благами та зменшення деструктивного впливу так званих антиблаг у контексті досягнення цілей розвитку тисячоліття.

З огляду на зазначене, для дослідження була обрана актуальна тема реформування суспільного сектору економіки та нових підходів до управління державними фінансами в контексті концепцій інституціонально-інформаційної економіки, зокрема неоінституціоналізму.

Водночас питання розвитку концепцій інституціонально-інформаційної економіки та їх застосування до аналізу фіскального простору і стійкості державних фінансів вкрай недостатньо досліджені у вітчизняній та зарубіжній економічній та фінансовій літературі.

Аналіз стану, проблем інституціональних досліджень в Україні та їх загальну оцінку здійснили у 2005 р. професори Р. М. Нуреев і В. В. Дементьев у монографії “Постсоветский институционализм”¹ та у 2010 р. академік НАН України А. А. Чухно, професори П. М. Леоненко і П. І. Юхименко у праці “Інституціонально-інформаційна економіка”². Проте залишаються актуальними і гостродискусійними питання вітчизняних і зарубіжних класифікацій економічної теорії і місце в них концепцій інституціонального напрямку, їх використання у фінансовій науці.

На основі аналізу новітньої вітчизняної та зарубіжної економічної літератури розкриємо значення класифікації сучасних економічних теорій і місця в них теорій інституціоналізму.

Професор Фрібурзького університету (Швейцарія) Г. Бортіс неодноразово підкреслює важливе значення класифікації економічних теорій. “Взаємна конструктивна критика повинна впливати з глибокого та неупередженого тестування економічних теорій, – пише вчений. – Такий підхід може спростити процес узагальненої класифікації економічних теорій, яке б відображало головні пояснення, яких дотримуються економісти. Систематизація потоку емпіричної та теоретичної інформації загалом внесе ясність у викладання, прийняття рішень і розроблення політики”³.

¹ Нуреев Р. М. Постсоветский институционализм / Р. М. Нуреев, В. В. Дементьев. – Донецк, 2005. – С. 446–479.

² Чухно А. А. Институционально-информационная экономика / А. А. Чухно, П. М. Леоненко, П. И. Юхименко. – К. : Знання, 2010. – С. 122–131.

³ Бортіс Г. Інституції, поведінка та економічна теорія. Внесок до класико-кейнсіанської політичної економії / Г. Бортіс ; пер. з англ. – К. : КМ Академія, 2007. – С. 20.

Представники всіх напрямів економічної і фінансової науки констатують очевидні факти розгалуженості сучасних економічних і фінансових теорій, їх різноманіття, значний спектр думок. Г. Бортіс закликає науковців до достатньо широкого мислення, урахування переваг альтернативних або навіть протилежних підходів, що “сприятиме розвитку науки взагалі та економічної теорії зокрема”.

Г. Бортіс застерігає про приблизність і неповність наведеного спектра економічних теорій, привертаючи увагу до поняття інституціоналізму та інституцій як ключового для суспільних наук¹. Вчений, як і переважна більшість представників сучасної економічної науки, розрізняє два види інституціоналізму – традиційний і новий.

Г. Бортіс наголошує: “Новий інституціоналізм виявляється дуже корисним для розуміння окремих проявів суспільного життя. Однак для того, щоб спеціалісти із суспільних наук могли розробити хоча б приблизне уявлення про функціонування суспільства загалом, цей тип інституціоналізму слід доповнити традиційним інституціоналізмом”².

Своєрідне бачення інституціоналізму та його місця в сучасній економічній теорії (а звідси – вихід на аналіз фінансової системи і фінансових інститутів) запропонували автори й укладачі п’ятитомного видання з теорії та історії світової економічної думки (Ю. Я. Ольсевич, Г. Г. Фетісов, О. Г. Худокормов). Значення доробку вчених полягає в тому, що це один з небагатьох варіантів сучасної класифікації економічної теорії взагалі та інституціональної теорії зокрема в широкому історичному контексті її виникнення, розвитку, еволюції. Класифікація дає наочне уявлення про складний процес поступу світової економічної думки, її взаємозв’язки та взаємодію, багатоманітність і єдність теорій, шкіл, течій, напрямів на сучасному етапі розвитку економічної науки.

У запропонованій класифікації теоретичні потоки розміщені зліва направо – від лівого революціонізму (Е. Мандель) до ліво- і правочентристських економічних теорій і, нарешті, до ультралібералізму (Л. Мізес, Ф. Хайек та ін.). Складники класифікації такі:

- лівий фланг економічної думки (західний марксизм і ліворадикальна критика капіталізму);

¹ Бортіс Г. Інституції, поведінка та економічна теорія. Внесок до класико-кейнсіанської політичної економії / Г. Бортіс ; пер. з англ. – К. : КМ Академія, 2007. – С. 60–66.

² Там само. – С. 61.

- лівоцентристські економічні теорії (західноєвропейські соціал-демократичні економічні теорії, теорії інституціонально-еволюційного напрямку та неортодоксального кейнсіанства);
- центристські теорії (німецький неолібералізм, неінституціоналізм, ортодоксальне (праве) кейнсіанство, “неокласичний синтез”);
- праволіберальний фланг економічної теорії (традиційні та сучасні неокласичні концепції);
- економічний ультралібералізм (теорії австрійської та неоавстрійської шкіл).

Автори цієї класифікації відносно її новизною вважають введення у загальну схему процесу розвитку економічної думки досить широкого інституціонально-еволюційного напрямку, виокремленого на лівому фланзі економічної думки. До нього включені насамперед англо-американський інституціоналізм (Т. Веблен, Дж. Гобсон, Дж. Коммонс, У. Мітчелл) та американський інституціоналізм вебленської традиції (К. Поланьї, У. Ростоу, Дж. Гелбрейт, Р. Хейлбронер, Д. Белл, О. Тоффлер, Дж. Ходжсон). Позитивна новація такої класифікації – віднесення до складу американського інституціоналізму вебленської традиції, теорій представників сучасного постіндустріалізму (постіндустріальної, інформаційної, знанневої економіки тощо). В економічній літературі таке поєднання у межах сучасного інституціоналізму положень інституціональної теорії та різних концепцій постіндустріалізму отримало назву “інституціонально-інформаційна економіка”¹.

Водночас одним із основних завдань під час аналізу інституційно-інформаційної економіки стає обґрунтування правомірності віднесення неінституціоналізму до сучасного інституціоналізму. Основні аргументи на користь цього такі.

По-перше, представники всіх напрямів інституціоналізму, хоч і різною мірою, характеризуються критичним ставленням до неокласики, яка залишається теоретико-методологічним ядром західного мейнстріму. Неінституціоналісти загалом виступають противниками (теоретичними опонентами) мейнстріму, що дає підставу виокремити і розглядати їх як представників неортодоксальної економічної теорії.

По-друге, відбувається помітне зближення традиційного інституціоналізму і нової інституціональної економічної теорії (НІЕТ) за рахунок включення до НІЕТ аналізу неекономічних чинників (етика, мораль-

¹ Чухно А. А. Інституціонально-інформаційна економіка / А. А. Чухно, П. М. Леоненко, П. І. Юхименко. – К. : Знання, 2010. – 687 с.

ність, довіра та ін.) і техніко-економічних факторів (технологічний спосіб виробництва, технологічні уклади, інформаційні технології тощо).

По-третє, незважаючи на різні трактування ключової категорії “інститут”, представники інституціоналізму розглядають суспільство та його економічну складову як сукупність інститутів, що становлять основу діяльності індивідів та колективів, індивідуальних та групових, колективних економічних інститутів. Зближення “старого” і “нового” інституціоналізму деякі його представники та прихильники пропонують на основі прийняття НІЕТ макропринципів (наприклад, принципу ефективного попиту або системи цінностей, яка переважає в суспільстві), що впливають на форму суспільних структур чи устрій інститутів.

Одна з характерних особливостей загальної класифікації економічних теорій загалом та теорій інституціоналізму в ній зокрема полягає в “розсіюванні” інституціонально-еволюційного напрямку. Зокрема класифікація стосується лише економічної теорії Заходу й з неї випадають відмінні від західних “національні лінії” у розвитку традиційного та нового інституціоналізму. Йдеться насамперед про український, російський та інші національні варіанти розвитку інституціонально-інформаційної економіки.

Таким чином, у “роз’єднанні” двох різновидів або складових інституціоналізму – “старого” (“традиційного”, вебленівської традиції) та “нового” (неоінституціоналізму) вбачаємо прихований критично слабкий пункт розглянутих нами та подібних класифікацій, їх розбіжності з реальністю. Гносеологічною основою цього роз’єднання є абсолютизація певних реальних відмінностей двох варіантів інституціоналізму.

На основі викладеного зробимо загальні висновки.

1. Сучасна економічна теорія характеризується розгалуженістю, багатоманітністю, альтернативністю і навіть протилежністю концепцій, шкіл, течій, напрямів та надзвичайною різноплановістю. Її складові суттєво залежать від економічних, соціальних, політичних, культурних факторів та обставин, що характеризують конкретну епоху. Вони також змінюються з плином часу залежно від зміни історичної ситуації. Складність реального світу зумовлює завжди ймовірність його пізнання та зміну значення різних теорій у часі.

2. Спроби загальної класифікації економічних теорій ґрунтуються на певних соціальних філософіях (лібералізму, соціалізму, гуманізму), що утворюють об’єднавчу основу економічних наук. Оцінка значення інсти-

туційної системи та поведінки, що змінюються, залежить від соціальної філософії, яку сповідує певний учений.

3. Спроби загальної класифікації економічних теорій спираються на різні критерії. У результаті отримуємо різні варіанти загальних класифікацій, а також конкретної внутрішньої структури та розміщення в спектрі шкіл, напрямів економічної науки.

4. Надмірна багатоманітність, альтернативність і розгалуженість економічних теорій при спробах їх класифікації, а в подальшому під час їх вивчення та практичного застосування, зокрема під час розроблення економічної та фінансової політики, зумовлюють виникнення певних проблем.

1.3.2. Концепції інституціонального напрямку як теоретико-методологічна основа реформування державних фінансів

Здійснення соціально-економічних реформ є безперервним процесом, що пов'язано не лише з історичним і культурним поступом цивілізацій, а й перманентним прагненням індивідів до кращого життя. Автохтонне значення лат. *reformato* – “повернення до початкового стану”¹, адже у традиційних суспільствах до соціальних нововведень ставилися з підозрою і тому обґрунтування змін шукали у звичаях пращурів. Набагато пізніше терміном *reformare* позначали будь-яке перетворення, зміну, перебудову незалежно від її результату на певній ділянці суспільного життя². Сучасний зміст категорії “реформа” – перетворення з метою покращання – став домінуючим поступово, у міру формування сучасних динамічних систем, і часто ототожнюється з категорією “модернізація” (фр. *modernization* – сучасний) – удосконалення, зміни, які відповідають вимогам сучасності³. Причому ці зміни можна розглядати з позицій як зусиль (роботи), спрямованих на подолання накопиченого відставання із засвоєнням кращих зразків, так і періоду (часу), протягом якого ця робота проводиться⁴. Саме в цьому контексті нами розглядаються та оці-

¹ Большой экономический словарь / под ред. А. Н. Азрилияна. – М. : Ин-т новой экономики, 2007. – 1472 с.

² Сучасний словник іншомовних слів: близько 20 тис. слів і словосполучень / уклад.: О. І. Скопненко, Т. В. Цимбалюк. – К. : Довіра, 2006. – 789 с.

³ Сатаров Г. Прологомены к последней модернизации России / Г. Сатаров // Вопросы экономики. – 2011. – № 5. – С. 4–18.

⁴ Ясин Е. Институциональные ограничения модернизации, или приживется ли демократия в России? / Е. Ясин // Вопросы экономики. – 2011. – № 11. – С. 4–24.

нюються економічні реформи загалом та трансформаційні зміни у суспільному секторі й публічних фінансах зокрема.

Сучасна ідеологія реформ, що системно проводяться як у розвинутих країнах світу, так і в тих, що розвиваються, базується на здобутках нової політичної економії, інституціональної теорії, з широким використанням традиційного апарату макро- і мікроекономіки, теорії міжнародної торгівлі, економіко-математичного моделювання. Особливе значення останнім часом надається інституціональній модернізації, яка раніше в ідеологіях реформаторів практично не враховувалася. Наприклад, базові принципи Вашингтонського консенсусу (табл. 1.3.1) цілком ігнорують інституційний фактор модернізації, залежність від попереднього розвитку країн, у яких здійснюються реформи, необхідність коригування не лише “фіаско” держави, а й “фіаско” ринку, а також надто універсалізують характер висловлених рекомендацій, переоцінюють ефективність роздержавлення і приватизації, що, за оцінками багатьох авторитетних вчених (П. Клейн, Д. Родрік, Дж. Стігліц, М. Алексеев, О. Богомолов, Д. Львов, П. Катишев, В. Полтерович)¹, згубно позначилося на соціально-економічному розвитку країн, в яких модернізація провадилася відповідно до вимог Світового банку та МВФ.

Зокрема, “провал” фінансово-економічних реформ у країнах Латинської Америки та Африки наприкінці ХХ – на початку ХХІ ст. (Мексика 1995 р., Аргентина 2001 р.), “крах ілюзій” швидкого відновлення ВВП після розпаду командно-адміністративної системи у країнах Східної Європи та СНД, що виконували вказівки Вашингтонського консенсусу*,

¹ *Стіглиць Дж.* Многообразнее инструменты, шире цели: движение к Поствашигтонскому консенсусу / Дж. Стіглиць // Вопросы экономики. – 1998. – № 8. – С. 4–34; *Rodrik D.* Understanding Economic Policy Reform / D. Rodrik // Journal of Economic Literature. – 1996. – Vol. XXXIV. – P. 9–41; *Klein L. R.* The New Russia: Transition Gone Awry / L. R. Klein, P. Marshall. – Stanford : Stanford University Press, 2000; *Львов Д.* Экономика развития / Д. Львов. – М. : Экзамен, 2002; *Полтерович В. М.* Экономическая культура и трансформационный спад / В. М. Полтерович // Экономика и математические методы. – 2002. – Т. 38. – Вып. 4; *Катишев П. К.* Политика реформ, начальные условия и трансформационный спад / П. К. Катишев, В. М. Полтерович // Экономика и математические методы. – 2006. – Т. 42. – Вып. 4.

* Падіння ВВП країн Латинської Америки до 1990-х років щороку становило приблизно 0,8 %, а показники економічного зростання з 1990-х років не перевищували 1,5 %. Країни Балтії до початку 2000-х років втратили до 40 % ВВП, Україна, Грузія, Молдова – до 65 %.

Таблиця 1.3.1

Принципи Вашингтонського консенсусу

Принцип	Зміст
1. Фіскальна дисципліна	Незначний розмір бюджетного дефіциту з метою недопущення його фінансування через механізм інфляційного податку
2. Пріоритети державних видатків	Скорочення економічно необґрунтованих витрат бюджету (утримання бюрократичного апарату, видатки на оборону, субсидії) і спрямування коштів у інфраструктурні проекти, на фінансування освіти, охорони здоров'я
3. Податкова реформа	Розширення податкової бази та зменшення граничних податкових ставок
4. Фінансова лібералізація	Процентні ставки, що встановлюються ринком (скасування низьких процентних ставок для привілейованих позикоодержувачів та досягнення не надто високої позитивної реальної ставки процента)
5. Обмінний курс	Підтримання єдиного обмінного курсу на рівні, достатньому для стимулювання експорту
6. Лібералізація зовнішньої торгівлі	Заміна кількісних торгових обмежень на тарифи, які доцільно поступово знижувати до 10 % (як виняток, до 20 %)
7. Прямі іноземні інвестиції	Скасування бар'єрів, які перешкоджають входу іноземних фірм (однакові умови конкурування вітчизняних та іноземних компаній)
8. Приватизація	Максимальна приватизація державних підприємств
9. Дерегулювання	Урядове скасування норм, які перешкоджають створенню нових фірм або обмежують конкуренцію (виняток – безпека та збереження навколишнього середовища)
10. Права власності	Забезпечення судовою системою збереження прав власності без надмірних витрат

Складено за: Полтерович В. М. К руководству для реформаторов: некоторые выводы из теории экономических реформ / В. М. Полтерович // Экономическая наука современной России. – 2005. – № 1. – С. 7–24; Полтерович В. М. Трансформационный спад в России / В. М. Полтерович // Экономика и математические методы. – 1996. – Т. 32. – Вып. 1; Williamson J. What Washington Means by Policy Reform / J. Williamson // Latin American Adjustment: How Much has Happened. – 1990. – Ch. 2 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.iie.com>.

вкотре підтверджують важливість розвитку теорії інституційних змін, а також засвідчують недосконалість нинішнього стану її розроблення. Наведені факти зовсім не означають необхідності беззастережного “демонтажу” сформованих принципів, проте вимагають їх суттєвого коригування і доповнення, вибіркового застосування з урахуванням історичних і культурних особливостей країн, у яких здійснюються реформи, послідовності процесу модернізації (наприклад, Південна Корея при реформуванні економіки використовувала лише перші п’ять пунктів).

Реформами слід вважати лише цілеспрямовану зміну інституціонального* або технологічного** середовища, в якій беруть участь агенти, що розробляють і реалізують план трансформації.

Проблему економічних реформ доцільно розглядати у трьох взаємопов’язаних аспектах: методологічному, теоретичному та технологічному¹. Методологічний аспект реформ передбачає застосування класичних загальнонаукових підходів до аналізу трансформаційних змін, зокрема:

- 1) синергетичного: особливості реформування розглядаються як складноорганізована система, що зазнає нелінійного впливу різноманітних факторів;

* Інституційна модернізація реалізується еволюційним шляхом, проте торкається практично всіх аспектів життя суспільства, включаючи політичну систему.

** Технологічна модернізація полягає в оновленні технологій, обладнання, продукції, методів організації та управління, структурній перебудові економіки (інтенсифікація та інновації).

¹ *Василюк А. В.* Теоретико-методологічні підходи до аналізу освітніх реформ / *А. В. Василюк* // Наукові записки НДУ ім. М. Гоголя. Психолого-педагогічні науки. – 2011. – № 5. – С. 7–9; *Василюк А. В.* З теорії освітніх реформ / *А. В. Василюк* // Шлях освіти. – 2006. – № 4. – С. 22–26; *Зінченко В. В.* Концепції “залежності” і “суспільних альтернатив” та моделі глобального розвитку світу / *В. В. Зінченко* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbu.gov.ua>; *Білан В. І.* Становлення та розвиток теорії людського капіталу / *І. В. Білан* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbu.gov.ua>; *Галабурда Н. К.* Методологія аналізу інституціональних трансформацій / *Н. К. Галабурда* // Наукові праці ДонНТУ. Сер. “Економічна”. – 2007. – Вип. 31-1. – С. 192–197; *Історія економіки та економічної думки: ХХ – початок ХХІ ст.* : навч. посіб. / за ред. *В. В. Козюка, Л. А. Родіонової*. – К. : Знання, 2011. – 582 с.; *Нельсон Р.* Еволюційна теорія економічних змін / *Р. Нельсон, С. Уинтер*. – М. : Дело, 2002; *Полтерович В. М.* Елементи теорії реформ / *В. М. Полтерович*. – М. : Економіка, 2007. – 448 с.

- 2) парадигмального: обґрунтування внутрішньої логіки доцільності реформ;
- 3) інтерпретаційно-оцінювального: дослідження реформи як системного явища й організаційного процесу;
- 4) конструктивно-генетичного: феномен реформи простежується в часі й просторі, що дає змогу встановити періодизацію реформування в історичному контексті;
- 5) цивілізаційного: аналіз реформ у контексті якісних змін у соціокультурному середовищі суспільства, тенденцій загальносвітової політики реформ;
- 6) формаційного: урахування взаємодії продуктивних сил і економічних відносин та соціально-класової стратифікації суспільства в умовах різноманітних трансформацій;
- 7) інформаційного: набуті знання є певним чином структурованою інформацією.

Теоретичний аспект реформ базується на теоріях:

- 1) соціальних змін: розглядає чинники, масштаби та типологію змін у соціальному середовищі, роль соціальних рухів, аналізує особливості еволюційних та циклічних змін, постіндустріального суспільства, глобалізації;
- 2) інституціональних реформ: синтезує досягнення класичної економічної теорії та нової політекономії в дослідженні цілеспрямованої зміни інституціональної структури економіки;
- 3) людського капіталу: аналізує вплив людського капіталу на динаміку соціально-економічного розвитку;
- 4) саморегуляції: синтез монетаризму та кейнсіанства для пояснення спонтанного відновлення та розвитку економіки;
- 5) конфлікту: розглядає зміст, типологію, моделі та концепції конфліктів у соціально-економічному середовищі в контексті того, що реформа є ефектом попереднього напруження, акцентуації суперечностей між протилежними цінностями, цілями і засобами;
- 6) залежності: наголошує на обмеженості будь-яких модернізаційних змін рішеннями, прийнятими в минулому;
- 7) революції: визначає зміст, різновиди, причини та наслідки революційних змін у соціально-економічних системах.

Технологічний аспект реформ передбачає застосування до аналізу трансформації економічних систем таких підходів:

- 1) структурного: виокремлення та з'ясування сутності структурних компонентів реформ;

- 2) стратегічного: виокремлення етапів реформування та алгоритму запровадження;
- 3) евальваційного: оснащення технологією аналізу й оцінювання результатів реформ у широкому обсязі.

Оскільки здійснення реформ пов'язане зі свідомою дією агентів (суб'єктів) на різні сфери соціально-економічного життя та процеси (об'єкти), то модернізація може передбачати рух як “згори донизу”, так і “знизу догори”. “Модернізація згори” передбачає, що правляча еліта обмежує коло здійснюваних заходів лише тими, які може контролювати (у такому випадку мінімізуються інституційні реформи, а стимулюються технологічні). За “модернізації знизу” відбуваються активізація бізнесу та залучення широких мас населення до підприємницької діяльності, а також процесу формування розвинутих інститутів громадянського суспільства, здатних чітко формулювати цілі та відстоювати інтереси у взаємовідносинах з державою. До таких інститутів відносять соціальні спільноти чи самоорганізовані групи (“третій сектор”), яким притаманні кілька визначальних ознак: 1) реалізація колективних ініціатив щодо захисту чи досягнення своїх інтересів; 2) незалежність від органів державної влади; 3) відсутність прагнення підміни державних структур, захоплення державної влади; 4) прояв активності у межах легітимно встановлених політико-правових норм¹.

Елементами громадянського суспільства за різними типами класифікацій (за економічною основою, соціальною, політичною структурою, духовною сферою тощо²) є домашні господарства, підприємства і організації різних форм власності, різноманітні об'єднання та спілки (класові, етнічні, демографічні, професійні, релігійні, політичні та ін.).

У пропонованій моделі (рис. 1.3.1) держава (стрілки 1, 7) забезпечує цілісність і стабільність системи, а також застосовує технологічні та інституційні інновації (стрілки 3, 5) щодо суб'єктів громадянського суспільства. Натомість як громадяни, так і представники бізнесу повинні пристосовуватися (“інституційна адаптація”) до внутрішніх і зовнішніх викликів (стрілки 2, 8), а також контролювати владу, чинячи на неї “тиск” громадянського суспільства (стрілки 4, 6). Між собою громадяни і біз-

¹ Купрій В. Інститути громадянського суспільства і процес формування суспільної політики / В. Купрій // Збірник наукових праць НАДУ при Президентові України. – 2010. – Вип. 2. – С. 140–145.

² Шляхтун П. П. Політологія (теорія та історія політичної науки) / П. П. Шляхтун. – К. : Либідь, 2002. – 576 с.

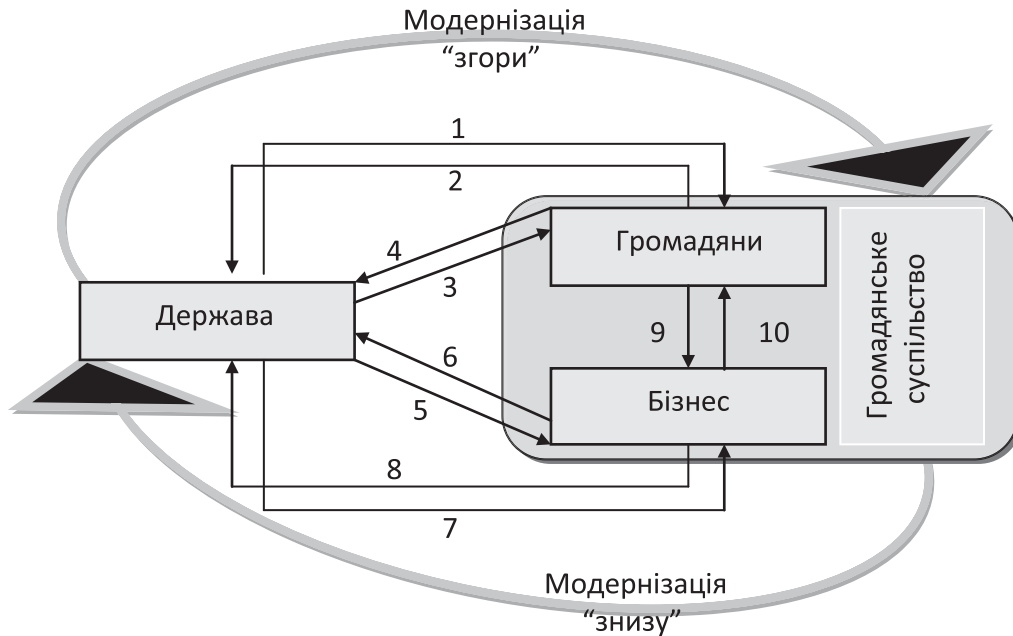


Рис. 1.3.1. Модель взаємодії держави і громадянського суспільства
Складено автором.

нес взаємодіють як продавці й покупці факторів виробництва, водночас реалізуючи один перед одним певні зобов'язання – стрілки 9, 10 (наприклад, соціальна відповідальність бізнесу).

В історичному контексті період середини XIX – початку XX ст. характеризувався виключно моноекторним впливом держави на індивіда: 1) адміністративне прагнення “навести лад” у суспільстві (“високий модернізм”¹) через бажання переглянути і раціонально перебудувати всі сфери соціально-економічного середовища для покращання умов існування людини; 2) безконтрольне використання влади держави як інструменту реалізації амбітних проєктів; 3) слабкість інститутів громадянського суспільства, що не мало реальної можливості перешкоджати втіленню цих планів у життя. Фактично апологети теорії “високого модернізму” наполягали на винятковій ролі правлячої еліти в процесі формування “траєкторії руху” економіки, а держава використовувалася ними для забезпечення засобів досягнення “кулуарно” сформованих цілей,

¹ *Harvey D. The Condition of Post-Modernity: an Enquiry into the Origins of Social Change / D. Harvey. – Oxford : Basil Blackwell, 1989.*

тоді як громадянське суспільство – лише для вирівнювання “соціального ландшафту”¹.

Загострення негативних соціально-екологічних проблем на початку ХХІ ст.* сприяло формуванню якісно нового погляду на добробут населення. Концепція розвитку держави ХХІ ст. стала розглядати добробут населення не просто як елемент економічного зростання (через збільшення податкової бази, покращання обороноздатності тощо), а як самостійну мету функціонування національних економік. Вивчення мотивів поведінки, здоров’я, соціального та майнового стану індивідів допомагає сьогодні не лише прогнозувати соціально-економічні зміни в суспільстві, формувати “попередні бюджети” фінансування певних суспільних благ (наприклад, щоквартальне прогнозування кількості ув’язнених у Великобританії дає змогу визначати обсяг видатків на утримання закладів пенітенціарної системи), а й оцінювати якість сформованих інститутів, визначати вектор їх впливу на показники розвитку економічних систем.

Традиційними джерелами вихідної інформації, що характеризують якість інституційного середовища, є показники спеціальних обстежень підприємств і організацій, деякі об’єктивні індикатори, що відображають рівень адміністративних бар’єрів та інших законодавчих обмежень економічної активності, результати опитувань експертів. До таких джерел належать спільний проект Світового банку та ЄБРР “Business Environment and Enterprise Performance Survey”, Світового банку “Investment Climate Assessment”, “Doing Business”, Всесвітнього економічного форуму (WEF), результати досліджень “The Heritage Foundation” та “Transparency International”. Найрепрезентативнішою вибіркою щодо інституційного середовища, на нашу думку, є матеріали рейтингу конкурентоспроможності Женевської школи менеджменту (*IMD*), згруповані в десять показників, що характеризують рівень розвитку основних суспільних інститутів у динаміці²: 1) правове середовище і регулювання; 2) адаптивність державної політики до економічних шоків; 3) прозорість

¹ *Скотт Дж.* Благими намереннями государства. Почему и как проваливались проекты улучшения человеческой жизни / Дж. Скотт. – М. : Университетская книга, 2010. – 576 с.

* Поява концепцій сталого розвитку та інноваційного суспільства частково стала реакцією світової спільноти на численні прояви деградації навколишнього природного середовища.

² *IMD World Competitiveness Yearbook – 2011* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.imd.org>.

державної політики; 4) ефективність бюрократії; 5) ефективність виконання рішень уряду; 6) ефективність законів про конкуренцію; 7) рівень хабарництва і корупції; 8) виконання законів; 9) легкість ведення бізнесу та його підтримка на законодавчому рівні; 10) безпека особи і захищеність прав власності.

У багатьох дослідженнях з інституційних реформ¹ наголошується на своєрідному “парадоксі негативного впливу розвитку інститутів”, згідно з яким між якістю інститутів і темпами економічного зростання є обернений зв’язок (чим вища якість інститутів, тим нижчими є темпи зростання ВВП).

Проведені нами дослідження взаємозв’язку темпів зростання ВВП з рівнем розвитку інститутів лише частково підтверджують цей парадокс. За допомогою методу головних компонент побудовано зведений показник рівня розвитку інститутів за 2001–2011 рр. для деяких розвинутих країн (Австралія, Австрія, Бельгія, Великобританія, Гонконг, Греція, Данія, Ізраїль, Ірландія, Ісландія, Іспанія, Італія, Канада, Люксембург, Нідерланди, Німеччина, Нова Зеландія, Норвегія, Польща, Португалія, Сінгапур, Словаччина, Словенія, США, Угорщина, Фінляндія, Франція, Чехія, Японія) та країн, що розвиваються (Аргентина, Білорусь, Болгарія, Венесуела, Індія, Індонезія, Казахстан, Китай, Колумбія, Малайзія, Мексика, Перу, Росія, Румунія, Туреччина, Україна), а також розраховано середні темпи зростання ВВП у постійних цінах. Результати кореляційно-регресійного аналізу наведено на рис. 1.3.2, що демонструє тісний прямий зв’язок між цими показниками в обох групах країн (R^2 дорівнює 0,99).

Однак якщо аналізувати не усереднені дані, а показники якості інститутів та темпів економічного зростання в динаміці, то результати моделювання є дещо іншими.

Отже, “парадокс негативного впливу розвитку інститутів” не справджується при аналізі усереднених показників темпів економічного зростання і рівня розвитку інституційного середовища (високий рівень розвитку інститутів в обох групах країн справляє в довгостроковому періо-

¹ *Vanssay X. Freedom and Growth: do Constitutions Matter? / X. Vanssay, Z. Spindler // Public Choice. – 1994. – Vol. 78. – № 3–4. – P. 359–372 ; Brunetti A. Political Sources of Growth: a Critical Note on Measurement / A. Brunetti, B. Wedder // Public Choice. – 1995. – Vol. 82. – № 1–2. – P. 125–134 ; Rodrick D. Institutions for High Quality Growth: What They Are and How to Acquire Them / D. Rodrick // NBER Working Paper. – 2000. – № 7540.*

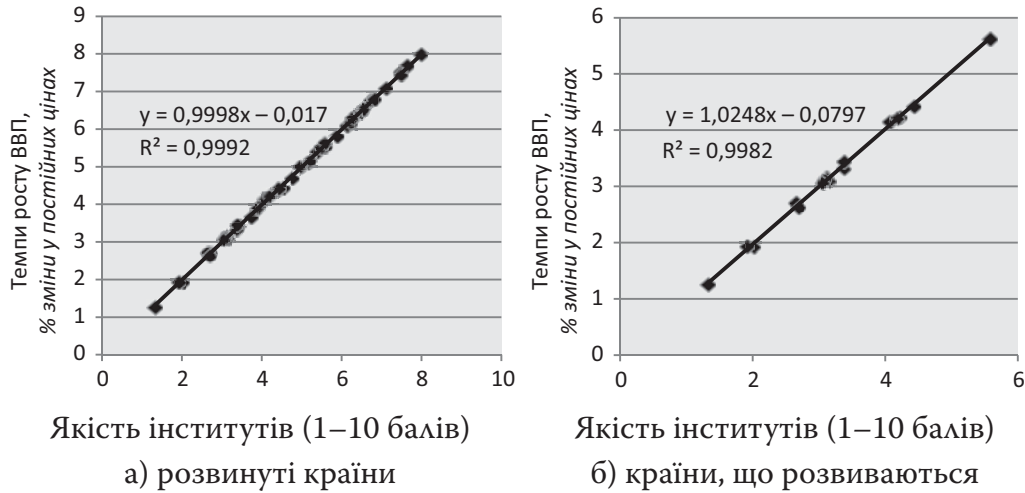


Рис. 1.3.2. Зв'язок темпів зростання ВВП з рівнем розвитку інститутів (усереднені дані за 2001–2011 рр.)

Складено автором.

ді лише позитивний вплив на динаміку ВВП). У країнах зі “слабкими” інститутами ефект їх реформування може значно відчутніше впливати на показники економічного розвитку, ніж у країнах із “сильними” інститутами, де вплив “поганого інституційного середовища” на динаміку фактичного ВВП мінімальний (низький рівень корупції, бюрократії, високий рівень довіри до інститутів влади).

Аналогічно можна частково спростувати дію “прокляття природних ресурсів”, пов'язаного з тим, що в країнах, багатих на природні ресурси, темпи економічного зростання нижчі¹. Вчені по-різному інтерпретують причини цього парадокса: “голландська хвороба”*, рентоорієнтована поведінка, “деградація” інститутів, політична нестабільність, зниження приватних і державних стимулів до накопичення людського капіталу,

¹ *Auty R. Resource Abundance and Economic Development / R. Auty. – Oxford : Oxford University Press, 2001; Papyrakis E. The Resource Curse Hypothesis and its Transmission Channels / E. Papyrakis, R. Gerlagh // Journal of Comparative Economics. – 2004. – Vol. 32. – № 4. – P. 181–193.*

* “Голландська хвороба” – гостра залежність економіки та державного бюджету країни від експорту одного-двох різновидів сировини, що забезпечує вагому частку доходів держави (потреби населення в товарах і послугах задовольняються переважно за рахунок імпорту, а власне виробництво практично не розвивається).

запас якого визначає якість сформованих інститутів¹, тощо. На наш погляд, головними чинниками “витіснення” людського капіталу природним у таких країнах є відсутність попиту (або несуттєвий попит) на висококваліфіковану робочу силу у видобувних галузях, бідність населення, яке не має можливостей для інвестування в розвиток цього капіталу, а також брак міжнародної конкуренції в суспільному секторі, який і контролює переважну більшість підприємств, пов’язаних з розробленням родовищ та видобутком корисних копалин (своєрідний “ефект закритості” робочих місць у багатьох організаціях суспільного сектору економіки для іноземної робочої сили).

Можна говорити лише про “умовне прокляття природних ресурсів”, оскільки вплив, який вони справляють на розвиток економіки, залежить насамперед від якості інститутів: якщо права власності захищені, діє ефективна судова система, держава підзвітна громадянському суспільству, то природні ресурси сприятимуть економічному зростанню і підвищенню добробуту населення, і навпаки, якщо інститути несформовані або функціонують погано, то доходи від експорту сировини в довгостроковому періоді не стимулюватимуть розвиток економіки, а обслуговуватимуть “групові інтереси”.

Головною проблемою країн, що розвиваються, у контексті формування інституціонального середовища, яке б сприяло розвитку економіки в довгостроковому періоді, є неякісний соціальний капітал, дослідженню якого вітчизняна наука приділяє недостатньо уваги. “Тріаду соціального капіталу” прийнято визначати через сукупність норм поведінки, довіри і мережевої діяльності². Соціальний капітал є сукупністю відносин, що породжують дії³, і ці відносини пов’язані з очікуваннями того,

¹ Васильева О. Накопление человеческого капитала и изобилие природных ресурсов / О. Васильева // Вопросы экономики. – 2011. – № 12. – С. 66–77.

² Полищук Л. Экономическое значение социального капитала / Л. Полищук, Р. Меняшев // Вопросы экономики. – 2011. – № 12. – С. 46–65.

³ Коулман Дж. Капитал социальный и человеческий / Дж. Коулман // Общественные науки и современность. – 2001. – № 3. – С. 122–139; Бурдые П. Социальное пространство и генезис “классов” / П. Бурдые. – М. : Socio-Logos, 1993; Сысоев С. А. К проблеме измерения социального капитала / С. А. Сысоев // Теоретическая экономика. – 2012. – № 2. – С. 42–50; Сысоев С. А. К вопросу происхождения категории “социальный капитал” / С. А. Сысоев // Научные труды ДонНТУ. Сер. “Экономическая”. – 2011. – Вып. 40-2. – С. 213–218; Бузгалин А. В. “Социальный капитал” как превратная форма генезиса посткапиталистических отношений / А. В. Бузгалин // Альтернативы. – 2010. – № 4. – С. 4–32.

що інші економічні агенти виконуватимуть свої зобов'язання без застосування санкцій. Формальні інститути і соціальний капітал взаємодоповнюють одне одного, оскільки мають вирішувати спільні завдання, а за достатнього запасу соціального капіталу потреба в державному регулюванні значно скорочується (мінімальне застосування політико-адміністративного капіталу, що пов'язаний зі здатністю одних агентів регулювати доступ до ресурсів і видів діяльності інших агентів – рис. 1.3.3). Найважливішою функцією соціального капіталу є захист формальних інститутів від нецільового використання (отримання приватної вигоди за суспільний рахунок)¹.

Відомий дослідник феномену соціального капіталу та його ролі в економічному розвитку Р. Патнем розуміє під ним здатність об'єднань індивідів до колективних дій заради досягнення загальної (спільної) мети².

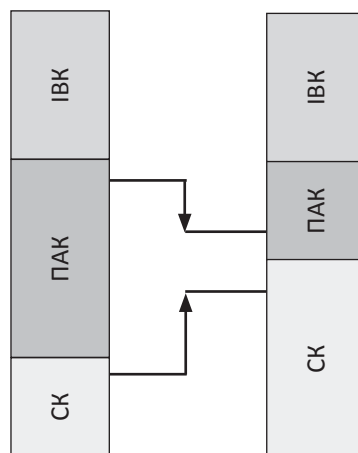


Рис. 1.3.3. “Ефект переливання” соціального і політико-адміністративного капіталів: СК – соціальний капітал; ПАК – політико-адміністративний капітал; ІВК – інші види капіталу

Складено автором.

¹ *Полищук Л.* Нецелевое использование институтов: причины и следствия / *Л. Полищук* // Вопросы экономики. – 2008. – № 8. – С. 38–44.

² *Putnam R.* Making Democracy Work: Civic Tradition in Modern Italy / *R. Putnam*. – Princeton : Princeton University Press, 1993; *Helliwell J. F.* Economic Growth and Social Capital in Italy / *J. F. Helliwell, R. Putnam* // Eastern Economic Journal. – 1995. – Vol. 21. – P. 295–307.

Серед великої кількості форм капіталу (економічний, зокрема грошовий, виробничий, товарний; природний; людський; організаційний; символічний; культурний)¹ саме соціальному більшою мірою притаманні ознаки суспільного ресурсу, адже його основу становить мережа соціальних зв'язків, що використовується для транслявання інформації, економії ресурсів, посилення довіри між партнерами, формування індивідуальної репутації та перетворення її в надбання спільноти, мобілізації ресурсів для реалізації суспільних проектів, поширення достовірної інформації між економічними агентами, взаємного навчання правил поведінки.

Соціальний капітал еліт позитивно впливає на роботу органів влади, адже довіра в середовищі політиків і чиновників, а також спільні демократичні цінності, які вони сповідують, сприяють підвищенню ефективності роботи суспільного сектору економіки (дослідження в Німеччині², Великобританії³, Італії⁴ та Польщі⁵ підтверджують цю залежність) (табл. 1.3.2).

Уявлення про економічне значення соціального капіталу дає “крива інституційних можливостей”⁶, яка ілюструє здатність суспільства контролювати як “витрати безладу”, так і “витрати примусу”. За достатнього запасу соціального капіталу “витрати безладу” відносно невеликі й можуть бути знижені до прийняттого рівня ефективними діями держави

¹ Радаев В. В. Понятие капитала, формы капиталов и их конвертация / В. В. Радаев // Экономическая социология. – 2002. – Т. 3. – № 4. – С. 20–32; Армстронг М. Стратегическое управление человеческими ресурсами / М. Армстронг. – М. : ИНФРА-М, 2003. – 327 с.; Чухно А. А. Інформаційна постіндустріальна економіка: теорія і практика. – К. : Логос, 2003. – 631 с.; Грішнова О. А. Соціальний капітал: сутність, значення та взаємозв'язок з іншими формами капіталу / О. А. Грішнова // Україна: аспекти праці. – 2009. – № 3. – С. 19–23.

² Cusak T. Social Capital, Institutional Structures and Democratic Performance: a Comparative Study of German Local Governments / T. Cusak // European Journal of Political Research. – 1999. – Vol. 35. – № 1. – P. 1–34.

³ Casey T. Social Capital and Regional Economies in Britain / T. Casey // Political Studies. – 2004. – Vol. 52. – № 1. – P. 96–117.

⁴ Putnam R. Making Democracy Work: Civic Tradition in Modern Italy / R. Putnam. – Princeton : Princeton University Press, 1993.

⁵ Dzialek J. Social Capital and Economic Growth in Polish Regions / J. Dzialek // MPRA Working Paper. – 2009. – № 18287.

⁶ Djankov S. The New Comparative Economics / S. Djankov, E. Glaeser, R. Porta, F. Lopez-de-Silanes, A. Shleifer // Journal of Comparative Economics. – 2003. – Vol. 31. – № 4. – P. 595–619.

Таблиця 1.3.2

Виміри соціального капіталу (міжнародні порівняння)

Країна	Trust	Civic	Confidence in government	Olson groups	Putnem groups
Норвегія	61,2	40,8	0,72	0,24	0,63
Фінляндія	57,2	40,6	0,66	0,06	0,29
Швеція	57,1	41,6	0,65	0,27	0,64
Данія	56,0	40,3	0,76	0,24	0,61
Канада	49,6	39,7	0,70	0,52	0,29
Австралія	47,8	38,3	0,64	0,45	0,35
Нідерланди	46,2	38,4	0,63	0,53	0,25
США	45,4	40,5	0,61	0,83	0,42
Великобританія	44,4	40,1	0,54	0,38	0,36
Швейцарія	43,2	40,9	0,65	0,22	0,29
Японія	40,8	37,5	0,46	0,14	0,21
Пд. Корея	38,0	39,6	0,61	0,31	0,12
Індія	34,3	42,7	0,60	...	...
ПАР	30,5	37,0	0,70	0,52	0,16
Аргентина	27,0	39,5	0,28	0,19	0,21
Нігерія	22,9	39,2	0,73	...	...
Чилі	22,7	36,8	0,64	0,33	0,14
Мексика	17,7	34,6	0,53	0,28	0,14
Туреччина	10,0	42,4	0,61	...	...
Бразилія	6,7	37,6	0,55	0,31	0,16

Примітки. *Trust* – рівень довіри у суспільстві, коли більшість респондентів зазначають, що можуть цілком довіряти людям (переважно близьким знайомим); *Civic* – рівень розвитку громадянського суспільства, коли більшість респондентів, наприклад, не уникають сплати податків, не використовують можливість “безкоштовного проїзду”, не привласнюють випадково знайдені гроші тощо; *Confidence in government* – рівень довіри громадян до урядових структур; *Olson groups* – розвиток “груп Олсона” в суспільстві; *Putnem groups* – розвиток “груп Патнема”.

Складено за: *Knack S. Does Social Capital Have an Economic Payoff? A Cross-Country Investigation / S. Knack, Ph. Keefer // The Quarterly Journal of Economics. – 1997. – Vol. 112. – № 4. – P. 1251–1288; Inglehart R. Codebook for World Values Surveys / R. Inglehart. – Ann Arbor : Institute for Social Research, 1994.*

без надмірних “витрат примусу і контролю” (крива I_1 , рис. 1.3.4). За нестачі соціального капіталу “витрати безладу” стають суттєвішими, а скорочення їх рівня за участі держави супроводжується надмірним зростанням “витрат примусу і контролю” (крива I_2 , рис. 1.3.4).

Резюмуючи, зазначимо, що вплив інститутів на динаміку економічного розвитку двоякий: як позитивний, так і негативний. Усе залежить від початкових інституціональних умов, які й визначають успіх реформ, адже навіть малопомітні історичні події не можуть ігноруватися у довгостро-

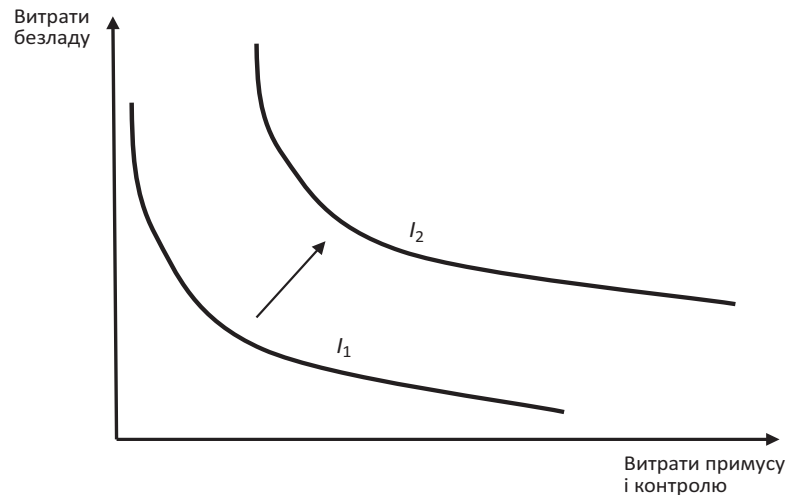


Рис. 1.3.4. Соціальний капітал і межі інституціональних можливостей

Складено автором.

ковому періоді, оскільки часто є першоосною того чи іншого явища¹. Ці історичні події становлять своєрідні інституціональні обмеження, які внаслідок інертності технологічної, інституціональної, політичної структур економіки можуть приводити економічну систему до ситуації “розширення” або “згорання” обмінів². Якщо початковий набір інститутів унаслідок випадкових історичних подій виявився порівняно неефективним, то система відтворюватиме такі неефективні стани, поки не виникне нова ситуація (цілеспрямований вплив через “модернізацію згори” або “модернізацію знизу”). У країнах, що розвиваються, надмірна централізація політичної системи та жорстка “вертикаль влади” часто звужують простір для суспільної ініціативи, зменшують можливості застосування соціального капіталу для покращання показників рівня життя населення, стимулювання економічного зростання. “Модернізація знизу” блокується також недовірою громадян до органів влади і впевненості в тому, що колективні або індивідуальні зусилля із захисту порушених прав можуть забезпечити позитивні результати. Тому для формування сприятливих ін-

¹ Васильєва Е. Н. Асимметричность институциональной и технологической структур экономики: проблемы взаимосвязи и взаимовлияния / Е. Н. Васильева // Вопросы регулирования экономики. – 2011. – Т. 2. – № 1. – С. 56–68.

² Вольчик В. В. Нейтральные рынки, нейтральные институты и экономическая эволюция / В. В. Вольчик // Экономический вестник РГУ. – 2004. – Т. 2. – С. 56–68.

ституціональних очікувань у країнах зі “слабкими” інститутами першочерговим завданням для реформаторів повинно бути збільшення прошарку середнього класу, зацікавленого в поліпшенні інститутів, з одночасним зменшенням стимулів для поведінки, що відхиляється від бажаної (“проблема фрирайдера”, корупція, “дисертаційна пастка” тощо).

1.4. НАУКОВІ НОВАТОРСТВА ТЕОРЕТИЧНИХ ОСНОВ УПРАВЛІННЯ СТРАТЕГІЧНИМИ ЗМІНАМИ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНИХ ФІНАНСІВ

1.4.1. Нові тенденції соціально-економічного розвитку та інституціоналістські концепції функціонування фінансової системи і механізмів фінансового управління

Концептуальними засадами трансформації суспільного сектору економіки та державних фінансів вважаємо теорії інституціонального напрямку сучасної фінансово-економічної думки, зокрема складники нової інституціональної економічної теорії¹: теорія трансакційних витрат, економічна теорія прав власності, теорія “принципал-агента”, теорія суспільного вибору тощо. Однак актуальність економічних реформ наприкінці ХХ – на початку ХХІ ст. зумовлюється не лише інституціональними, а й глобалізаційними факторами. Не випадково сучасні економісти в контексті реформ суспільного сектору економіки оперують як категоріями “фіаско держави”², “фіаско ринку”³, так і “фіаско глобалізації”⁴.

¹ Капогузов Е. А. Вклад новой институциональной экономической теории в реформирование общественного сектора / Е. А. Капогузов // Журнал институциональных исследований. – 2011. – Т. 3. – № 4. – С. 6–17; Gruening G. Origin and Theoretical Basis of New Public Management / G. Gruening // International Public Management Journal. – 2001. – № 4. – Р. 1–25.

² Tullock G. Government Failure: a Primer in Public Choice / G. Tullock, A. Seldon, G. L. Brady. – Washington, D.C.: Cato Institute, 2001; 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.

³ Medema S. G. Mill, Sidgwick and the Evolution of the Theory of Market Failure / S. G. Medema [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.utilitarian.net>; Jaffe A. B. A Tale of Two Market Failures: Technology and Environmental Policy / A. B. Jaffe, R. G. Newell, R. N. Stavins [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rff.org>.

⁴ Alderson A. S. Explaining Deindustrialization: Globalization: Failure or Success? / A. S. Alderson [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.jstor.org>

У сучасній зарубіжній і вітчизняній фінансово-економічній літературі чимало концепцій, у яких обґрунтовуються тенденції розвитку суспільного сектору та питання державного втручання в економіку. До вагомих праць із цієї тематики належить монографія професора О. С. Сухарева¹.

Проте низка проблем, пов'язаних з інституціональними засадами трансформації суспільного сектору економіки та державних фінансів, потребує подальшого дослідження і вирішення.

У контексті неузгодженості попиту на суспільні блага з реальними можливостями національних економік їх фінансувати нерідко виникає ефект “високого поверху без стелі” (“*a high floor and no ceiling*”), коли громадяни прагнуть життя за високими соціальними стандартами, які щороку зростають (в аспекті як раціональних очікувань реципієнтів, так і “політичної волі” їх підвищувати – “плата за лояльність виборців”). Однак фіскальні обмеження багатьох країн, особливо у період фінансово-економічної кризи, не дають змоги підтримувати їх на належному рівні та фінансувати у повному обсязі, що призводить до загострення соціальних конфліктів та провокує масові акції протесту (наприклад, у Греції, Ірландії, Іспанії, Італії, Франції та інших країнах ЄС у 2011–2012 рр.).

У країнах, що розвиваються, проблему додатково загострює високий рівень поляризації та концентрації доходів, що дає змогу заможним верствам населення забезпечувати собі доступ до якісніших суспільних благ з охорони здоров'я, освіти, соціального захисту незалежно від їх рівня та якості для населення країни загалом.

Тенденції розвитку сучасної глобалізованої економіки (зростання масштабів міжнародної торгівлі в умовах більш відкритої, інтегрованої та регульованої наднаціональними структурами, що прагнуть до “світового панування”, міжнародної економіки; формування єдиного загальносвітового фінансового та інформаційного простору на базі нових технологій, що дають можливість прискорити здійснення усіх операцій з переміщення капіталу та інформації по всьому світу (“дифузія” технологій); поява потужних потоків креативної інформації і споживчих образів у вигляді експансії культури західного типу, яка куль-

Juhasz A. The Failure of Globalization / A. Juhasz // Cambridge Review of International Affairs. – 2002. – Vol. 15. – № 3.

¹ *Сухарев О. С. Институциональная теория и экономическая политика. К новой теории передаточного механизма в макроэкономике : в 2 кн. / О. С. Сухарев. – М. : Экономика, 2007.*

тивується через телекомунікації по всьому світу; необхідність вирішення на наднаціональному рівні глобальних екологічних проблем, що супроводжують розвиток світової економіки протягом останніх десятиліть, тощо) та інтернет-революція, яка сформувала якісно нові категорії, не відомі ще 10–15 років тому (“вікіноміка”¹, “вікіполітика”², “пірингові мережі”³, “реконізм”⁴), дають змогу по-новому подивитися на роль та масштаби суспільного сектору економіки в недалекому майбутньому.

Зокрема, вражаючий вплив реконізму на життя суспільства проявляється у різних сферах (рис. 1.4.1):

- По-перше, у сфері економіки та фінансів – домінування вікіноміки над іншими способами виробництва, зміна парадигми посередництва і ціноутворення, мінімізація асиметрії інформації між продавцями і покупцями (альтернатива інформізму), ліквідація централізованого розподілу ресурсів (наприклад, перехід окремих домогосподарств та підприємств на альтернативні види енергії), лібералізація торгівлі, поява пірингових фінансів на основі P2P-технологій – peer to peer banking або peer to peer lending, що базуються на соціальних мережах та репутації (скажімо, на страховому ринку Lloyd’s активно використовуються принципи пірингового страхування).

¹ Tapscott D. Wikinomics: How Mass Collaboration Changes Everything / D. Tapscott, A. D. Williams. – London : Tantor Media, 2006. – 320 p.; Tapscott D. Macrowikinomics: Rebooting Business and the World / D. Tapscott, A. D. Williams. – London : Penguin, 2010. – 384 p.

² Kostakis V. The Advent of Open Source Democracy and Wikipolitics: Challenges, Threats and Opportunities for Democratic Discourse / V. Kostakis // An Interdisciplinary Journal on Humans in ICT Environments. – 2011. – Vol. 7 (1). – P. 9–29.

³ Branker K. Peer-to-Peer Financing Mechanisms to Accelerate Renewable Energy Deployment / K. Branker, E. Shackles, J. M. Pearce // The Journal of Sustainable Finance & Investment. – 2011. – № 1 (2). – P. 138–155; Bauwens M. Peer to peer and human evolution / M. Bauwens [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.integralworld.net>.

⁴ Leader G. Creating a Culture of Reciprocal Accountability. How Five New Principals Won their Faculties Support for Schoolwide Reforms / G. Leader // Harvard Education Letter. – 2008. – Vol. 24. – № 5; Петров Р. В. Реконізм. Как информационные технологии делают репутацию сильнее власти, а открытость – безопаснее приватности / Р. В. Петров, И. А. Сименко. – О., 2012. – 150 с.

- По-друге, у сфері державного управління – розвиток вікіполітики, зникнення монополії держави на створення та підтримку суспільних благ, спрощення системи збирання податків і зборів, мобілізація чималих латентних груп з організацією прямого народовладдя, зміна принципів голосування – “чим більшу участь я беру у форму-

Реконізм (англ. <i>reskon</i> – враховувати, розглядати, передбачати, мати думку)	З точки зору економіки і фінансів	Домінування вікіноміки, зміна парадигми посередництва і ціноутворення, мінімізація асиметрії інформації між продавцями і покупцями, ліквідація централізованого розподілу ресурсів, лібералізація торгівлі, поява пірингових фінансів
	З точки зору державного управління	Розвиток вікіполітики, зникнення монополії держави на створення та підтримку суспільних благ, спрощення системи збирання податків і зборів, мобілізація чималих латентних груп з організацією прямого народовладдя, зміна принципів голосування, мінімізація обмежень свободи
	З позицій групової поведінки	Краща мобілізація груп та ухвалення ними оптимальніших рішень завдяки: конкретизації репутації учасників групи; персоналізованому розподілу вигід і витрат від експлуатації певного ресурсу серед її учасників
	З точки зору суспільного устрою	З одного боку, мінімізація впливу “проблеми фрирайдера” у продукуванні суспільних благ за допомогою повного врахування участі кожного в користуванні такими товарами і послугами, з другого – врахування за допомогою досягнень НТП персонального внеску кожного учасника і побудова на основі цього механізмів розподілу суспільних благ
	З позицій моралі	Завдяки організації повної і взаємної відкритості зміна моральних норм і етики поведінки людей, скорочення рівня злочинності, корупції, “телефонного права”, ліквідація законодавчих норм обмеження обігу тих чи інших товарів (наприклад, антиблаг), скорочення можливостей опортунізму як влади, так і членів суспільства

Рис. 1.4.1. Вплив реконізму на життя суспільства

Складено за: *Петров Р. В.* Реконізм. Как информационные технологии делают репутацию сильнее власти, а открытость – безопаснее приватности / Р. В. Петров, И. А. Сименко. – 2012.

ванні дохідної частини бюджету – тим більшу вагу має мій голос”, мінімізація обмежень свободи завдяки повному врахуванню внесків учасників групи та відстежуванню їх репутації (наприклад, інтернет-аукціони).

- По-третє, з позицій групової поведінки – краща мобілізація груп та ухвалення ними оптимальніших рішень завдяки: конкретизації репутації учасників групи (за аналогією із соціальною мережею: активність учасників, історія рішень, що приймаються, порядність у стосунках, відстежування руху коштів та матеріальних цінностей тощо); персоніфікованому розподілу вигід і витрат від експлуатації певного ресурсу серед учасників групи (наприклад, за такими принципами організована Українська біржа благодійності).
- По-четверте, у сфері моралі – зміна моральних норм і етики поведінки людей завдяки повній та взаємній відкритості, зниження рівня злочинності (втрачається сенс крадіжки, оскільки реалізація вкраденого без підтвердження законності володіння стає неможливою), корупції (неможливість отримання-передачі незаконної винагороди), “телефонного права”, ліквідація законодавчих норм щодо обмеження обігу тих чи інших товарів (наприклад, антиблаг), скорочення можливостей опортунізму як влади, так і членів суспільства. Так, громадські проекти в мережі Інтернет “*rosyama.ru*” та “*ukryama.ua*” об’єднують громадян, що стикнулися з некомпетентністю служб, відповідальних за стан автомобільних доріг, а група юристів громадського проекту “РосПил”, який фінансується суто за рахунок добровільних пожертв громадян, відстежує сумнівні державні закупівлі (лише за перші півроку роботи проекту в Росії сума контрактів замовлень, за якими були попереджені порушення законодавства, дорівнювала 7,5 млрд руб.¹, а станом на 1 березня 2012 р. – 40,4 млрд руб., 60 % звернень у Федеральну антимонопольну службу Росії активістами проекту щодо законності витрачання бюджетних коштів у сфері державних та муніципальних закупівель визнаються обґрунтованими); міжнародний рух “Сорwatch” виявляє випадки порушення прав людини працівниками поліції.
- По-п’яте, у суспільному устрої – мінімізація впливу “проблеми фрирайдера” у продукуванні суспільних благ за допомогою повного обліку участі кожного індивіда в користуванні такими товарами і послугами, урахування за допомогою досягнень НТП персональ-

¹ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rospil.info>.

ного внеску і побудова на основі цього механізмів розподілу суспільних благ (наприклад, перехід від солідарної до накопичувальної пенсійної системи, використання переваг медичного страхування). Концепції “зворотного” та “рівноважного” (*sousveillance* та *equiviellance*) спостереження передбачають вирівнювання громадян у правах з державою та спецслужбами шляхом фіксації за допомогою технічних засобів усього, що відбувається довкола.

Таким чином, поширення ідей демократизації, використання переваг глобалізації, поступ інтернет-революції, суттєво впливаючи практично на всі види капіталів (суспільний, людський, культурний тощо), дають сьогодні можливість говорити про якісно нові тенденції розвитку суспільного сектору економіки, зміну філософії управління публічними фінансами та створення стимулів (через концепцію реконізму) для домінування в суспільному виборі “груп Патнема”, а не “груп Олсона” (рис. 1.4.2). На противагу цьому в суспільстві, де панують тотальна бюрократизація, корупція та

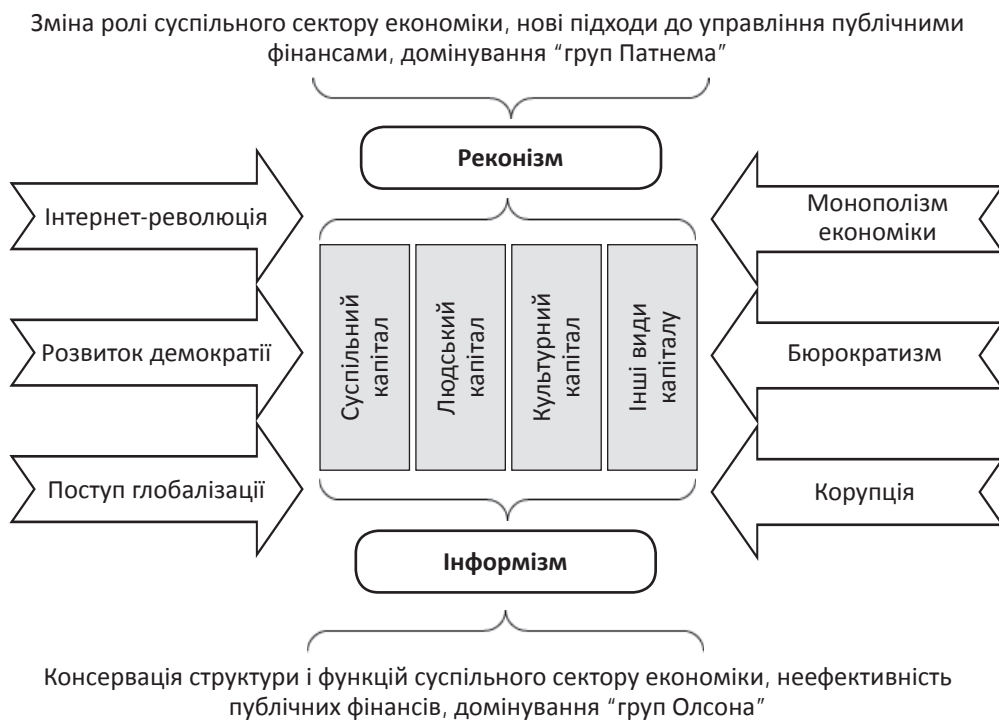


Рис. 1.4.2. **Фактори розвитку суспільств інформізму та реконізму**
Складено автором.

монополізм, шансів для формування якісної структури суспільного сектору і публічних фінансів практично немає: переважає консервація неефективної структури, домінують “групи Олсона”, опортуністична поведінка економічних агентів та інформаційна асиметрія у відносинах інститутів громадянського суспільства і влади (концепція інформізму).

Сьогодні дедалі більшої популярності набувають ідеї застосування підприємницького менеджменту у сфері надання публічних послуг населенню та фінансування окремих суспільних благ. Державне адміністрування поступається місцем публічному управлінню, що базується на децентралізації і делегуванні відповідальності за надання послуг населенню незалежним агентам (табл. 1.4.1).

Таблиця 1.4.1

Трансформація моделей розвитку сфери публічних послуг у системі державного управління

Критерій	Традиційна модель (Public Administration)	Консенсусна модель (Public Management)
Стиль управління	Авторитаризм	Менеджмент участі
Розвиток конкуренції	Монопольне надання послуг	Змагання, конкуренція за надання послуг
Ставлення до споживача послуг	Людина – перешкода в роботі	Людина – клієнт, споживач
Механізм надання послуг	Бюрократичний	Елементи ринкових відносин
Цілі діяльності	Дотримання правил і процедур	Орієнтація на цілі та місію
Спосіб вирішення конфліктної ситуації	Боротьба з проблемами	Попередження проблем
Показники ефективності	Вимірювання витрат	Вимірювання витрат і результатів
Форма контролю	Вертикальна, бюрократична	Горизонтальна, за участю інститутів громадянського суспільства

Складено за: *Кайсарова В. П.* Теория и практика управления сферой публичных услуг / В. П. Кайсарова // Вестник Санкт-Петербургского университета. Сер. “Экономика”. – 2010. – Вып. 4. – С. 88–97; *Шаститко А. Е.* Принципы разграничения функций государственного управления и публичных услуг в деятельности органов исполнительной власти и их учреждений : аналит. докл. / А. Е. Шаститко. – М. : БЭА, 2001. – 117 с.

Адміністративні реформи у багатьох країнах світу сприяли фундаментальній зміні парадигми державного управління – переходу від ідеї “громадяни для держави і держава для виконання функцій” до завдання “держава для громадян”.

Отже, нинішній глобальний розвиток демонструє безпрецедентні за масштабом впливу зміни, які національні держави та наднаціональні утворення вже не можуть повністю контролювати (масові акції протесту та заворушення як у континентальній Європі, так і в країнах третього світу є доказом цього). Демократичні цінності, глобалізація та інтернет змінили психологію людей і не лише змусили прагнути кращого життя та розширення доступу до суспільних благ, а й сформували впевненість у тому, що рівень розвитку громадянського суспільства визначає можливості людей відстоювати свої права, змінювати владу та об'єднуватися заради досягнення спільних цілей з мінімальною участю держави.

1.4.2. Ключові теорії трансформації суспільного сектору економіки та державних фінансів в умовах глобалізації

Теорії трансформації суспільного сектору економіки та державних фінансів інституціонального напрямку базуються переважно на історичних підходах, специфіці попиту суспільного сектору, особливостях процесу виробництва і політики постачання суспільних благ. Ці теорії і моделі достатньо різноманітні: деякі з них концентрують увагу на макrorівні економіки, інші розглядають державу на мікрорівні як виробника суспільних товарів з власною виробничою функцією, факторами виробництва тощо. Серед таких теорій¹ на особливу увагу заслуговують: теорія викликів соціально-економічного середовища М. Олсона; кон-

¹ *Бланкарт Ш.* Державні фінанси в умовах демократії: вступ до фінансової науки / Ш. Бланкарт. – К. : Либідь, 2000. – 654 с.; *Віскозі В. К.* Економічна теорія регулювання та антимонопольна політика / В. К. Віскозі, Дж. М. Вернон, Дж. Е. Гарингтон. – К. : Основи, 2004. – 1047 с.; *Стігліц Дж. Е.* Економіка державного сектору / Дж. Е. Стігліц. – К. : Основи, 1998. – 854 с.; *Meltzer A. A Rational Theory of the Size of Government* / A. Meltzer, S. Richard // *Journal of Political Economy*. – 1981. – № 89. – Р. 914–927; *Myles G. D.* Intermediate Public Economics / G. D. Myles, J. Hindriks. – Cambridge: MIT Press, 2005; *Niskanen W. A.* Non-Market Decision Making: the Peculiar Economics of Bureaucracy / W. A. Niskanen // *American Economic Review*. – 1974. – № 58. – Р. 293–305; *Wilson J. Q.* Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It / J. Q. Wilson. – New York : Basic Books, 1989.

цепція В. Баумоля; закон А. Вагнера про експансію суспільного сектору; теорія “нафтової плями” Л. Мізеса; гіпотеза про “ефект заміщення” А. Т. Пікока та Дж. Вайзмана; теорія забезпечення економічного розвитку Ф. Гершенкорна; концепція Р. Армі щодо оптимального розміру держави (BARS-крива); теорія помірнього державництва В. Гумбольдта; соціодинамічна теорія держави Р. Грінберга та О. Рубінштейна; концепція політики перерозподілу; теорія впливу зацікавлених груп; концепція фіскальної ілюзії; теорія політико-економічних циклів; модель бюрократії В. Нісканена та Г. Таллока. Розглянемо кожну з названих концепцій із виокремленням домінуючих чинників активності суспільного сектору (табл. 1.4.2) та окресленням напрямів їх “демонтажу” у XXI ст.

Економічні чинники експансії суспільного сектору і публічних фінансів досліджуються в теоріях *М. Олсона*, *В. Баумоля*, *Л. Мізеса*, *Ф. Гершенкорна*, концепціях фіскальної ілюзії та політико-економічних циклів.

Закон В. Баумоля, на відміну від концепції М. Олсона, пояснює зростання витрат у суспільному секторі пропозицією і технологією, а не попитом. У праці “Макроекономіка незбалансованого зростання” вчений зазначив, що зростання продуктивності в суспільному секторі відбувається повільніше, ніж у приватному¹. Тому відносні витрати виробництва товарів і послуг у суспільному секторі вищі, ціни зростають швидше, що сприяє збільшенню частки “суспільного виробництва” у вартісному виразі за незмінності фізичних обсягів випуску. Пропорційне збільшення суспільного сектору, як і приватного, зумовлене економічним зростанням, удосконаленням техніки і технологій*.

Отже, продукція суспільного сектору має низькоеластичний попит і фактичний обсяг виробництва в ньому не скорочується з підвищенням цін (“хвороба Баумоля”^{**}). Як приклад можна навести сферу культури, де витрати театрів і концертних організацій збільшуються швидше, ніж

¹ *Baumol W. The Macroeconomics of Unbalanced Growth / W. Baumol // American Economic Review. – 1967. – Vol. 62 (5). – P. 777–795.*

* Наприклад, з точки зору ефективності лікарні потребують мінімум сестер і лікарів у розрахунку на одного пацієнта, однак максимум – якісної апаратури та хороших палат.

** “Хвороба цін” пов’язана з певними етапами соціально-економічної діяльності, коли витрати виробництва зростають швидше, ніж ціни на кінцевий продукт, або граничні витрати скорочуються повільніше за ціни (наприклад, культурні блага, інноваційні продукти з підвищеним ризиком розробок).

Таблиця 1.4.2

**Чинники, що визначають розмір державного втручання
в економіку**

Концепції державної активності	Домінуючі чинники		
	економічні	соціальні	політичні
1. Теорія викликів соціально-економічного середовища М. Олсона	×		
2. Концепція В. Баумоля	×		
3. Закон А. Вагнера про експансію суспільного сектору		×	
4. Теорія “нафтової плями” Л. Мізеса	×		
5. Гіпотеза про “ефект заміщення” А. Пікока, Дж. Вайзмана			×
6. Теорія забезпечення економічного розвитку Ф. Гершенкорна	×		
7. Концепція Р. Армі щодо оптимального розміру держави		×	
8. Теорія поміркованого державництва В. Гумбольдта		×	
9. Соціодинамічна теорія держави Р. Грінберга, О. Рубінштейна		×	
10. Концепція політики перерозподілу		×	
11. Теорія впливу зацікавлених груп Дж. Б'юкенена, Г. Таллока			×
12. Концепція фіскальної ілюзії	×		
13. Теорія політико-економічних циклів	×		
14. Модель бюрократії В. Нісканена			×

Складено автором.

доходи від продажу квитків (табл. 1.4.3). У результаті зростання витрат і цін практично неконтрольоване і збільшення державних витрат у ВВП визначається фактичною динамікою пропозиції.

Австрійський економіст Л. Мізес наприкінці 1930-х років, передбачаючи неефективність і занепад директивно-планової системи господарювання, сформулював ідею зростання інтенсивності інтервенцій держави в економіку за теорією “нафтової плями”. Згідно з нею втручання держави поширюється, як нафтова пляма в ґрунтових водах: запровадження державного регулювання в одній сфері спричиняє необхідність регулювання інших (наприклад, за встановлення верхньої цінової межі хліба пекарі переключаться на виробництво здоби, а якщо буде введена

гранична ціна і на здобу, то замість цих двох виробів виготовлятимуть печиво, поки і на нього не буде встановлено цінової межі).

Зростання активності суспільного сектору через необхідність забезпечення економічного розвитку відстоював американський економіст Ф. Гершенкорн, який зазначив, що країнам, які пізніше стали на шлях індустріалізації, властиві переважно масштабніший суспільний сектор та розвинута система державного регулювання економіки. Держава виступає як своєрідний “локомотив” економічних перетворень через акумуляцію цілеспрямованих зусиль на технічне переозброєння галузей, наукові програми, структурну політику, збільшення інвестицій. Зростання ролі держави внаслідок впливу внутрішніх політичних процесів також має неабияке значення, оскільки вплив партій та профспілок сприяє посиленню ролі держави як виразника й координатора інтересів різних суспільних груп.

Активізація організацій суспільного сектору передбачає насамперед певні можливості для їхнього фінансування. Тому деякі економісти звер-

Таблиця 1.4.3

Симптоми “хвороби Баумоля”

Період	Індекс продуктивності живої праці (середньорічний темп приросту кількості відвідувань у розрахунку на одного працівника), %			“Індекс Баумоля” (середньорічний темп приросту оплати праці в розрахунку на 1 у. о. доходів від продажу квитків), %		
	Театри	Концертні організації	Музеї	Театри	Концертні організації	Музеї
1970–1980 рр.	-1,1	-4,3	...	2,6	-0,5	...
1980–1990 рр.	-2,4	-3,0	...	7,6	10,3	...
1990–2000 рр.	-8,7	-11,2	...	0,1	5,2	...
2000–2010 рр.	...	...	-2,1	...	...	5,8
У середньому	-2,5	-3,1	-2,1	2,1	5,9	5,8

Складено за: *Рубинштейн А. Я.* К теории рынков “опекаемых благ” : докл. на Секции экономики отделения общественных наук РАН 25 марта 2008 г. / А. Я. Рубинштейн // Теоретическая экономика : науч. докл. Ин-та экономики РАН: в 4 т. Т. 1. – М. : Экономика, 2010. – С. 9–66; *Рубинштейн А. Я.* Рождение теории. Разговоры с известными экономистами / А. Я. Рубинштейн. – М. : Экономика, 2010. – 224 с.; *Шкромада В. В.* Опекаемые блага и бюджетное финансирование культуры: межстрановой анализ / В. В. Шкромада. – М. : МГУ, 2009.

тають увагу на питання про ставлення населення до оподаткування¹. Якщо платники податків не відчують наслідки зростаючих витрат держави, то уряду стає легше фінансувати нові програми.

Соціальні фактори експансії суспільного сектору розглядаються в теоріях А. Вагнера, Р. Армі, Р. Грінберга, О. Рубінштейна, В. Гумбольдта та концепції політики перерозподілу. Німецький економіст А. Вагнер вперше виклав основну ідею свого закону в 1863 р. у праці, присвяченій державному бюджету та державному боргу Австрії. Останню версію закону Вагнера можна знайти в статті “Економічні функції держави” (1911 р.), в якій він названий законом зростання суспільних витрат: “Спостереження, як доводять історичні факти та статистичні дані, засвідчують наявність у держави чіткої тенденції до експансії публічного, а отже, державного сектору разом з економічним і культурним прогресом у сферах двох органічних завдань держави (закон і влада; культура і добробут країни). Ця експансія виявляється чимось таким нормальним і може бути так чітко простежена до її внутрішніх причин та домінуючих обставин, що можна говорити про закон зростаючої експансії суспільного сектору в тому розумінні, в якому цей термін існує і може бути виправдано використаний у сфері соціально-економічних явищ”².

Таблиці 1.4.4–1.4.5 наочно демонструють зростання активності суспільного сектору за показником як “державні видатки до ВВП”, так і “податки до ВВП”. Індикатор “державні видатки до ВВП” показує обсяг річного продукту, що концентрується, а потім перерозподіляється державою. Дані про рівень державних видатків у ВВП у країнах ОЕСР (див. табл. 1.7) свідчать, що в переважній більшості з них за останні 45 років активність держави суттєво зросла. У країнах, де запроваджено ефективні механізми поєднання державного і ринкового регулювання, обсяг ВВП є достатньо високим. Після досягнення певної межі державної активності уряду подальше розширення суспільного сектору недоцільне, оскільки скорочується продуктивність (рис. 1.4.3).

¹ Колосницьна М. Г. Экономика общественного сектора: государственные расходы / М. Г. Колосницьна // Экономический журнал ВШЭ. – 2003. – № 2. – С. 231–257; № 3. – С. 371–401.

² Bird R. M. Wagner’s Law of Expanding State Activity / R. M. Bird // Public Finance. – 1971. – № 26. – Р. 1–26; Біль Д. Закон Вагнера: вступ до останньої версії статті Адольфа Вагнера, опублікованої 1911 р., та її переклад / Д. Біль // Журнал європейської економіки. – 2004. – Т. 3, № 1. – С. 5–15.

Таблиця 1.4.4

Сукупні державні витрати в країнах – членах ОЕСР, % ВВП

Країна	1965	1975	1985	1995	2005	2012 (прогноз)	Темп зміни (2012/1965), %
Австрія	36,6	44,4	50,1	52,4	49,7	52,0	142,01
Бельгія	35,0	47,6	57,3	50,3	49,9	53,6	153,14
Данія	31,8	47,1	58,0	56,6	57,1	56,8	178,61
Фінляндія	30,3	37,0	42,3	54,3	53,2	53,5	176,56
Франція	37,6	42,3	51,9	53,6	54,5	55,4	147,34
Німеччина	35,3	47,1	45,6	46,3	46,1	44,3	125,49
Греція	22,0	27,1	42,3	46,6	50,0	49,5	225,00
Ірландія	36,0	40,7	50,5	37,6	33,8	43,9	121,94
Італія	32,8	41,0	50,6	52,3	47,8	49,2	150,00
Нідерланди	34,7	45,7	51,9	47,7	46,5	49,4	142,36
Португалія	18,1	25,2	42,9	41,2	47,0	46,9	259,11
Іспанія	19,5	24,1	39,4	44,0	41,5	42,0	215,38
Швеція	33,5	43,7	59,9	62,1	56,7	50,6	151,04
Великобританія	33,5	44,4	44,0	44,4	45,6	50,3	150,14
США	25,6	32,3	33,8	32,9	36,6	38,9	151,95
Канада	27,8	38,9	45,4	45,3	39,3	39,7	142,81
Пд. Корея	14,5	16,9	17,6	19,3	28,1	30,0	206,89
Японія	19,0	26,8	31,6	35,6	36,7	37,1	195,26
Австралія	24,6	31,3	37,8	35,4	34,8	34,3	139,43

Складено за: *Рогов С.* Социальное государство: Россия и мировой опыт / С. Рогов // *Международная экономика.* – 2007. – № 8. – С. 26–37; *Public Finances in EMU – 2011 // European Economy.* – 2011. – № 3.

Незважаючи на те, що оптимального розміру суспільного сектору економічною теорією не встановлено, загальної політекономії суспільної власності не розроблено¹, за дослідженнями Дж. Гвартні, Р. Холкомба, Р. Лоусона², витрати на здійснення основних державних функцій мають дорівнювати від 15 до 25 % ВВП, тоді як унаслідок появи численних додаткових функцій суспільний сектор у високорозвинутих економіках

¹ *Ставровський Є.* Про формування державного сектору економіки / Є. Ставровський // *Економіка України.* – 1999. – № 1. – С. 12–19.

² *Гвартні Дж.* Размер государства и богатство наций / Дж. Гвартні, Р. Холкомб, Р. Лоусон [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.polit.ru/research>.

Таблиця 1.4.5

Податки в країнах – членах ОЕСР, % ВВП

Країни	1965	1975	1985	1995	2005	2012 (прогноз)	Темп зміни (2012/1965), %
Австрія	33,9	37,7	41,9	41,6	49,4	42,9	126,54
Бельгія	31,1	40,8	45,8	45,9	47,4	46,5	149,51
Данія	29,9	41,4	47,4	49,8	57,1	49,0	163,87
Фінляндія	30,3	37,7	40,0	44,9	53,2	43,2	142,57
Франція	34,5	36,9	43,8	44,0	50,1	44,6	129,27
Німеччина	31,6	36,0	32,9	38,2	43,8	40,6	128,48
Греція	18,2	21,0	28,6	31,7	43,3	35,1	192,85
Ірландія	24,9	30,2	35,0	32,8	35,7	30,8	123,69
Італія	25,5	26,2	34,4	41,2	45,3	43,1	169,02
Нідерланди	32,8	43,0	42,4	41,9	45,0	39,8	121,34
Португалія	15,8	21,2	26,9	32,7	35,6	37,7	238,61
Іспанія	14,7	19,5	27,6	32,8	38,9	33,9	230,61
Швеція	35,0	43,4	48,5	47,6	58,7	47,9	136,85
Великобританія	30,4	35,4	37,6	35,1	40,7	38,9	127,96
США	25,0	26,9	26,1	27,6	28,9	26,9	107,60
Канада	25,9	33,1	33,6	36,6	37,5	32,2	124,32
Японія	18,3	20,9	27,5	27,9	27,1	28,3	154,64
Австралія	22,3	26,6	29,1	29,4	30,6	30,8	138,12
Нова Зеландія	24,7	31,1	33,6	38,0	36,2	34,5	139,67

Складено за: Рогов С. Социальное государство: Россия и мировой опыт / С. Рогов // Международная экономика. – 2007. – № 8. – С. 26–37; Public Finances in EMU – 2011 // European Economy. – 2011. – № 3.

становить 35–45 %. Традиційними (мінімальними) функціями держави прийнято вважати: 1) діяльність щодо захисту особи і власності; 2) стабільність грошової системи; 3) попит на певні суспільні блага (національна безпека, дороги). Проте в умовах ринкових трансформацій та демократичних перетворень функції держави значно розширились і сьогодні охоплюють три рівні: мінімальні, середнього ступеня складності та активного втручання (табл. 1.4.6).

Економіко-математичні дослідження американських та європейських вчених досить неоднозначно характеризують оптимальний розмір суспільного сектору, розширення якого завдає шкоди економічному

Рис. 1.4.3. *BARS*-крива

Складено за: *Gwartney J. The Size and Functions of Government and Economic Growth / J. Gwartney, R. Lawson, R. Holcombe. – Joint Economic Committee, 1998.*

Таблиця 1.4.6

Економічні функції держави

	Там, де ринкова система не спрацьовує	Для забезпечення справедливості
Мінімальні функції	Надання елементарних суспільних благ: оборона, забезпечення законності та правопорядку, захист прав власності, охорона здоров'я	Захист бідних: програми боротьби з жебрацтвом, допомога постраждалим від стихійних лих
Функції середнього ступеня складності	Подолання екстернальних ефектів: початкова освіта, охорона навколишнього середовища. Регулювання монополій: антимонопольна політика. Подолання ефектів недосконалої інформації: страхування, захист прав споживачів, фінансове регулювання	Забезпечення соціального страхування: пенсійне забезпечення для бідних, допомоги членам сім'ї, страхування від безробіття
Функції активного втручання	Координація діяльності приватних структур: сприяння розвитку ринків, координація ініціатив	Перерозподіл: перерозподіл доходів та активів

Складено за: *Олейник А. Н. Институциональная экономика / А. Н. Олейник. – М. : ИНФРА-М, 2000. – 415 с.; Роль держави у довгостроковому економічному зростанні / за ред. Б. Є. Кваснюка. – К. : Форт, 2003. – 424 с.; Секторальні моделі прогнозування економіки України / за ред. В. М. Гейця. – К. : Фенікс, 1999. – 304 с.*

зростанню. Наприклад, для США цей розмір перебуває в межах 17–23 %¹, Болгарії – 22², Італії – 23–32³, Канади – 27⁴, Франції – 43⁵, країн ОЕСР загалом – 20–35 %.

Як показують численні емпіричні дослідження зарубіжних вчених⁶, є достовірний обернено пропорційний зв'язок між рівнем державних витрат, з одного боку, та темпами зростання ВВП – з другого (із моменту перевищення державою оптимального розміру втручання в економіку). За 10-відсоткового збільшення частки урядових витрат у ВВП зростання самого продукту уповільнюється приблизно на 1 %.

Нова теорія держави викладена в працях *Р. Грінберга* та *О. Рубінштейна* “Економічна соціодинаміка” (2000 р.) та “Основи змішаної економіки” (2008 р.). Їхня концепція ґрунтується на тому, що держава, висту-

¹ *Peden E. A. Productivity in the US and its Relationship to Government Activity: an Analysis of 57 Years, 1929–1986 / E. A. Peden // Public Choice. – 1991. – № 86. – P. 153–173; Scully G. What is the Optimal Size of Government in US? / G. Scully // Policy Report of National Center for Policy Analysis. – 1994. – № 188.*

² *Mavrov H. The Size of Government Expenditure and the Rate of Economic Growth in Bulgaria / H. Mavrov [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.alternativi.unwe.acad.bg>.*

³ *Magazzino C. Optimal Size of Government and Economic Growth in EU-27 / C. Magazzino, F. Forte [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.mpra.ub.uni-muenchen.de>.*

⁴ *Chao J. Optimal Levels of Spending and Taxation in Canada / J. Chao, H. Grubel // How to Use the Fiscal Surplus: What is the Optimum Size of Government? – Vancouver : The Fraser Institute, 1998. – P. 53–68.*

⁵ *Pevcin P. Size of Budgetary and Non-Budgetary Government: Explaining Cross-Country Differences / P. Pevcin // University of Ljubljani Working Papers. – 2004.*

⁶ *Afonso A. Public Sector Efficiency: Evidence for New EU Member States and Emerging Markets / A. Afonso, V. Tanzi, L. Schuknecht // Working Paper. European Central Bank. – 2006. – № 581; Afonso A. The Quality of Public Finances and Growth / A. Afonso, W. Ebert, L. Schuknecht, M. Thone // Working Paper Series. – 2005. – № 438; Barro R. Losers and Winners in Economic Growth / R. Barro, J. W. Lee // NBER Working Paper. – 1993. – № 4341; Engen E. M. Fiscal Policy and Economic Growth / E. M. Engen, J. Skinner // NBER Working Paper. – 1992. – № 4223; Human Development Report 2010. The Real Wealth of Nations: Pathways to Human Development [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.hdr.undp.org>; Rodrik D. Institutions for the High-Quality Growth: what They are and How to Acquire Them / D. Rodrik // NBER Working Paper. – 2000. – № 7540; Tanzi V. Public Spending in the 20th Century: A Global Perspective / V. Tanzi, L. Schuknecht. – Cambridge : Cambridge University Press, 2000.*

паючи інвестором у “третьому секторі”, є суб’єктом ринку, який задовольняє потреби суспільства в розвитку людського капіталу та інтелектуального потенціалу країни. Нова роль держави полягає в тому, що вона відповідає за колективні інтереси, реалізація яких потребує бюджетних ресурсів. Державні витрати перетворюються на інвестиції, оскільки досягаються намічені цілі (перехід від держави-мецената до держави-інвестора).

Вчені запровадили ключове поняття економічної соціодинаміки – соціодинамічний мультиплікатор економічного зростання, який функціонує через взаємодію кількох елементів¹.

Німецький представник лібералізму В. Гумбольдт уперше комплексно поставив проблему меж державного втручання², відстоюючи позицію “поміркованого державництва”. Учений висуває ідею про роль різноманітних національних спілок і установ як реальних противаг етатизації суспільного життя, пропагує функціональну заміну державних органів добровільними об’єднаннями (заміна держави національною спілкою). Учений апелював до активнішої ролі “третього сектору” у складі суспільного і скорочення активності державного та муніципального секторів.

Політичні чинники впливу на суспільний сектор економіки розглядаються в теоріях А. Пікока і Дж. Вайзмана, Дж. Б’юкенена і Г. Таллока, В. Нісканена. Так, А. Пікок і Дж. Вайзман вперше здійснили аналіз динаміки державних витрат у часі та виявили цікаву закономірність: у кризові роки державні витрати зростають, проте із закінченням кризи не скорочуються і залишаються на попередньому рівні³. Вчені пояснюють таку ситуацію з позиції політекономії державних витрат, коли, з одного боку, уряд завжди намагається витратити більше, а з другого – виборці не схильні платити податки. Отже, уряд вимушений враховувати думки виборців, якщо бажає зберегти свої позиції.

Під час війн, епідемій, стихійних лих та інших соціальних катаклізмів потрібні більші державні витрати, ніж за звичайних умов. Частково А. Пікок і Дж. Вайзман пояснили це “ефектом інспекції” – у період кризи суспільство “стурбоване” соціальними проблемами, а отже, держава

¹ Гринберг Р. С. Экономическая социодинамика / Р. С. Гринберг, А. Я. Рубинштейн. – М. : ИСЭПРЕСС, 2000. – 436 с.

² Гумбольдт В. Идеи к опыту, определяющему границы деятельности государства / В. Гумбольдт. – М. : Прогресс, 1985.

³ Gemmel N. The Growth of the Public Sector, Theories and International Evidence / N. Gemmel. – Cheltenham : Edward Elgar Publishing, 1993. – P. 53–71.

вимушена розширювати програми допомоги населенню, а самі виборці готові платити за це вищі податки. Тому і після завершення кризи уряд може продовжувати фінансувати ці програми у “розширеному” вигляді, оскільки отримав на це схвалення суспільства в минулому.

Отже, розширення державного регулювання економіки виправдане доти, доки “фіаско держави” не починають перевищувати втрати від “фіаско ринку”. Розмір суспільного сектору має відповідати попиту на суспільні блага, масштабам зовнішніх ефектів, реальним можливостям країни щодо управління наявними ресурсами. Динаміка розвитку світової економіки у ХХІ ст. актуалізує необхідність реакції суспільного сектору також на прояви фінансово-економічних криз у контексті фінансової та соціальної політик.

1.4.3. Базові моделі державно-приватного партнерства

Об’єктивною тенденцією сучасного економічного розвитку в багатьох країнах є формування нових інституцій взаємодії держави та приватного підприємництва. Світовий досвід підтверджує, що це збільшує ефективність вирішення багатьох соціальних та економічних завдань, дає змогу раціонально поділити ризики між державним і приватним секторами економіки.

Складні форми організації ведення сучасного господарства неможливі без прямої участі держави в діяльності окремих галузей і сфер економіки. Основна економічна функція держави – створення умов (політичних, економічних, правових) суб’єктам економічної діяльності шляхом формування інституційного середовища.

Через державно-приватне партнерство формується нова інституційна структура господарства, метою якої є реалізація суспільно вагомих проектів. Йому властивий широкий спектр дії – від розвитку стратегічно важливих галузей до надання суспільних послуг у межах усієї країни чи окремих територій.

Державно-приватне партнерство (ДПП) – інституційний і організаційний альянс між державою і бізнесом з метою реалізації національних і міжнародних, масштабних і локальних, але завжди суспільно значимих проектів, у широкому спектрі сфер діяльності: від розвитку стратегічно важливих галузей промисловості й науково-дослідної та інженерно-конструкторської роботи до надання суспільних послуг.

Державно-приватне партнерство – це система співпраці приватного сектору, підприємств і організацій бізнесу з державними установами, а

також регіональних корпорацій з державними підприємствами, установами з метою досягнення загальних економічних цілей, вирішення актуальних соціально-економічних завдань. В Україні ДПП здійснюється відповідно до Закону України “Про державно-приватне партнерство” від 01.07.2010 № 2404-VI, яким визначено організаційно-правові засади взаємодії державних партнерів з приватними та основні принципи ДПП на договірній основі.

Об'єктами державно-приватного партнерства, відповідно до Закону, є об'єкти, які перебувають у державній або комунальній власності. Ними можуть бути існуючі, створювані або придбані об'єкти, при цьому існуючі об'єкти не підлягають приватизації і перебувають у державній або комунальній власності на весь термін дії договору ДПП.

Певні ознаки державно-приватного партнерства відрізняють його від інших форм відносин між державою та бізнесом: довгостроковий термін угоди про партнерство (від п'яти до 50 років); спеціальні форми фінансування проектів (приватне інвестування, спільне інвестування декількома учасниками); обов'язкова наявність конкурентного середовища (коли за кожен контракт або концесію відбувається боротьба між декількома потенційними учасниками); спеціальна форма розподілу відповідальності між партнерами (держава встановлює цілі проекту, а також визначає вартість і вимоги до проекту, а приватний партнер бере на себе розроблення, фінансування, будівництво та експлуатацію, управління, реалізацію послуг споживачам).

Державно-приватне партнерство має такі форми: контракти, оренда, лізинг, концесія, угода про розподіл продукції, інвестиційний контракт, акціонування і пайова участь приватного капіталу в державних підприємствах (спільні підприємства). На практиці часто використовують комбінації цих форм.

Вибір моделі державно-приватного партнерства відбувається з урахуванням його цілей, завдань і сфери, однак деякі моделі поширені в окремих галузях, де вони можуть бути найефективнішими.

Світовими лідерами в розвитку державно-приватного партнерства визнані США, Великобританія, Франція та Німеччина.

Перший досвід державно-приватного партнерства у Великобританії був набутий у 1981 р. у зв'язку з перебудовою лондонських доків на основі нової нерегульованої і ринково орієнтованої політики планування. У 1992 р. з метою розвитку ефективніших суспільних послуг високої якості заснована “Приватна фінансова ініціатива” (PFI). У 1997 р. процедури PFI

були змінені, і було розроблено нові критерії урядової підтримки проєктів ДПП. Далі реалізовано низку успішних проєктів, серед яких варто назвати створення інтегрованої системи оброблення відходів на острові Уайт, будівництво шкіл у Бриджпорті та Дорсеті, будинків для людей похилого віку в Сурреї, поліцейського відділку в Ілкестоні, північного кільця Бірмінгема і залізничної мережі Кройтона і т. ін. У Великобританії щорічно укладається до 80 нових договорів про партнерство. За даними уряду, такі проєкти забезпечують 17 % економії для бюджету країни.

Франція також має сталі традиції державно-приватного партнерства, які включають діяльність “Співтовариства змішаної економіки” (SEM) і надання концесій. Законодавчі основи SEM закладено в 1966 та 1983 рр. Характерною рисою SEM є те, що державний сектор і місцева влада відповідно до законодавства мають велику частку в складі активів SEM і таким чином можуть відігравати вагомую роль в управлінні.

У США кооперація влади та бізнесу особливо поширена і заохочується на муніципальному рівні. Відповідно до даних Національної ради з державно-приватного партнерства (National Council for Public-Private Partnership) у США середнє місто використовує послуги комерційних фірм під час виконання 23 з 65 базових видів діяльності муніципальної влади (водогін, каналізація, збір сміття, шкільна освіта, експлуатація стоянок автотранспорту тощо).

У Німеччині ідея державно-приватного партнерства була використана у проєктах кооперативного будівництва. Перші некомерційні будівельні організації створено на основі приватних ініціатив у середині XIX ст. У контексті співпраці некомерційних компаній з державним сектором такі компанії змушені накладати певні обмеження на власний бізнес і політику отримання прибутків. В обмін на це держава надає їм податкові пільги. Починаючи з другої половини 1980-х років, значення державно-приватного партнерства в Німеччині особливо зростає. Цей процес розпочався, зокрема, з великих проєктів відновлення та перебудови міської інфраструктури в землі Північний Рейн-Вестфалія. Було внесено необхідні зміни в структурну політику, завдяки яким певною мірою пом’якшено нестачу державного фінансування. У контексті нової тоді регіональної структурної політики на початку 90-х років було створено агентства розвитку, які об’єднували державних партнерів (наприклад, місцеву владу) та приватних гравців (землевласників, торгові асоціації та ін.). Як ключовий пріоритет такі агентства поставили мету відновити занедбані землі.

Отже, у зарубіжних країнах проекти, здійснені в рамках державно-приватного партнерства, можна побачити в різних галузях економіки. За кордоном для заохочення приватного капіталу до реалізації непривабливих проектів держава разом із матеріальним внеском забезпечує суспільно значимі проекти грошима (бюджетні надходження) або квазі-грошима (податкові пільги, дотації). Проте найціннішим її внеском є, на наш погляд, саме право на здійснення проекту ДПП – гарантована монополія на використання виділеного ресурсу тільки тим підприємством, яке реалізує проект і сприяє розвитку національної економіки.

1.5. МЕХАНІЗМ ФІНАНСОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА В УКРАЇНІ

Однією з актуальних проблем, які стоять перед українським суспільством, є пошук додаткових ресурсів для фінансування пріоритетних інвестиційних проектів у сфері інфраструктури і надання суспільних послуг. Держава зазнає певних фінансових труднощів, що пов'язано не тільки з обмеженістю можливостей бюджету, а й впливом світової фінансово-економічної кризи 2008–2009 рр. Водночас приватний бізнес не готовий повністю фінансувати інфраструктурні проекти, оскільки, з одного боку, він не має необхідного запасу ресурсів (зокрема фінансових), а з другого – такі проекти містять істотні ризики для нього.

Сучасною прогресивною формою залучення приватного бізнесу до розв'язання суспільно значущих завдань соціально-економічного розвитку на основі розбудови інфраструктури та поліпшення якості надання суспільних послуг є інститут державно-приватного партнерства (ДПП), який передбачає інституційно-організаційне узгодження специфічних різноспрямованих інтересів держави і приватного сектору.

Згідно із зарубіжним досвідом, є три основні етапи розвитку ДПП у країні – підготовка, впровадження, удосконалення. Етап підготовки охоплює вивчення світового досвіду, аналіз чинного нормативно-правового регулювання, визначення конфігурації державної політики у сфері ДПП. На етапі впровадження формується нормативно-правова база ДПП, розробляється методичне забезпечення, створюється спеціальний уповноважений орган, розширюється сфера застосування ДПП тощо. Етап удосконалення характеризується зростанням активності у сфері ДПП та підвищенням рівня складності проектів, передбачаючи подальше покращання нормативно-правового, методичного й організаційного забезпечення ДПП.

Розвиток ДПП в Україні проходить етап упровадження, який характеризується наявністю нормативно-правової бази і методичного забезпечення, але відсутністю системного підходу до державного управління розвитком ДПП і його пілотних проектів.

Незважаючи на несформованість ідеології та єдиного механізму реалізації проектів ДПП, в Україні відбувалися окремі спроби залучення бізнесу до розвитку секторів національної економіки, які не мали системного характеру. За даними Світового банку, в Україні протягом 1990–2011 рр. реалізовано 40 інфраструктурних проектів за участю приватного сектору, загальні обсяги інвестицій у які становили 12,1 млрд дол. США (90 % з них припадало на телекомунікаційний сектор¹). Із цих проектів лише 18 мали ознаки ДПП і були реалізовані у формі концесії, проектів “з нуля”, договорів на управління й оренду.

Серед основних проблем, що гальмують розвиток ДПП в Україні, слід зазначити: низьку інвестиційну привабливість національної економіки та складні умови ведення бізнесу; суперечливе та непослідовне нормативно-правове регулювання відносин ДПП; відсутність ефективного механізму державної підтримки ДПП; складне й непослідовне тарифне регулювання; недостатній рівень підготовки державних службовців і низький рівень обізнаності представників приватного сектору щодо особливостей ДПП; відсутність послідовної державної політики і сформованої системи управління розвитком ДПП; недостатній рівень розвитку системи управління ризиками у сфері ДПП тощо. Подолання цих перешкод можливе за наявності комплексної державної політики, застосування системного підходу до розвитку ДПП.

Дослідженню проблем фінансового забезпечення інвестиційних проектів в інфраструктурній сфері, зокрема на засадах ДПП, в Україні присвячені праці вітчизняних науковців: Б. Кваснюка, В. Бесєдіна, Т. Єфименко, Б. Піріашвілі, І. Луніної, А. Соколовської, К. Павлюк, І. Запатріної, О. Степанової, І. Богдана, І. Іголкіна, О. Пильтяя, К. Андрющенко, Г. Власенка, Н. Галазюк та ін.

Водночас не розв'язано низку проблем, пов'язаних із підвищенням ефективності державного фінансування спільних з приватним сектором інвестиційних проектів на основі вибору оптимальних форм державної участі, використання сучасного інструментарію фінансового забезпе-

¹ Private Participation in Infrastructure Database [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ppi.worldbank.org/explore/ppi_exploreCountry.aspx?countryID=97.

чення та управління проектами розвитку інфраструктури і надання суспільних послуг.

Фінансова спроможність проектів ДПП визначається інвестиційним потенціалом приватного сектору, фіскальним простором держави, кредитною спроможністю фінансових інституцій, а також ефективністю взаємодії учасників проектів. З огляду на це доцільно розглядати формування механізму фінансового забезпечення проектів ДПП у макро- і мікроекономічному аспектах з урахуванням масштабу й специфіки управління проектами на державному та місцевому рівнях.

Макроекономічний аспект фінансового забезпечення інвестиційних проектів за участю держави передбачає дослідження комплексу питань, пов'язаних з ефективністю прямого державного фінансування державних інвестиційних проектів і механізму державної фінансової підтримки проектів за участю приватного сектору. Основними напрямками формування дієвого механізму фінансового забезпечення інвестиційних проектів за участю держави у макроекономічному аспекті є:

- підвищення ефективності використання бюджетних коштів та уникнення фіскальних ризиків при фінансуванні проектів ДПП;
- активізація залучення фінансових інститутів розвитку до фінансування проектів;
- удосконалення сучасного інструментарію довгострокового фінансування проектів ДПП.

1.5.1. Підвищення ефективності використання бюджетних коштів при фінансуванні проектів ДПП

Одним із ключових завдань бюджетної політики у середньостроковій перспективі є істотне підвищення ефективності використання бюджетних коштів шляхом удосконалення методичного та організаційно-правового забезпечення управління бюджетними видатками. Переорієнтація бюджетної системи на досягнення кінцевих цілей соціально-економічного розвитку країни потребує ефективнішого застосування державних цільових програм як дієвого інструменту розв'язання стратегічних завдань держави на основі програмно-цільового методу (ПЦМ) управління. У практиці управління державним бюджетом значного поширення у світі (Австралія, Казахстан, Канада, Нова Зеландія, Росія, Узбекистан, Франція, Швеція та ін.) набув ПЦМ, який забезпечує прямий взаємозв'язок між економічними цілями держави, що мають середньо- та довгостроковий характер, і видатками в межах бюджетних

програм¹. Програмно-цільове планування зосереджує увагу на результатах, які мають бути досягнуті, і на способі їх досягнення з урахуванням ресурсних обмежень, визначає підходи до управління результатами бюджетних програм шляхом посилення відповідальності учасників бюджетного процесу, забезпечує його прозорість і поліпшує ефективність використання бюджетних коштів.

В Україні цей метод реалізується на базі трирічних бюджетних прогнозів, забезпечуючи здійснення контролю за результатами виконання бюджету і досягненням поставлених цілей, посилення відповідальності та ефективності діяльності головних розпорядників бюджетних коштів. Водночас застосування середньострокового бюджетного планування на місцевому рівні ускладнюється відсутністю системи узгодження стратегічних пріоритетів регіонального розвитку із загальнодержавними пріоритетами, а також стратегічних регіональних пріоритетів із середньостроковими планами розпорядників головних коштів².

Незважаючи на те, що протягом періоду трансформації національної економіки ПЦМ було адаптовано до ринкових умов, йому притаманна низка недоліків, серед яких відсутність директивного планування, економічні втрати, диференціація джерел фінансування тощо³. На практиці відбувається розпорошення бюджетних коштів, оскільки немає чітко визначених пріоритетів. Унаслідок постійної нестачі бюджетних коштів заходи державних цільових програм фінансуються не повною мірою, а їхня результативність виявляється низькою. Це свідчить про необхідність істотних змін у підходах до визначення проблем, які планується розв'язувати за допомогою державних цільових програм, щоб запобігти розпорошенню коштів, забезпечити достатнє фінансування.

На теперішньому етапі розвитку бюджетних відносин в Україні бюджетним програмам бракує "проектності", або чіткішої орієнтації на результат. Необхідність прискорення розвитку інфраструктури національної економіки зумовила доцільність перегляду процесу реалізації та фі-

¹ Плескач В. А. Інноваційна складова у застосуванні програмно-цільового методу // Державний бюджет і бюджетна стратегія в умовах економічних реформ : у 4 т. / ДННУ "Акад. фін. управління" ; за заг. ред. М. Я. Азарова. – К., 2011. – Т. 3 : Бюджетне планування і прогнозування на середньострокову перспективу – інноваційна складова управління у сфері державних фінансів. – 480 с.

² Там само.

³ Иванова Е. В. Финансирование национальных проектов: состояние и перспективы : дис. ... канд. экон. наук / Е. В. Иванова ; Ин-т экономики РАН. – М., 2009.

нансування інвестиційних проектів з метою концентрації ресурсів держави та приватного сектору для досягнення поставлених у проектах цілей. Результатом такого перегляду може бути програмно-проектний метод фінансування, що належить до методів фінансово-ресурсного забезпечення, який поєднує переваги проектного та програмно-цільового підходів, узгоджуючи цілі плану з ресурсами за допомогою програм.

Метод *програмно-проектного фінансування* (ППФ) доцільно застосовувати під час реалізації державних інвестиційних проектів на макро-рівні, оскільки він дає змогу враховувати їхню специфіку – систему програмних заходів, здійснюваних у вигляді конкретного проектування у сфері суспільного розвитку країни. ППФ допомагає сконцентрувати фінансові ресурси держави та приватного сектору на досягненні запланованих кінцевих результатів, впливати на економічні процеси, не порушуючи дію ринкового механізму, а також передбачає активне співробітництво держави та бізнесу для досягнення стратегічних цілей розвитку країни на засадах ДПП¹.

У цьому контексті важливим напрямом формування механізму фінансового забезпечення ДПП є планування видатків бюджету на весь термін реалізації інвестиційних проектів ДПП з урахуванням динаміки цін і джерел пільгового оподаткування відповідно до затверджених бюджетних програм.

Інший ключовий напрям розвитку механізму фінансування проектів ДПП – поліпшення ефективності надання державної підтримки. Така підтримка може передбачати: пряму фінансову підтримку через субсидії; відшкодування витрат на будівництво, участь у тендері, утримання об'єктів ДПП в належному стані; інвестиції у статутний капітал; використання податкових важелів для стимулювання інвестицій, упровадження механізмів державного кредитування та страхування імпорту інвестиційного обладнання; відшкодування плати за надані споживачам послуги через державний бюджет; надання державних гарантій за кредитами, відшкодування втрат унаслідок коливань обмінного курсу, взяття зобов'язань із придбання продукції тощо.

Особлива роль у наведених формах державної підтримки належить державному фінансуванню, державним гарантіям та відшкодуванню процентів за кредитами. Можливості державного фінансування визна-

¹ Черевиков Є. А. Особливості державного фінансування інфраструктурних проектів на засадах державно-приватного партнерства / Є. А. Черевиков // Наукові праці НДФІ. – 2012. – Вип. 1 (58). – С. 29–38.

чаються передусім масштабом фіскального простору, але досвід реалізації інвестиційних проектів на засадах ДПП у країнах, що розвиваються, свідчить на користь великих обсягів прямого державного фінансування. Так, частка державних інвестицій у проекти ДПП в Індії коливається від 26 % (порти, аеропорти) до 97 % (водопостачання та водовідведення). В енергетичному секторі ця частка сягає від 74 % в електроенергетиці до 82 % у газопостачанні¹.

Крім прямого фінансування, держава може надавати гарантії за активами, відповідно до яких уряд зобов'язаний за певних умов придбати у свого партнера по проекту ДПП об'єкт за ціною, яка б забезпечувала мінімальну або заздалегідь узгоджену дохідність².

Важливим джерелом фінансування проектів ДПП також є субординовані позики, які передбачають погашення зобов'язань після виплат боргу провідним кредиторам та інвесторам (пріоритетний борг), але до розподілу прибутку між інвесторами. Субординоване фінансування здійснюється переважно за фіксованою процентною ставкою, яка перевищує вартість пріоритетного боргу³.

Відповідно до гарантій повернення боргу уряд бере зобов'язання погасити будь-який короткостроковий дефіцит, пов'язаний з основними платежами та виплатою процентів. Уряд також може гарантувати дохідність на мінімальному рівні або надати компенсацію приватній компанії, якщо її дохід нижчий за рівень рентабельності (гарантії доходу). Межа здебільшого встановлюється на 10–30 % нижче за рівень прибутку, розрахований на етапі бізнес-планування.

У деяких випадках уряд може надавати гарантії обмінного курсу – компенсацію приватному партнеру витрат обміну валют, якщо вони перевищують певне граничне значення.

Гранти та субсидії використовуються державою у соціально значущих секторах економіки у разі нерентабельності приватних компаній або перегляду умов договору ДПП через низьку прибутковість проекту.

Найвигіднішими для приватного партнера є форми підтримки, які забезпечують потоки доходу на ранніх стадіях експлуатації об'єкта. У таких

¹ Public-Private Partnerships in Infrastructure Days 2008 / ed. by P. Saragiotis ; PPP Program, World Bank Institute. – Washington D.C., 2009. – 124 p.

² Государственно-частное партнерство: теория и практика / В. Г. Варнавский, А. В. Клименко, В. А. Королев и др. ; ГУ ВШЭ. – М., 2010. – 287 с.

³ Йескомб Э. Р. Принципы проектного финансирования / Э. Р. Йескомб ; пер. с англ. И. В. Васильевской / под общ. ред. Д. А. Рябых. – М. : Вершина, 2008. – 488 с.

випадках надання мінімальних гарантій доходу може бути достатньою умовою для участі приватного сектору у проекті. Водночас уряди намагаються уникати субсидій та грантів, оскільки вони послабляють стимули приватних компаній до підвищення ефективності й не завжди відповідають задекларованим цілям скорочення бюджетних видатків.

До основних проблемних питань державної підтримки ДПП в Україні належать: однорічне бюджетне планування та щорічна зміна напрямів і пріоритетів фінансування бюджетних програм, а отже, відсутність гарантій продовження терміну їх реалізації на строк виконання проекту ДПП; невизначеність методології надання бюджетної підтримки в межах реалізації ДПП, невідповідність принципів і підходів у цій сфері міжнародним нормам; обмежені можливості отримання державних гарантій для реалізації проектів ДПП на місцевому рівні (платність, зустрічні гарантії, неможливість залучення бюджетних коштів для повернення кредиту).

З метою вдосконалення механізму надання державної підтримки проектам ДПП доцільно запровадити щорічне затвердження розмірів державної фінансової підтримки таких проектів з урахуванням результатів їхньої реалізації на основі запровадження реєстру інвестиційних проектів ДПП, у якому визначатимуться розмір і форма державної підтримки.

1.5.2. Активізація залучення інститутів розвитку до фінансування проектів ДПП

З метою підвищення ефективності системи управління ДПП державі слід будувати відносини з міжнародними інститутами розвитку й активніше формувати національні інститути розвитку, діяльність яких повинна орієнтуватися на пріоритети інноваційного оновлення економіки з використанням сучасних підходів до управління ризиками. Інститути розвитку мають упроваджуватися з дотриманням вимог фінансової стійкості, диверсифікації ресурсів і зниження інвестиційних ризиків, уникнення адміністративного впливу й ризиків корупції.

Значне поширення проектів ДПП у світі певною мірою пояснюється активною роллю міжнародних (зокрема фінансових) організацій, про що свідчать статистичні дані Міжнародного валютного фонду. На 2009 р. у базі даних МВФ містилася інформація про 1773 інфраструктурні проекти ДПП, реалізовані за безпосередньою участю міжнародних органі-

зацій¹. Найактивнішими з них були: Міжнародна фінансова корпорація (МФК), Інтерамериканський банк розвитку, Багатостороннє агентство гарантування інвестицій (БАГІ), Європейський банк реконструкції та розвитку (ЄБРР), Європейський інвестиційний банк (ЄІБ), Міжнародний банк реконструкції та розвитку (МБРР), Азійський банк розвитку, частка яких становила відповідно 42,6; 13; 8,9; 8,8; 7; 5,8; 3,7 %. Наведені дані свідчать про винятково важливу роль групи Світового банку, до складу якої з названих організацій входять МФК, БАГІ, МБРР, а їхня сукупна питома вага в інфраструктурних проектах ДПП сягає 57,3 %.

Участь цих організацій у проектах ДПП зводиться переважно до трьох видів діяльності – консультування, фінансування і мобілізація капіталу. При цьому деякі міжнародні організації (міждержавні та приватні) надають у таких проектах лише консультативні послуги (зокрема, Європейська економічна комісія при ООН), які також передбачають поширення досвіду реалізації проектів шляхом організації конференцій, семінарів та круглих столів.

Європейськими лідерами за масштабами залучення до реалізації інфраструктурних проектів на засадах ДПП є МФК та ЄІБ. Так, МФК бере участь у 165 проектах, залучивши капітальних інвестицій на суму більш як 8 млрд дол. США². У сфері консультування МФК зазвичай зобов'язується вести проект до моменту визначення переможця тендера та укладання фінансових договорів. У сфері фінансування МФК може запропонувати до 50 % фінансового забезпечення проекту (для проектів “з нуля” – до 25 %), решта коштів залучається шляхом синдикованого та паралельного кредитування.

Діяльність Європейського інвестиційного банку, покликаною поліпшити якість надання публічних послуг у країнах Європи на основі залучення приватного сектору, орієнтована на довгострокові інфраструктурні проекти ДПП. Зокрема, лєвова частка кредитів (58 %), які надаються ЄІБ, припадає на проекти з терміном реалізації 20–25 років³. ЄІБ віддає перевагу сферам транспортної інфраструктури, освіти, охорони здоров'я та екології.

В Україні у межах реалізації суспільно значущих інвестиційних проектів найбільшою мірою розвивається співробітництво з такими міжнародними фінансовими організаціями, як МБРР, БАГІ, МФК, Міжнарод-

¹ Determinants of Public-Private Partnerships in Infrastructure, IMF, WP/06/09.

² Пономарева А. Опыт ИFC в проектах ГЧП / А. Пономарева // Круглый стол ТППУ: ГЧП в инфраструктурных проектах. – К., 2009.

³ The EIB's role in Public-Private Partnerships (PPPs), 15 July 2004.

на асоціація розвитку, ЄБРР, ЄІБ, Чорноморський банк торгівлі та розвитку.

Роль національних фінансових інститутів розвитку (універсальні та спеціалізовані банки розвитку, експортно-імпортні банки, державні венчурні й лізингові компанії, інноваційні фонди, фонди й агентства регіонального розвитку тощо) у розбудові інституту ДПП полягатиме не лише у фінансовій, а й у консультаційно-інформаційній підтримці проектів.

Певні функції інститутів розвитку в Україні виконують організації та підприємства, які належать до категорії інноваційної інфраструктури, однак їхній фактичний вплив на інвестиційну та інноваційну діяльність загалом і ДПП зокрема є незначним. Низька ефективність вітчизняних аналогів інститутів розвитку зумовлена непослідовністю економічної політики держави в частині створення інституціонального середовища, сприятливого для активізації інвестиційних та інноваційних процесів. До найактуальніших проблем у цьому напрямі можна зарахувати: відсутність у вітчизняному законодавстві поняття інститутів розвитку як особливих державних або державно-приватних утворень, закріплення їх нормативно-правового статусу, переліку завдань, функцій і повноважень; скасування або зупинення дії податкових і митних пільг для інститутів розвитку; недостатність фінансування й пов'язане з цим невиконання визначених законодавством заходів, спрямованих на розбудову інфраструктури національної економіки; нерозвинута система венчурного фінансування тощо.

Подальше впровадження фінансових інститутів розвитку в Україні має здійснюватися з дотриманням вимог фінансової стійкості, диверсифікації ресурсів та зниження інвестиційних ризиків, а також уникнення адміністративного впливу й ризиків корупції. З метою підтримки проектів ДПП і оптимізації використання бюджетних коштів на інвестиційні цілі держава має сприяти залученню державних банків до надання консультативної допомоги в оцінюванні ефективності здійснення ДПП та кредитування проектів.

1.5.3. Розвиток сучасного інструментарію довгострокового проектного фінансування ДПП

Одним з інноваційних інструментів, який набув значного поширення в зарубіжних країнах як альтернативне джерело фінансування розвитку інфраструктури, є сек'юритизація – техніка забезпеченого фінансування, за якої кредитор залучає кошти з фінансового ринку за допомогою

випуску забезпечених цінних паперів*. Погашення заборгованості за такими цінними паперами гарантовано здійснюється за рахунок фінансового потоку, що генерує певний фінансовий актив, переданий у забезпечення (заставу) інвесторам. Таким активом можуть бути: портфель іпотечних кредитів, кредитів малому бізнесу, кредитів на придбання автотранспорту, договори лізингу або оренди, інші надходження від продажу товарів або послуг. Комбінація різних технік сек'юритизації з кредитними деривативами й механізмами трансформації ризику дає змогу різним контрагентам залучити додаткові ліквідні кошти й увійти в сегменти ринку, які раніше були недоступні.

На шляху розвитку сек'юритизації в Україні є низка перешкод, зумовлених:

- особливістю побудови вітчизняної банківської системи, де домінують універсальні банківські організації, які можуть гальмувати розвиток інституту сек'юритизації в умовах виникнення проблем з управління ліквідністю;
- правовими суперечностями, які полягають у недосконалості нормативної бази у сфері обігу цінних паперів загалом і сек'юритизації зокрема;
- кон'юнктурними проблемами, пов'язаними зі зниженням довіри інвесторів до інструментів структурного фінансування внаслідок глобальної фінансово-економічної кризи 2008–2009 рр.

За умови усунення законодавчих обмежень (у тому числі щодо створення спеціального проектного підприємства для реалізації ДПП) сек'юритизація майбутніх потоків платежів може стати найперспективнішим засобом залучення фінансових ресурсів приватного сектору до розбудови інфраструктури економіки України.

Водночас розвиток довгострокового проектного фінансування у сфері ДПП в Україні має передбачати:

- удосконалення механізму надання державних і місцевих гарантій для проектів ДПП шляхом: обмеження платності, вимог щодо зу-

* Фахівці визначають сек'юритизацію як випуск боргових цінних паперів, забезпечених однорідними активами, а залежно від емітента цінних паперів сек'юритизацію умовно поділяють на класичну та синтетичну. За класичної сек'юритизації емітентом є спеціально створена юридична особа (такий механізм притаманний більшості зарубіжних проектів ДПП), якій кредитор (оригіна́тор) продає право вимоги за грошовими зобов'язаннями (тобто знімає зі свого балансу цей актив).

- стрічних гарантій; встановлення окремих норм обмеження обсягу місцевого боргу та боргу, гарантованого Автономною Республікою Крим й органами місцевого самоврядування, через індексацію нормативів, передбачених бюджетним законодавством;
- розвиток ринку місцевих запозичень шляхом: диверсифікації джерел погашення; встановлення переліку видів діяльності, для фінансування яких можуть залучатися кошти валютних і гривневих позик;
 - формування механізмів взяття державним партнером (органом місцевого самоврядування) довгострокових бюджетних зобов'язань (які виходять за рамки поточного бюджету) і їх виконання в межах договорів про ДПП; надання справедливої компенсації приватному партнеру в разі дострокового припинення договору ДПП з метою відшкодування його збитків.

ВИСНОВКИ ДО РОЗДІЛУ 1

1. Фінансова стратегія – система основних цілей, напрямів і механізмів формування та використання фінансових ресурсів на тривалу перспективу. Вона є основою загальної соціально-економічної стратегії національного розвитку. Стратегія фінансового управління як складова фінансової стратегії повинна забезпечувати досягнення цілей, виконання завдань та реалізацію пріоритетних напрямів розвитку національної економіки. Розроблення стратегії фінансового управління має спиратися на концептуальні засади, що визначаються фінансовою наукою, інноваційними концепціями управління, обґрунтуванням мети та завдань, засобів виконання й етапів здійснення програм і очікуваних результатів.

2. Реалізація стратегії фінансового управління передбачає скоординовану й ефективну організаційно-регулюючу діяльність органів державної влади з урахуванням їх впливу на фінансові інститути, запровадження фінансової політики. Державне фінансове управління охоплює сукупність інструментів і механізмів, за допомогою яких держава та її інститути регулюють і визначають загальні принципи фінансової діяльності, забезпечують дотримання встановлених норм і правил з метою досягнення фінансової стабільності. Стратегія фінансового управління, тісно пов'язана з теорією й практикою системних реформ в економіці загалом і сфері фінансів зокрема, передбачає визначення основних напрямів формування ефективної моделі функціонування національних

фінансів у середньо- та довгостроковому періодах за умов відкритості економічних і фінансових систем, становлення інститутів глобального управління.

3. Стратегія фінансового управління реалізується на мега-, макро-, мезо- та мікрорівнях. В умовах економічної і фінансової глобалізації відбувається зміна домінуючих рівнів фінансового управління. На перший план висувуються проблеми фінансового управління на мегарівні та їх вплив на національні фінансові й економічні системи.

Стратегія мегарівня охоплює відносини, пов'язані з міжнародними фінансами, міждержавним регулюванням потоків капіталів, товарів і послуг, інвестицій та технологій, міжнародними фінансовими інституціями, міжнародними фінансовими ринками тощо.

Основні компоненти стратегії макrorівня – формування національної фінансової, бюджетної, податкової політики, модернізація управління державними фінансами, забезпечення стійкості державних фінансів та фінансової системи в цілому в середньо- та довгостроковому періодах, урахування можливих системних ризиків, протидія фінансовим шокам, розроблення та впровадження антициклічних й антикризових заходів.

Стратегія мезорівня пов'язана з обґрунтуванням і проведенням регіональної фінансової політики, державною фінансовою підтримкою розвитку регіонів, фінансовим вирівнюванням і фінансовою децентралізацією.

Стратегія мікрорівня стосується насамперед застосування інструментів податкової політики, удосконалення структури податкової системи, з метою сприяння економічній активності, розвитку малого і середнього підприємництва та зміцненню фінансів інституційних секторів економіки.

З огляду на взаємозв'язок і взаємодію різних рівнів стратегії фінансового управління, необхідно забезпечити узгодження цілей і координоване застосування адекватних інструментів та інститутів фінансового управління на всіх його рівнях, що дасть можливість отримати синергетичний ефект.

4. Серед чинників впливу на розвиток і еволюцію стратегій фінансового управління вирішальне місце належить різновекторним трансформаційним процесам, які відбуваються у світовій економіці та її фінансовій системі. Спостерігається посилення залежності національних економік від зовнішніх шоків, ризиків переплетення й взаємного накладен-

ня політичних і економічних циклів, так званих факторів невизначеності, які продукуються, з одного боку, глобальними проблемами, а з другого – неочікуваними радикальними технологічними, інституційними, фінансовими, управлінськими нововведеннями, порушеннями стабільності інституційного середовища. У зв'язку з наслідками глобальної фінансово-економічної кризи стратегічне фінансове управління дедалі більше спирається на міждержавні наднаціональні інституціональні механізми монетарної та фіскальної політик, інститути нагляду та регулювання у фінансовому секторі, мікро- та макропруденційну політику.

5. Розроблення та впровадження стратегії фінансового управління мають враховувати наявність певних зв'язків між інституціональним середовищем, якістю інститутів, з одного боку, і темпами економічного зростання – з другого. Обсяг суспільного сектору і пов'язана з ним пропозиція суспільних благ повинні відповідати попиту на них, масштабам зовнішніх ефектів, реальним можливостям країни щодо управління її ресурсами, зокрема фінансовими. Динаміка розвитку світової економіки актуалізує необхідність адекватної реакції суспільного сектору на прояви фінансово-економічних криз у контексті фіскальної та соціальної політики.

6. У реалізації стратегії фінансового управління слід активізувати інноваційні функції інституту державно-приватного партнерства, що сприятиме формуванню нової інституціональної структури фінансової системи, здатної реалізовувати суспільно вагомі проекти (міжнародні, національні та ін.).

ФІНАНСОВІ ІННОВАЦІЇ ЯК ЧИННИК МОДЕРНІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНИХ ФІНАНСІВ

2.1. ВАЖЛИВІСТЬ ФІНАНСОВИХ ІННОВАЦІЙ ДЛЯ РОЗВИТКУ ФІНАНСОВОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ

Стратегічні напрями розвитку фінансової системи України пов'язані з реалізацією Програми економічних реформ на 2010–2014 роки “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава” та Послання Президента України до Верховної Ради України “Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2012 році”¹.

Для фінансового сектору визначено такі напрями розвитку: взаємодію вільного ринку й держави як регулятора та економічного агента, координацію бюджетно-податкової й грошово-кредитної політики, посилення конкурентоспроможності та стійкості фінансового ринку до системних ризиків, збільшення ролі внутрішнього попиту, перехід від спекулятивної моделі фінансового ринку до інвестиційної, стабільність ціни грошей, боротьбу з немонетарною інфляцією, оптимізацію валютного режиму й валютних резервів, реструктуризацію ринку цінних паперів, посилення податкових стимулів для інвесторів, гармонізацію податкової політики, створення інфраструктури фінансової стабільності й сегмента міжнародних фінансів в Україні.

Для реалізації зазначених завдань необхідна активна політика держави, спрямована на підвищення фінансової стійкості економіки, випереджальне збільшення внутрішнього грошового попиту порівняно із зовнішнім, нормалізацію інфляції, валютного курсу, волатильності фінансових активів на рівні нових індустріальних країн. Важливу роль повинна відіграти

¹ Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2012 році : щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/docs/posl.pdf>.

реструктуризація фінансового сектору, націлена на підвищення його капіталізації, якості управління ризиками та, як результат, забезпечення здатності фінансувати стійке зростання економіки й інновації¹.

Унаслідок фінансово-економічної кризи спостерігається скорочення бюджетних ресурсів, комерційного фінансування й прибутків підприємств. При цьому країни з економіками, що розвиваються, у тому числі Україна, страждають від браку фінансування навіть більше – безпосередньо (через перебільшення очікувань ризиків) і опосередковано (внаслідок антикризових заходів, вжитих розвинутими країнами, наприклад застосування гарантій), що знижує ризики компаній у розвинутих країнах і, відповідно, скорочує частку ресурсів, доступних для країн, що розвиваються.

Необхідність протидії кризовим явищам із допомогою фіскальної й монетарної політики змусила деякі країни увійти до багатьох фінансових інституцій із метою поліпшення управління, реструктуризації портфелів чи вдосконалення фінансових продуктів. Додаткові ресурси, надані в такий спосіб, зазвичай поєднувалися з вимогами щодо запровадження нових процесів і технологій.

Актуальність розгляду методологічних аспектів імплементації фінансових інновацій для розвитку фінансової системи України та інструментів посилення фінансової стабільності зумовлена необхідністю забезпечення стабільного функціонування фінансової системи й фінансового сектору України. Ескалація кризи в Європі загрожує скороченням надходжень інвестицій в Україну, впливом іноземної валюти, подорожчанням позик, ускладненням рефінансування зовнішньої заборгованості тощо. Фінансові умови погіршились, а ризики зниження темпів економічного зростання підвищились.

У відповідь на ці загрози український уряд проводить постійний моніторинг фінансових загроз із боку зовнішніх чинників. Особлива увага приділяється зовнішнім загрозам фінансовій стабільності, зокрема банківській системі. Для нівелювання останніх потрібно розробити нові механізми й методи розвитку всіх сегментів і секторів фінансового ринку на основі узгоджених дій Міністерства фінансів України й Національного банку України.

Основними ознаками стабільності фінансової системи є такі: наявність упорядкованості функціонування й розвитку її елементів, зворотного зв'язку між ними, фінансових інструментів державного регулювання,

¹ Офіційний сайт Міністерства фінансів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minfin.gov.ua>.

якісного нормативно-правового й інформаційного забезпечення; керованість як фінансової системи загалом, так і окремих її елементів; наявність саморегульованих властивостей; спроможність протидіяти збуренням та повертатися до стану рівноваги в разі відхилень, а також протягом тривалого часу зберігати параметри в чітко визначених межах.

З огляду на завдання реалізації політики євроінтеграції банківського сектору України держава повинна посилити роль державних банків у вітчизняній економіці, а також контроль і регулювання валютного ринку з метою забезпечення економічного суверенітету України, прозорості механізмів проникнення іноземного капіталу в її банківський сектор та його впливу на розвиток вітчизняної економіки й банківської системи, безперервності процесів інтеграції України в ЄС та умов підвищення ефективності впливу банківської системи на темпи й масштаби вітчизняного товаровиробництва.

Необхідними умовами економічного зростання є забезпечення стійкості бюджетної системи до несприятливого зовнішнього впливу, ефективна координація бюджетно-податкової та грошово-кредитної політики, що потребує створення ефективної системи моніторингу й аналізу впливу зовнішніх загроз.

Функціонування фінансової системи країни пов'язане з динамікою розвитку та поточним станом економіки. Практика останніх років свідчить, що проблемам, які виникають у фінансовій системі країни, досить часто передують макроекономічні зрушення. Тому для об'єктивної оцінки стійкості фінансової системи необхідний аналіз впливу змін у економічній системі.

Формування цілісної системи зовнішніх загроз фінансовій стабільності та її ефективне використання для потреб антикризової діагностики передбачає насамперед створення відповідної нормативної бази (банку даних) щодо зовнішніх загроз фінансовій стабільності; проведення моніторингу таких загроз та їх моделювання; забезпечення балансу зовнішніх загроз фінансової стабільності за умов їх правильного поєднання.

На сучасному етапі розвитку економіки та бізнесу банкам і компаніям фінансового сектору доводиться постійно конкурувати між собою, підвищуючи якість обслуговування клієнтів і ефективність управління.

На сьогодні інформаційні технології є невід'ємною частиною успішного бізнесу. Країни, в яких ці технології кращі й сучасніші, мають безперечну перевагу перед конкурентами, а також можливість швидше приймати стратегічні рішення, що також важливо в умовах потрясінь і

фінансової нестабільності. Тенденції в банківській галузі вказують на значне підвищення попиту на інтелектуальні інформаційні системи. Безперервне збільшення числа щоденних трансакцій та накопичення історичних даних висувають підвищені вимоги до аналітичних систем.

Банки й компанії фінансового сектору традиційно є лідерами впровадження інновацій: вони модернізують старі, пропонують клієнтам нові продукти, поліпшують обслуговування та надають найсучасніші послуги. Усе це не можливе без використання сучасних ІТ-рішень.

Для оптимізації витрат багато фінансових організацій ідуть на зміну архітектури, активно застосовують віртуалізацію і "хмарні" технології. Випробувані успішно у фінансовому секторі рішення дедалі частіше використовуються в інших галузях, зокрема в секторі державних фінансів, тим самим даючи поштовх розвитку ІТ-індустрії, стимулюючи виробників пропонувати нові рішення для галузі. Тому інновації для фінансового сектору є передовими на сучасному ринку й базовими для розвитку ринку інформаційних технологій. Фінансові інновації – актуальна тема, яка потребує докладного вивчення, розвитку, аналізу й подальшого застосування на практиці з метою поліпшення фінансового сектору економіки¹.

Фінансові інновації пропонують ефективні способи залучення фінансування для розвитку в післякризовий період шляхом стабілізації фінансових потоків у нові економіки на тривалішу перспективу. Безпека фінансової сфери може бути підвищена, зокрема, за рахунок удосконалення механізму здійснення нагляду за банківським сектором та посилення ризик-менеджменту в банках². Інноваційні механізми розвитку фінансової системи України потребують удосконалення інструментів координації бюджетно-податкової й грошово-кредитної політики.

Фінансовою інновацією називають нові фінансові інструменти (методи роботи на фінансовому ринку). Розглянемо фінансові інновації як самостійну економічну категорію з усіма її особливостями³.

¹ Державний бюджет і бюджетна стратегія в умовах економічних реформ : у 4 т. Т. 3: Бюджетне планування і прогнозування на середньострокову перспективу – інноваційна складова управління у сфері державних фінансів / Е. М. Лібанова, І. О. Курило, О. М. Хмелевська та ін. ; за заг. ред. Ф. О. Ярошенка. – К. : ДННУ "Акад. фін. управління", 2011. – 480 с.

² Концепція забезпечення національної безпеки у фінансовій сфері [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eizvestia.com/tag/konceptsiyu>.

³ Charles N. Financial innovation, regulation and reform / N. Charles, W. Calomiris // Cato Journal. – 2009. – Vol. 29, № 1. – P. 65–91.

Ще 30 років тому багатьох фінансових інструментів, які тепер широко використовуються, не існувало. Наприклад, поточні рахунки з виплатою процентів і списанням за безготівковими розрахунками не були доступні до 1972 р. А сьогодні кількість фінансових інструментів, доступних інвесторам, різко збільшилася. Зросло також число нових фінансових інститутів.

Так, у 1979 р. у США пайові інвестиційні фонди (ПІФ), які були порівняно новим фінансовим інститутом, запропонували інновацію, прирівнявши пай до одного долара й тим самим дозволивши вкладати кошти на будь-яку суму (в інші цінні папери – лише на суму, кратну номіналу). ПІФ також запропонували видавати кредитні картки. Зрозуміло, усе це виглядало надзвичайно привабливо та викликало великий приплив клієнтів, а отже, бурхливий розвиток ПІФ. Наслідками цього стали перекіс фінансового ринку (оскільки ніхто не робив вклади в ощадбанк) і фінансова криза, що тривала чотири роки. Для її подолання було створено спеціальну асоціацію й навіть скасовано сегментацію банківського сектору.

За поточним рахунком проценти дорівнювали нулю, але можна було видавати пластикову картку. Таким чином, відкриваючи рахунок, клієнт одержував картку з можливістю розплатитися нею, при цьому на поточному рахунку утворювалося від'ємне сальдо. Так банки повернули своїх клієнтів, фактично пропонуючи ті самі послуги, що й ПІФ. А в 1986 р. була знову введена сегментація.

Головною метою фінансової індустрії, як і інших галузей економіки, є отримання прибутку шляхом продажу її продуктів. Фінансові інститути розробляють нові продукти як для власних цілей, так і для своїх клієнтів. Інновації в цій сфері економіки зумовлені переважно тими ж чинниками, що й у інших галузях, а також бажанням уникнути більших обмежень.

На прикладі кредитних карток розглянемо основні чинники розвитку фінансових інновацій. Передусім це нові технології. Адже використання кредитних карток стало можливим тільки завдяки створенню телефонних і комп'ютерних мереж, а також складніших телекомунікаційних систем, технічного устаткування й програмного забезпечення для оброблення інформації. Утім, для того щоб кредитні картки стали важливою частиною сучасної фінансової системи, банки, що пропонують фінансові послуги та перебувають у постійному пошуку нових можливостей для отримання прибутку, мали бути готові скористатися цією новою технологією, а домогосподарства й фірми – картками.

Першою компанією, яка запропонувала використання кредиток у міжнародних поїздках, була “Diners Club”, заснована відразу після закінчення Другої світової війни. Її успіх спонукав “American Express” і “Carte Blanche” розробити подібні програми використання кредитних карток.

Фірми, що пропонують послуги власникам кредитних карток, як правило, отримують прибуток у вигляді певної частки від ціни покупки, а також процентів за користування кредитом. Найбільші втрати таких фірм становлять збитки внаслідок крадіжок карток та неспроможності їхніх власників погашати свої зобов'язання.

Коли в 1950-х роках комерційні банки вперше спробували працювати з кредитними картками, виявилось, що через свої дуже високі експлуатаційні витрати вони не можуть конкурувати з фірмами, котрі надають подібні послуги. Проте наприкінці 1960-х років ці витрати значно знизилися завдяки розвитку комп'ютерних технологій, і банки вже могли створити серйозну конкуренцію таким фірмам. У наші дні лідерами на ринку послуг із використанням кредитних карток є дві великі банківські системи – “Visa” й “Master Card”, а частка фірм “Diners Club” і “Carte Blanche” помітно зменшилася.

Поточна потреба в інноваціях спричинена фінансовою кризою та необхідністю її ліквідації за рахунок нововведень (кризових інновацій). Головною ознакою кризової інновації є розв'язання проблеми реалізації товару (роботи, послуги) у зв'язку з падінням попиту на цей товар і зменшенням обсягів його продажу, а також складнішої проблеми – виживання суб'єкта господарювання на ринку в умовах жорсткої конкуренції. Кризова інновація спрямована на ліквідацію організаційної, виробничої, економічної або фінансової кризи цього суб'єкта.

Стратегічною є потреба в інновації на перспективу. Вона зумовлена прогнозами господарської діяльності, наприклад щодо зниження конкурентоспроможності експортного товару на світовому товарному ринку. У такому випадку інновація потрібна для підвищення конкурентоспроможності продукту в майбутньому та називається інновацією розвитку.

Окремі інновації об'єднуються в групи за певними ознаками, що дають змогу відрізнити цю групу інновацій від інших, та становлять вид інновацій. Наприклад, за цільовою ознакою виокремлюють такі їх види, як кризова інновація й інновація розвитку; за зовнішньою ознакою – новий продукт і нова операція тощо.

Вид інновацій включає різні їх форми. Форма інновацій – це група інновацій, об'єднаних одним способом існування або сутністю якого-небудь

нововведення. Це нова техніка, новий товар, новий страховий продукт, новий туристський продукт (тур, круїз, туристичний маршрут тощо), нова банківська технологія надання послуг, нова технологія вивчення потреб населення на послуги держави (краудсорсинг).

Поняття фінансових інновацій. У загальній системі інновацій можна вирізнити фінансову інновацію, тобто таку, яка функціонує у фінансовій сфері. Фінансова інновація, так само як і будь-яка інша, поділяється на кризову інновацію та інновацію розвитку, на новий фінансовий продукт і нову фінансову операцію.

Як самостійна економічна категорія фінансова інновація має такі характерні риси:

- 1) обов'язковість продажу нового фінансового продукту на ринку фінансових інновацій;
- 2) обов'язковість реалізації фінансової операції на ринку або всередині суб'єкта господарювання;
- 3) функціональна залежність фінансової інновації від часу;
- 4) особливість самого фінансового продукту.

Обов'язковість продажу нового фінансового продукту або операції означає: якщо продукт чи операція не реалізовані, вони не є новими, їх просто немає. Залежність фінансової інновації від часу означає, що кожна інновація має свій життєвий цикл. Особливість фінансового продукту виражається в наявності одиничного й масового попиту на нього.

Фінансова інновація – це реалізований у формі нового фінансового продукту або операції кінцевий результат інноваційної діяльності у фінансовій сфері. Зміст такої інновації становлять нові фінансові продукти й нові фінансові операції.

Фінансовий продукт є матеріальною частиною оформленої послуги фінансового інституту та призначений для продажу на фінансовому ринку. Таким продуктом можуть бути цінні фондові папери, монети з дорогоцінних металів, пластикова розрахункова або кредитна картка, договір банківського рахунку, пенсійний поліс, об'єкт нерухомості тощо. В Україні багато фінансових послуг, які є загальноприйнятими й широко використовуються у світі, ще не дістали належного застосування.

Новий фінансовий продукт буває одиничним чи масовим. Одиничний – це індивідуальний фінансовий продукт. Як річ він має характерні, тільки йому властиві особливості, котрі виділяють його серед інших продуктів. Іншими словами, одиничний фінансовий продукт є різновидом якого-небудь фінансового активу або продукту. Наприклад,

конкретна монета з певного дорогоцінного металу, антикварний виріб, конкретна нерухомість, акція чи облігація емітента – певного суб'єкта господарювання. Одиначний фінансовий продукт має чітко визначене коло покупців, тому випускається в розрахунку на конкретних споживачів (нумізматів, інвесторів).

Масовим є фінансовий продукт без різко вираженої індивідуальності. У нього немає особливих характерних рис. Масовий фінансовий продукт відрізняється тільки за видами продукту чи фінансового активу. Він включає облігації внутрішньої державної позики всіх видів, банківський депозитний рахунок, пенсійний поліс, страхове свідоцтво, опційний контракт, ф'ючерс та ін. Масовий фінансовий продукт випускається в розрахунку на інвесторів і звичайних громадян.

Новий фінансовий продукт буває також лімітований і нелімітований. Лімітований – це фінансовий продукт, обсяг або кількість випуску якого жорстко квотується. Обсяг (кількість) випуску продукту визначається багатьма чинниками: розміром статутного капіталу суб'єкта господарювання, попитом, наявністю одиниці самого продукту (об'єкти нерухомості) тощо. До лімітованих фінансових продуктів належать акції, облігації, кредитні угоди, об'єкти нерухомості та деякі інші продукти.

Обсяг (кількість) випуску нелімітованого фінансового продукту не обмежено жодними квотами. Такий продукт випускається в розрахунку на потенційних покупців, при цьому їхня чисельність не визначена. Тому обсяг випуску нелімітованого фінансового продукту не обмежується жодними нормами й умовами, крім попиту. До таких фінансових продуктів належать монети з дорогоцінних металів, пластикові картки, банківські рахунки, страхові свідоцтва, пенсійний поліс та ін.

Окрім того, новий фінансовий продукт може мати форму майна й майнового права. Майно – це річ, тобто матеріальний об'єкт права власності, наприклад гроші, зливки золота, монети, коштовні камені, цінні папери, земельна ділянка.

Майнове право означає право володіти, розпоряджатися й користуватися певним майном. Фінансовим продуктом у формі майнових прав є договір банківського рахунку, кредитна угода, пенсійний поліс та ін.

Фінансова операція – це сукупність дій, спрямованих на розв'язання певного завдання з управління фінансами. До фінансових операцій належать форми контролю й обліку руху грошових коштів і цінних паперів (замінники грошей), методи планування фінансових показників, методологія складання фінансових планів різних видів (баланс доходів і видатків,

план грошових потоків, бюджетування, оперативні фінансові плани тощо), прийоми фінансового аналізу, форми організації фінансової діяльності в суб'єкті господарювання, інтерактивне та інше аналогічне інвестування капіталу, дії із захоплення нових фінансових ринків.

Фінансові операції як дії мають невідчутну форму, тож їх не можна продати за фіксованою ціною, тільки в разі матеріалізації. Формою матеріалізації фінансової операції може бути інструкція, правило, методичні вказівки, формула, графік, тобто якийсь конкретний документ. Останній уже є фінансовим продуктом, а отже й об'єктом купівлі-продажу на фінансовому ринку.

Інновація буквально означає "введення новацій", тобто чогось нового. Це нове як продукт проявляє себе тільки в процесі його продажу на фінансовому ринку або при реалізації всередині суб'єкта господарювання. Попит із боку покупця на фінансовий продукт або операцію визначає ступінь новизни цих видів нововведень. Якщо новий продукт на фінансовому ринку має попит і продається, отже, є його споживачі. Попит на новий продукт визначає його корисність і тим самим ступінь його новизни.

Будь-яке нове явище пов'язане з часом. Він є важливим стимулом розвитку ринку та чинником перемоги в конкурентній боротьбі. Випередити час означає перемогти конкурентів. Суб'єкт господарювання, який першим вийшов зі своєю фінансовою інновацією та захопив певний сегмент ринку, швидко створює собі імідж, і боротися з ним конкуренту дуже важко. Термін перебування інновації на ринку визначається часом її життєвого циклу. У разі тривалості в часі будь-яке нове явище стає масовим, традиційним, тобто звичайним. Фінансова інновація є функцією часу.

До фінансових інновацій не можуть включатися незначні зміни, що мають приватний характер та не змінюють змісту й сутності фінансового продукту або операції, наприклад зміна процентних ставок за банківськими рахунками, термінів банківських депозитів та ін. Так, не є інновацією відновлення Ощадним банком України повернення населенню знецінених вкладів Ощадбанку СРСР тощо.

Таким чином, фінансова інновація за змістом включає:

- 1) новий фінансовий продукт, що вперше з'явився тільки на фінансовому ринку, тобто тільки в одній фінансовій установі;
- 2) новий для України зарубіжний фінансовий продукт, тобто новий фінансовий продукт, що з'явився на вітчизняному фінансовому ринку, але

вже давно реалізується за кордоном на фінансових ринках інших країн відповідно до їхніх конкретних умов і нормативно-законодавчих актів;

3) нові фінансові операції.

Фінансові інновації продаються на фінансовому ринку, який є складною системою, що визначається неоднорідністю її численних елементів. Динамічність фінансового ринку як системи зумовлена мінливим складом фінансових активів та змінністю їхньої величини, коливаннями попиту й пропозиції на них тощо. Це забезпечує збільшення й поглиблення зв'язків фінансового ринку як системи із зовнішнім середовищем та ускладнює процес управління фінансовими активами. Фінансовий ринок – відкрита система, оскільки він обмінюється інформацією із зовнішнім середовищем.

Фінансовий ринок створюється фінансовими інститутами – банками, біржами, фондами. Невід'ємною його частиною є фінансові інновації. Без них, як і без конкуренції, такий ринок існувати не може.

Як самостійний сектор спільного фінансового ринку можна виокремити ринок фінансових інновацій. Ця самостійність обумовлена тією роллю, яку відіграють фінансові інновації в господарському процесі, та особливим місцем ринку фінансових інновацій у загальній системі фінансового ринку.

Ринок фінансових інновацій має інтегральний характер, що означає його нерозривний зв'язок із усіма фінансовими активами, тобто невіддільність від фінансових ринків у їхній загальній системі.

Як складна система фінансовий ринок включає валютний ринок, ринок дорогоцінних металів і коштовного каміння, ринок цінних паперів, грошовий ринок, кредитний ринок, страховий ринок, ринок нерухомості, ринок боргів, а також ринок фінансових інновацій. Місце останнього у фінансовому ринку визначається тим, що він має справу з новими товарами, тобто з новими фінансовими продуктами й операціями. Отже, ринок фінансових інновацій – це завжди первинний фінансовий ринок.

Як самостійний сектор фінансового ринку ринок фінансових інновацій має чітку специфіку, котра проявляється в монополізації нововведень, бурхливих темпах розвитку ринку, особливостях дії основних законів фінансового ринку, ризиках інвестицій у фінансові новації. На ринку фінансових інновацій здійснюються операції з новими фінансовими продуктами й операціями, тобто з певними видами нововведень. Особливістю нововведення як ринкового товару є його порівняно нетривалий життєвий цикл. По закінченні певного терміну воно перетворюється на звичайне, тобто традиційне, явище та втрачає свою унікальність нового продукту. Інтерес

покупця до цього продукту зникає. Протягом усього життєвого циклу фінансової інновації інвестор-продавець об'єктивно має виключне право на неї. Фінансовий продукт як новий товар зазвичай продається тільки один раз на первинному фінансовому ринку.

У більшості випадків новий фінансовий продукт орієнтований на покупця. Розроблена й реалізована операція є ноу-хау її розробника. Втрата монополії на цю фінансову операцію означає для розробника також втрату ним грошей, прибутків. Тому монополія на фінансову інновацію є об'єктивним явищем.

Друга ознака ринку фінансових інновацій – бурхливий розвиток. Темпи зростання обсягів реалізації фінансових інновацій завжди випереджають темпи реалізації фінансового активу відповідної ланки фінансового ринку, що спричинено стимулюючою роллю фінансової інновації в господарському процесі та конкуренцією на фінансовому ринку. Фінансова інновація є важливим джерелом залучення до господарського процесу додаткових грошових коштів і надходження прибутків, що стимулює як розвиток усього господарського процесу, так і створення й реалізацію нових фінансових продуктів і операцій.

Разом із тим дії конкурентів примушують фінансову установу дбати про високу конкурентоспроможність своїх продуктів, проводити маркетингові дослідження фінансового ринку та постійно створювати й продавати нові фінансові продукти, що мають попит.

Вплив фінансових інновацій на економіку країни. Фінансування інновацій завжди пов'язане з ризиком. Вирішальне значення при цьому мають селективні ризики, тобто неправильного вибору виду інвестицій.

Ризикові інвестиції – це венчурний капітал. Він діє за схемою диверсифікації капіталу та інвестується в не пов'язані між собою проекти в розрахунку на швидку окупність вкладених коштів і високу норму прибутку капіталу (зазвичай щонайменше 50 %). Окупність капіталу означає, що величина припливу грошей від вкладення капіталу дорівнює обсягу вкладеного капіталу. Вона вимірюється терміном окупності капіталу, тобто показує період часу, потрібний для відшкодування первинних витрат капіталу. Норма прибутку на вкладений капітал – це прибуток, що одержується з однієї гривні вкладеного капіталу.

Будь-який економічний аналіз, що пояснює інновації, повинен звернути увагу на стимули, що привели до появи нових фінансових інструментів. Економісти стверджують, що пошук прибуткових інновацій стимулює зміни в економічній обстановці.

Так, починаючи з 1960 р. учасники фінансових відносин зіткнулися з радикальними змінами в економічному середовищі. Рівень інфляції та процентні ставки значно підвищились і стали непередбачуваними, що змінило попит на фінансових ринках. Комп'ютерні технології, які бурхливо розвиваються, змінили також пропозицію. Агенти фінансового ринку зрозуміли, що старі методи ведення бізнесу тепер не приносять прибутку, а фінансові посередники визнали, що не можуть збільшувати капітал, використовуючи старі фінансові інструменти.

Щоб вижити в нових економічних умовах, фінансові інститути повинні були винайти та розробити нові продукти й послуги, котрі будуть потрібні покупцям і доведуть свою прибутковість. Цей процес має назву "фінансова інженерія". Навіть власники компаній, котрі не постраждали від фінансової революції, усвідомили, що ці зміни в економічному середовищі можуть бути використані для поліпшення їхнього добробуту, та розпочали пошук нових прибуткових фінансових продуктів і послуг. Їхні зусилля поклали початок розвитку багатьох фінансових інновацій, відомих дотепер.

Існує три основних види інновацій: викликані змінами в попиті, пропозиції, а також прагненням уникнути обмежень на ринку.

Розглянемо фінансові інновації, зумовлені змінами в попиті. Найзначнішою зміною в економічному середовищі, що збільшила попит на фінансові продукти, було підвищення волатильності процентних ставок, індексів фондового ринку й валют (рис. 2.1.1). Ці коливання ведуть до більшого ризику процентних ставок. При підвищенні ризику слід чекати збільшення попиту на фінансові продукти й послуги, які можуть його зменшити. Ця зміна в економічних умовах стимулює пошук прибуткових інновацій, котрі задовольняють новий попит, прискорює створення нових інструментів, що знижують ризик процентних ставок. Існує багато підтверджень тому. Наприклад, у 1970-х роках з'явилися ф'ючерсний ринок і ринок опціонів, поширилися позики з регульованою процентною ставкою.

Таким чином, фінансові інновації можуть справляти як позитивний вплив на економіку країни (інновації розвитку), так і негативний (кризові інновації). Для того щоб визначити, яким саме буде цей вплив, потрібно провести економічний аналіз фінансової інновації. Утім, проблема не тільки в цьому – для нововведення необхідні грошові кошти, інвестування. Венчурні інвестиції найчастіше йдуть куди завгодно, тільки не у високотехнологічний бізнес. За оцінками фахівців, в Україні на розвиток

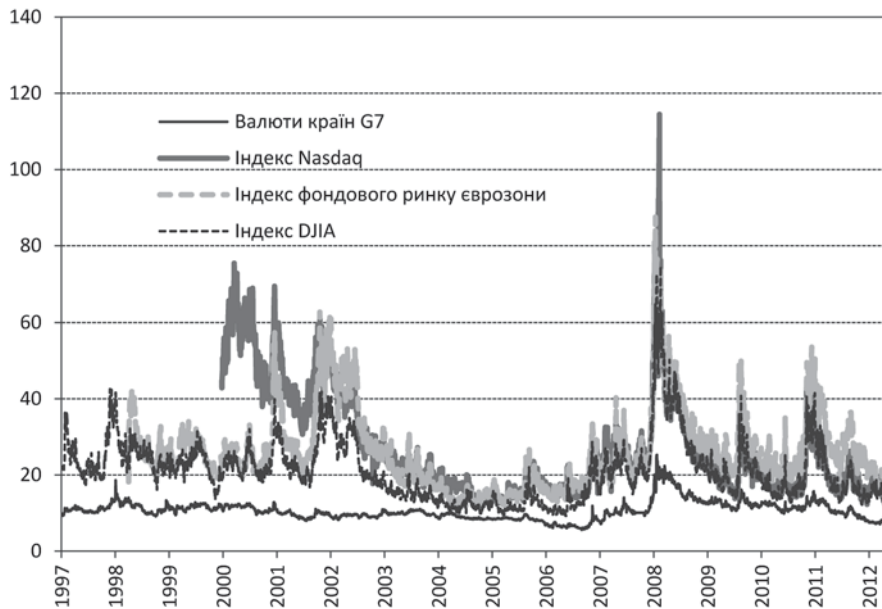


Рис. 2.1.1. Зростання волатильності на фінансових ринках (станом на 6 жовтня відповідного року)

Джерело: Bloomberg [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.bloomberg.com>.

високих технологій надходить не більше 1 % венчурних інвестицій, оскільки венчурні інвестори надають перевагу “спокійнішим” сферам вкладення капіталу.

Поточна стратегія у фінансовій сфері створює значну конкуренцію, збільшуючи частку ринку за рахунок витрат конкурента та часто підриваючи довіру клієнтів заради отримання короткострокових доходів. Утім, як показує досвід, фінансовий сектор може працювати на благо суспільства, надаючи послуги, котрі заслуговують на довіру.

Однією з активних компаній, які пропонують інноваційні фінансові послуги в Україні і світі, є SAS¹. ДННУ “Академія фінансового управління” Міністерства фінансів України з 2011 р. співпрацює з компанією SAS у частині впровадження нових інноваційних інструментів у банківську практику та фінансовий ринок України. Це, зокрема, інструменти бізнес-аналітики, попередження фінансово-бюджетних

¹ Офіційний сайт компанії “SAS” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.sas.com>.

злочинів, краудсорсинг, розроблення централізованої бази операційних ризиків¹.

Компанія анонсувала повний спектр високопродуктивних інструментів для бізнес-аналітики – SAS High Performance. Ця компанія, що є лідером рішень і послуг у сфері бізнес-аналітики, пропонує повну лінійку аналітичних інструментів – технологій і продуктів нового покоління “SAS High Performance Analytics”. Вони дають змогу розв’язувати завдання бізнесу принципово іншого рівня складності, обробляти й аналізувати великі обсяги даних із набагато вищою точністю та в десятки разів швидше.

Управління операційним ризиком та контроль нефінансових ризиків. GRC (Governance, Risk and Compliance) – це комплексний продукт для розв’язання завдань корпоративного управління, скорочення ризиків та виконання нормативних вимог (рис. 2.1.2). Це загальний термін, що охоплює підхід організації за названими трьома напрямками. Управління ризиками здійснюється з метою уникнення конфліктів, дублювання та прогалін. GRC зазвичай включає такі види діяльності, як корпоративне управління й управління ризиками підприємства (ERM), та корпоративну відповідальність згідно з чинним законодавством і нормативними актами².

GRC забезпечує виконання таких завдань: автоматизації управління, оцінювання, корекції й моніторингу механізмів контролю та ризиків відповідно до цілей, правил, нормативних документів, стандартів і політик (Gartner). Ефективна GRC-стратегія надає можливість не тільки ставити бізнес-цілі, а й контролювати процес їх досягнення. Ця концепція створює єдину картину існуючих ризиків, нормативних актів, внутрішньої політики аудиторів для контролю дотримання всіх законодавчих і регуляторних вимог, коригування стратегії відповідно до поставлених цілей і схильності до ризику (рис. 2.1.3).

Однією з ключових цілей продуктів SAS є якісна й кількісна оцінка операційних ризиків. Рішення “SAS Risk Management for Banking” містить широкий набір аналітичних розрахунків і звітів, одержуваних у вигляді PDF-файлів, OLAP-кубів та інших форматів, доступних для оброблення.

¹ Майбутні сценарії проти глобальних криз // Урядовий кур’єр. – 2012. – 15 трав. – С. 6.

² Tarantino A. Governance, Risk and Compliance Handbook: Technology, Finance, Environmental and International Guidance and Best Practices / Anthony Tarantino [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.amazon.com/Governance-Risk-Compliance-Handbook-Environmental/dp/product-description/047009589X>.

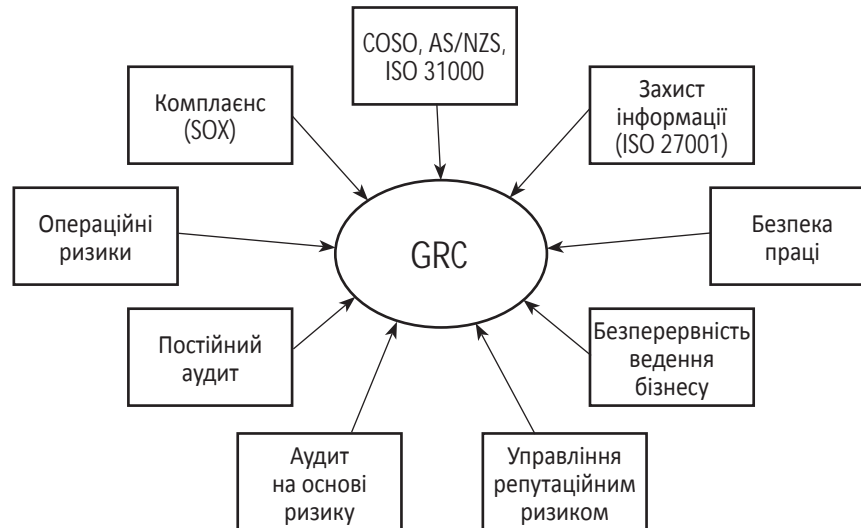


Рис. 2.1.2. Складові концепції GRC

Складено за даними компанії "SAS" [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.sas.com>.

Управління ринковим ризиком. Модуль "Market Risk" рішення "SAS Risk Management for Banking" дає змогу ризик-аналітикам оцінювати комплексні ринкові інструменти, проводити стрес-тестування, обчислювати Value-of-Risk (VaR), Expected Shortfall (ES) та інші показники ризику, використовуючи різні методи розрахунків і симуляцій, включаючи коваріаційний, історичні й вбудовані аналітичні моделі та моделі, задані ризик-аналітиками. Завдання, що розв'язуються з допомогою програмного забезпечення, охоплюють:

- управління процентним ризиком;
- управління товарним ризиком;
- управління валютним ризиком;
- розрахунок VaR;
- використання як внутрішніх, так і зовнішніх даних ("Reuters", "Bloomberg");
- стрес-тестування ринкового ризику;
- аналіз впливу статичних і динамічних стратегій хеджування й трейдингу;
- оптимізацію ринкового портфеля в рамках установлених користувачем умов;

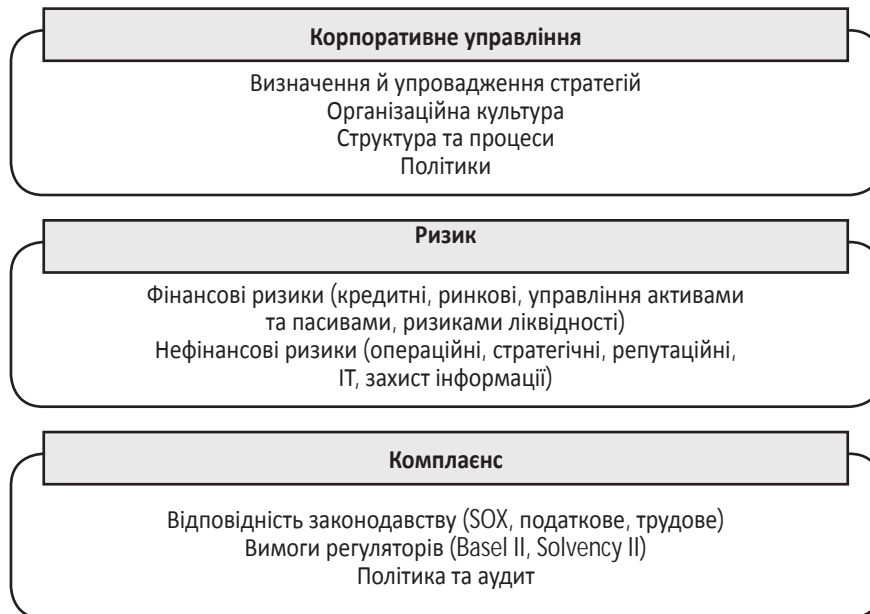


Рис. 2.1.3. Цілі впровадження продуктів SAS

Складено за даними компанії “SAS” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.sas.com>.

- бек-тестування моделей;
- поділ ризику портфеля на складові, встановлення відносного впливу ризик-факторів на загальний ризик портфеля.

Середовища SAS для управління ризиками та протидії шахрайству. Компанія “SAS” надає єдине інтегроване середовище управління ризиками та протидії шахрайству (рис. 2.1.4). Оскільки це середовище базується на єдиних DI- та BI-платформах*, рішення SAS є зручним інструментом для побудови централізованої, інтегрованої системи управління ризиками в банку.

Протидія шахрайству в режимі он-лайн. Продукт “SAS Fraud Management” для автоматизації боротьби із шахрайством у режимі он-лайн допомагає виявити й припинити підозрілі операції ще до їх завершення (при оформленні кредитів, здійсненні платежів і переказів, у страхових випадках тощо). Розроблене спільно з фахівцями банку HSBC¹ рішення “SAS Fraud Management” допомагає, використовуючи

* DI –Data Integration; BI – Business Intelligence.

¹ The HSBC Global Site [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.hsbc.com>.

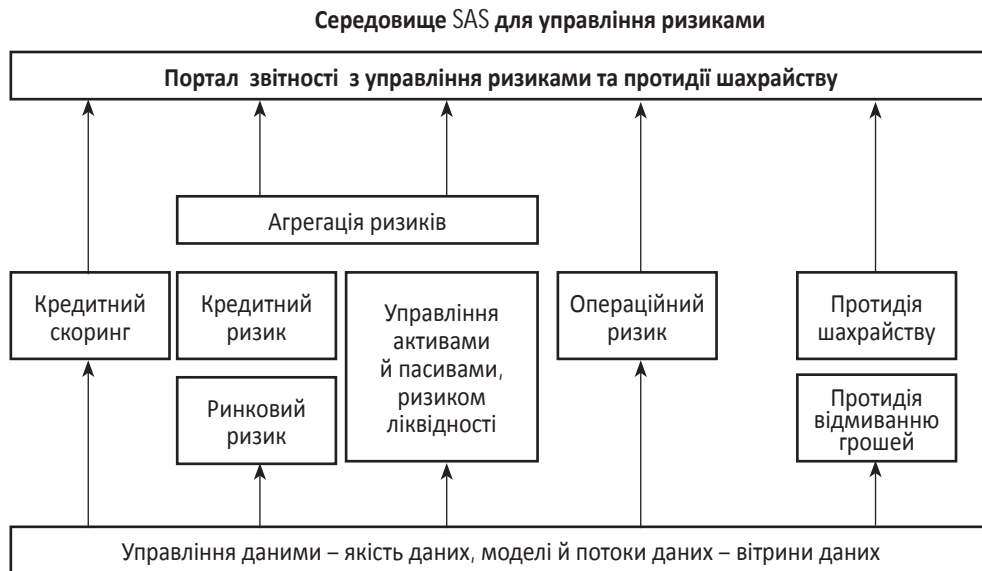


Рис. 2.1.4. Загальна структура середовища SAS для управління ризиками та протидії шахрайству

Складено за даними компанії “SAS” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.sas.com>.

всілякі джерела інформації (як внутрішньобанківські, так і зовнішні), виявляти потенційного шахрая, оцінювати прийнятий банком ризик, створювати застережливі повідомлення, передавати підозрілі випадки фахівцям служби безпеки для додаткового розслідування.

Основною особливістю цього рішення є перевірка в режимі он-лайн. Наприклад, якщо йдеться про кредитні картки, банк має лічені секунди на те, щоб підтвердити або зупинити транзакцію. Саме в цей момент включається аналітичний механізм SAS, який аналізує транзакцію щодо схожості з іншими транзакціями цього клієнта та миттєво допомагає визначити: підтвердити, припинити транзакцію чи підключити службу безпеки банку. Унаслідок специфіки роботи в режимі он-лайн система повинна працювати дуже швидко та відповідати найвищим вимогам надійності, оперувати різними продуктами й каналами продажів.

Протидія шахрайству в режимі Batch. Продукт “SAS Fraud Network Analysis for Banking” (не для банків – “SAS Fraud Framework”) є складовою частиною інтегрованого комплексу рішень із управління ризиками та протидії шахрайству в банку. Усі рішення базуються на єдиній інтегрованій

інформаційно-аналітичній платформі, що включає централізовані засоби інтеграції, перетворення й підготовки даних, звітності й доставлення інформації.

SAS Fraud Network Analysis for Banking – комплексна система для виконання завдань протидії шахрайству. Вона дає змогу не тільки виявляти випадки шахрайства, а й передбачати дії шахраїв. У зв'язку з тим, що останні винаходять нові способи взаємодії з банком, він також повинен регулярно аналізувати дані й модернізувати свої схеми протидії шахрайству.

В основі системи “SAS Fraud Network Analysis for Banking” – гібридний підхід до пошуку випадків шахрайства, котрий дає змогу комбінувати різні способи пошуку шахрайських схем: застосування відомих експертних і статистичних правил; пошук “ненормальної” поведінки (викиди, outliers); пошук прихованих закономірностей у даних (data mining); пошук пов'язаних груп на основі алгоритму аналізу соціальних мереж (Social Network Analysis).

Такий комбінований підхід дає змогу підвищити кількість знайдених випадків шахрайства та зменшити помилку першого роду (помилкова тривога). Важливо, що різні типи шахрайства (наприклад, шахрайство “з нагоди” та підготовлене) виявляються з використанням комбінацій методів, тому SAS Fraud Network Analysis for Banking включає різні типи інструментів для протидії різним видам шахрайства та може комбінувати ці інструменти. Бізнес-процес протидії шахрайству передбачає регулярний аналіз даних на предмет виявлення як раніше відомих, так і нових випадків шахрайства (рис. 2.1.5). Інструментарій SAS допомагає швидко й ефективно вивчати та застосовувати моделі протидії шахрайству.

Продукт “SAS High Performance Analytics” уможливає виконання алгоритмів основних методів аналітики на десятках і сотнях мільйонів записів із вражаючою продуктивністю. Якщо раніше на аналіз закономірностей і побудову аналітичних моделей були потрібні години або навіть дні, то тепер ці операції виконуються за секунди й хвилини.

Завдяки чому стало можливим обробляти великі обсяги даних за хвилини замість годин? Передусім завдяки точності аналітичних моделей. Раніше аналітики були змушені для побудови моделей брати вибірки даних, а тепер вони можуть проводити аналіз на всій генеральній сукупності. У деяких випадках можна перейти на детальніший рівень аналізу, наприклад не за клієнтами, а за їхніми транзакціями. Також аналітик

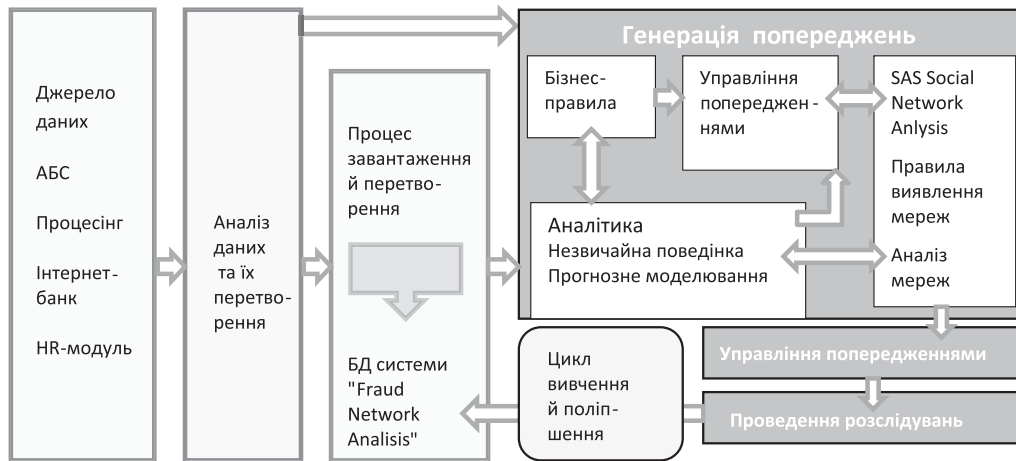


Рис. 2.1.5. Бізнес-процес виявлення й запобігання шахрайству

Джерело: Офіційний сайт компанії "SAS" [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.sas.com>.

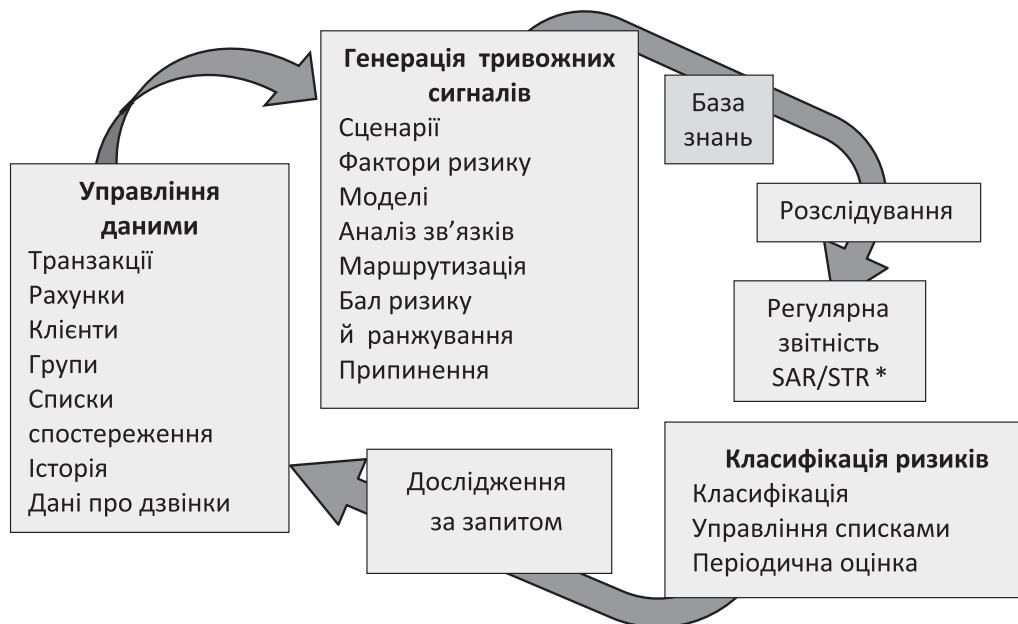
може запустити аналіз більше число разів і тим самим підібрати оптимальні налаштування.

Згадані нові продукти поєднують у собі високопродуктивні засоби аналізу та зручний графічний інтерфейс візуалізації даних. Він надає можливість користувачам-аналітикам самостійно аналізувати великі обсяги даних та одержувати точні, наочні й зручні для інтерпретації звіти, котрі можна публікувати в Інтернеті, а завдяки додаткам для мобільних пристроїв із ними можна працювати, наприклад, на стільникових телефонах та iPad.

Це означає, що для менеджерів, дослідників та інших користувачів, котрі перебувають на зустрічах, у відрядженнях або виконують роботу на відстані, зберігається доступ до потрібної інформації. Вони можуть нею користуватися та приймати на її основі оперативні й виважені рішення. Аналіз займає лише декілька секунд, максимум декілька хвилин, що дає користувачам значні переваги, зокрема в часі, перед конкурентами. Оскільки користувачі працюють із даними безпосередньо, самостійно, не роблячи для цього жодних запитів у ІТ-службу, змінюється весь процес аналізу й ухвалення рішень – він стає простішим і ефективнішим. У свою чергу, ІТ-фахівці звільняються від рутинних операцій із обробки призначених для користувача запитів щодо надання доступу до інформації та створення нових вибірок даних і разових звітів.

Тема оброблення й аналізу великих обсягів даних сьогодні активно обговорюється в усьому світі, розробляються інструменти для роботи з ними. Компанія “SAS” має необхідні засоби для розв’язання завдань поглибленого аналізу даних (Data Mining). Окрім того, SAS володіє повним спектром технологій для бізнес-аналітики на основі великих обсягів даних (зберігання даних, їх обробка, візуалізація, просунута аналітика, а також прикладні рішення для бізнесу).

Протидія відмиванню грошей. Рішення “SAS Anti-Money Laundering” – комплексне розв’язання завдань протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансуванню тероризму (рис. 2.1.6).



* SAR/STR (Suspicious Activity/Transaction Reporting) – звітність щодо підозрілих активностей і транзакцій.

Рис. 2.1.6. **Схема роботи в SAS Anti-Money Laundering (відмивання грошей)**

Джерело: Офіційний сайт компанії “SAS” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.sas.com>.

Пошук шахрайських груп. Однією з найважливіших компонент SAS Fraud Network Analysis for Banking є інструмент аналізу соціальних мереж

(SAS Social Network Analysis). Цей інструмент дає змогу виявляти організовані кримінальні групи, ротацію коштів між рахунками групи та прогнозувати можливі дефолти в групі й дефолт усієї групи, а також не допускати надання кредиту її новим членам.

Кредитний скоринг та моделювання кредитного ризику. SAS Credit Scoring for Banking – це комплексне рішення для розроблення, використання й моніторингу скорингових карт і прогнозуючих моделей. У рішення входять засоби обробки й збереження інформації, формування вітрин даних, широкий набір аналітичних інструментів для побудови й аналізу моделей кредитного скорингу та потужна система звітності для оцінки працездатності моделей і стану кредитного портфеля. Інструментарій SAS Credit Scoring for Banking надає можливість створювати моделі кредитного скорингу для споживчих кредитів, кредитних карт, овердрафтів, автомобільних, іпотечних та інших кредитних продуктів на підставі даних, доступних банку. Скорингові карти можуть бути використані для виконання різних завдань – від оцінювання ймовірності дефолту клієнта до визначення стратегії роботи колекторського підрозділу та створення рейтингової системи відповідно до рекомендацій Базельського комітету.

Основні скорингові моделі поділяються на такі типи, кожний із яких може бути реалізований засобами SAS Credit Scoring for Banking: анкетний (заявковий) скоринг; поведінковий скоринг; колекторський скоринг; антишахрайський скоринг; моделі PD, LGD, CCF/EAD відповідно до Advanced-IRB-підходу Базельського комітету.

Будь-яка прогнозна модель базується на даних, від якості котрих безпосередньо залежить точність одержуваних прогнозів. Це просте правило найчастіше є ключем до побудови стабільної й надійної моделі. Щоб розв'язати можливі проблеми якості даних, а також забезпечити надійність їх збору й консолідації, SAS Credit Scoring for Banking пропонує своїм користувачам логічну структуру даних – DDS (рис. 2.1.7).

Продукт “SAS Operational Risk Management” являє собою пакет програмних продуктів, що базується на таких основних компонентах (рис. 2.1.8):

- SAS Enterprise GRC – для збору подій ризику та ключових індикаторів, самооцінки ризиків, планування аудиту й сертифікації, контролю виконання політик і нормативних вимог, оцінювання ефективності внутрішніх процесів. Система розмежування доступу та розподілу ролей дає змогу використовувати SAS Enterprise GRC як загальнокорпоративне рішення, забезпечуючи можливість

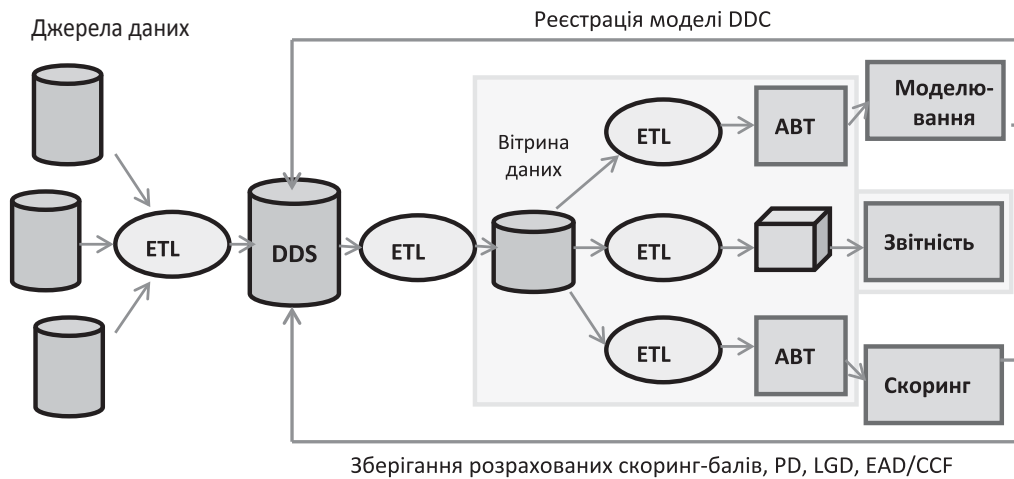


Рис. 2.1.7. Потіки даних у SAS Credit Scoring for Banking

Примітка. ETL – extract, transform and load (вилучення, перетворення й завантаження); DDS – detail data store (сховище детальних даних); ABT – analytical base table (аналітичні табличні бази).

Джерело: Офіційний сайт компанії “SAS” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.sas.com>.

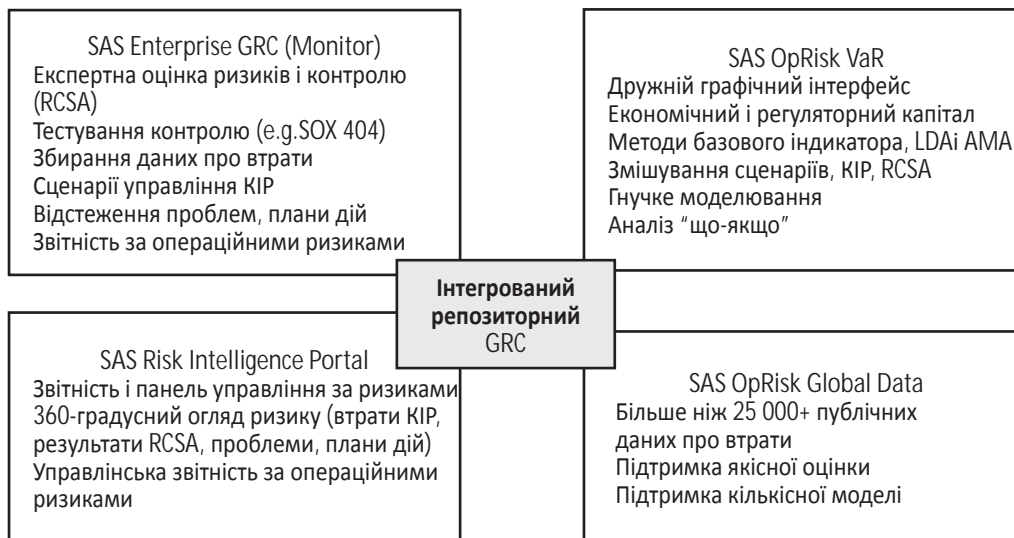


Рис. 2.1.8. Основні складові SAS Operational Risk Management

Джерело: складено авторами на основі даних компанії “SAS” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.sas.com>.

його застосування різними функціональними підрозділами одночасно.

- SAS OpRisk VaR – для кількісного оцінювання операційного ризику, стрес-тестувань, моделювання операційних ризиків із можливістю використання ключових індикаторів, реалізації підходу AMA (Advanced Measurement Approach) відповідно до рекомендацій Базельського комітету. Система надає можливість використовувати як внутрішні дані про втрати й відшкодування, так і зовнішні бази операційних втрат.
- SAS OpRisk Global Data – одна з найбільших і найнадійніших міжнародних баз операційних втрат компаній із усього світу. База включає втрати понад 100 тис. дол. США, містить більш ніж 20 тис. фактів втрат і понад 60 полів їх опису. Оновлення даних здійснюється щокварталу фахівцями з фінансових операцій.

SAS Operational Risk Management спрямований не тільки на розв'язання завдань управління операційними ризиками, а й на впровадження підходу GRC тощо.

Інтегрована система ризик-менеджменту із застосуванням середовища SAS. Побудова такої системи забезпечує створення єдиної інтегрованої платформи для формування корпоративної системи ризик-менеджменту в банку.

Основними перевагами рішення SAS для управління ризиками є такі:

- Інтегрованість: усі рішення базуються на єдиних DI- та BI-платформах.
- Прозорість: завжди є можливість простежити дії системи покроково та за потреби докладно описати регулятору процес побудови моделі й отримання результатів.
- Гнучкість: можливість модифікувати систему на рівні як графічного інтерфейсу, так і коду мовою SAS.
- 35-річний досвід SAS у ризик-менеджменті та співпраці з фінансовими інститутами.

На Інтернет припадає значна частка світового ВВП. Пов'язані з усе-світньою мережею споживання й витрати, якщо вимірювати їх як сектор, натеper більші, ніж сільське господарство чи енергетика. У середньому Інтернет сприяє залученню 3–4 % ВВП у країнах “Великої вісімки”, Китаї, Індії, Бразилії, Південній Кореї та Швеції.

Сьогодні більшість BI-проектів присвячена формуванню звітності на базі консолідації первинної інформації для аналізу поведінки й потреб клієнта з усіх можливих ракурсів, утім, користувачі неминуче прийдуть

до розуміння необхідності використовувати аналіз у операційній діяльності, тому функціонал інструментів розвиватиметься¹.

Доцільно розглянути міжнародний досвід розроблення систем підтримки прийняття рішень в управлінні державними фінансами та новітні інформаційні технології прийняття управлінських фінансових рішень, упровадження котрих сприятиме створенню прогресивних структур управління, які дадуть змогу гнучко реагувати на вплив зовнішніх загроз та приймати ефективні управлінські рішення.

2.2. НОВІТНІ ІНФОРМАЦІЙНІ ТЕХНОЛОГІЇ ПРИЙНЯТТЯ УПРАВЛІНСЬКИХ ФІНАНСОВИХ РІШЕНЬ

Відомо, що інформаційні системи можуть забезпечувати різні інформаційні й управлінські потреби менеджерів, тобто осіб, які приймають рішення (ОПР)². У цьому параграфі докладно висвітлено, наскільки тісно це пов'язано з управлінською інформацією, підтримкою прийняття рішень і виконавчими інформаційними системами. Переважна більшість праць із теорії прийняття рішень присвячена питанням їх математичного обґрунтування. Останнім часом зростає інтерес до висвітлення проблем інформаційного забезпечення процесу прийняття рішень. Наголосимо, що інформаційні технології істотно збільшують роль інформаційних систем у підтримці прийняття управлінських рішень кінцевими користувачами (ОПР).

Тип інформації, котру має отримати ОПР, безпосередньо залежить від рівня такого рішення та глибини структуризації відповідних ситуацій. Рівень прийнятих управлінських рішень є стабільним, але їхні масштаб, форма й учасники постійно змінюються під впливом повсякденних структурно-організаційних чинників. Отже, рівнями прийняття управлінських рішень, які мають підтримуватися інформаційними технологіями, є:

– *стратегічний менеджмент*. У загальному випадку директори, керівники, службовці високого рангу й виконавчі органи певних установ чи відповідальні виконавці проектів розробляють загальні організаційні цілі,

¹ ВІ-інструменти в Росії: последние тренды [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://events.cnews.ru/events/about/bi_instrumenty_v_rossii_poslednie_trendy.html.

² Пономаренко В. С. Інформаційні системи і технології в економіці / В. С. Пономаренко. – К. : ВЦ “Академія”, 2002. – 544 с.

стратегію, політику та інші об'єкти, що належать до процесів стратегічного планування. До цього рівня належить також спостереження за стратегічними перетвореннями та іншими важливими напрямками політики, економіки й конкурентної боротьби організацій у ринковому оточенні;

– *тактичний менеджмент*. Спеціально створені самокеровані команди й менеджери бізнесових підрозділів розробляють коротко- або середньострокові плани, регламенти, бюджети та специфікації політики, процедур і бізнес-об'єктів для своїх підрозділів. На цьому рівні також розподіляють ресурси і відстежують перетворення у своєму організаційному підрозділі – департаменті, відділі, команді проекту або іншій робочій групі;

– *операційний менеджмент*. Члени самокерованих команд, або оперативні менеджери, розробляють короткострокові плани, подібні до тижневих програм випуску продукції. Вони керують використанням ресурсів та змінами в завданнях відповідно до встановлених процедур, програм і бюджетів для своєї команди чи іншої робочої групи.

Зрозуміло, що тип інформації, котру отримує дирекція, відповідальні виконавці, менеджери та члени самостійних команд, безпосередньо залежить від рівня рішень, які приймаються, та від структури самого рішення, що готується в певний момент. Рішення, котрі приймаються на рівні операційного менеджменту, є більш структуровані, тоді як на тактичному рівні вони здебільшого напівструктуровані, а на рівні стратегічного менеджменту – неструктуровані. Структуровані рішення приймаються в ситуаціях, коли процедури, які йдуть за прийнятим рішенням, можуть бути визначені заздалегідь. Їх типовий приклад – рішення про поповнення запасів, що приймаються на більшості підприємств. Неструктуровані рішення приймаються в ситуаціях, коли неможливо визначити заздалегідь більшість процедур, які тягне за собою таке рішення. Але ще більше рішень є напівструктурованими. Тобто деякі процедури прийняття рішень можуть бути попередньо визначені, але недостатньо для того, щоб це привело до певного рекомендованого рішення.

Наприклад, рішення щодо започаткування випуску нового типу товару або внесення істотних змін у розміри заробітної плати службовців може мати проміжне положення між неструктурованим і напівструктурованим. У табл. 2.2.1 показано низку прикладів бізнесових рішень різних структурованості й рівнів управління.

Отже, інформаційні системи мають проектуватися так, щоб виробляти множину інформаційних продуктів для задоволення різноманітних потреб ОПР стосовно всіх аспектів діяльності організації.

Таблиця 2.2.1.

Приклади рішень різних структурованості та рівнів управління

Тип рішень	Операційний менеджмент	Тактичний менеджмент	Стратегічний менеджмент
Неструктуровані	Управління грошовими ресурсами	Реінжиніринг бізнесових процесів. Постійний аналіз робочих груп	Планування нового бізнесу. Реорганізація компанії
Напівструктуровані	Управління кредитуванням. Виробнича програма. Щоденний розподіл робіт	Оцінювання якості роботи службовців. Фінансування основної діяльності. Фінансування програм	Планування виробництва. Злиття й придбання. Визначення місцезнаходження
Структуровані	Управління запасами	Управління програмами	–

Складено авторами.

На стратегічному рівні управління ОПР отримує більш узагальнені, спеціальні, непланові звіти, прогнози й відомості ззовні для підтримки своїх здебільшого неструктурованих намірів і відповідальних політичних дій. На тактичному рівні – більш визначені заздалегідь внутрішні звіти, де головну роль відіграють поточні деталі та порівняльна інформація про минуле. Ця інформація допомагає виробляти відповідні структуровані рішення щодо операцій, котрі проводяться повсякденно.

Таким чином, забезпечення інформацією та підтримка на всіх рівнях прийняття управлінських рішень є нелегким завданням. Концептуально розрізняють такі основні типи інформаційних систем: 1) інформаційно-управлінські; 2) підтримки прийняття рішень; 3) виконавчі.

Розроблення *систем підтримки управління* є одним із ключових напрямів використання інформаційних технологій у економіці.

Інформаційно-управлінські системи (ІУС) є оригінальним типом систем підтримки управління та досі становлять найпотужнішу категорію інформаційних систем. У ІУС виробляються інформаційні продукти, які підтримують більшість повсякденних потреб менеджерів під час прийняття рішень. Звіти, свідчення й відповіді, зроблені такими системами, забезпечують інформацією, котру менеджери визначають заздалегідь, щоб адекватно задовольнити свої інформаційні потреби. Такі,

попередньо визначені, інформаційні продукти задовольняють інформаційні потреби ОПР на операційному й тактичному рівнях організації, зустрічаючись із багатьма типами ситуацій, у яких приймаються рішення. Наприклад, для менеджерів із продажу дуже важливі звіти з аналізом продажу з метою оцінювання наявної якісної різниці між продавцями, що продають одні й ті ж типи товарів тим самим типам споживачів. Вони слушно вважають, що інформація про результати продажу допоможе їм ефективно ним управляти.

Менеджери та інші ОПР використовують ІУС як джерело надходження інформації на своїх робочих станціях, що працюють у мережі, для підтримки власних дій щодо формування й прийняття рішень. Така інформація за формою може бути періодичною, винятковою, відповіддю на запит або терміною довідкою. Веб-браузери, прикладні програми й система управління базою даних забезпечують доступ до інформації в інтранеті або в інших базах даних організації. Використовувані бази даних підтримуються з допомогою процесора трансакцій. Інформація про бізнесове оточення отримується через Інтернет із потрібних баз даних.

Варіанти управлінської звітності. ІУС забезпечують менеджерів різноманітними інформаційними продуктами. Чотири найважливіших варіанти управлінської звітності підтримуються такими системами, як:

– *періодичні планові звіти.* Це традиційна форма допоміжної інформації, яка використовується менеджерами в заздалегідь встановленому форматі та надходить регулярно. Типовим прикладом таких звітів є щоденні чи тижневі аналізи продажу або місячні звіти про фінансовий стан;

– *позапланові звіти.* У деяких випадках звіти готуються лише за незвичних умов, в інших – періодично, але тоді вони містять інформацію тільки стосовно таких незвичних умов. Наприклад, менеджера з кредитів може зацікавити лише та інформація зі звіту, в якій йдеться про клієнтів, котрі перевищили свої кредитні ліміти. Така позапланова звітність сприяє використанню в управлінні обмеженої інформації про відхилення від норми, замість того щоб переробляти для прийняття рішення величезні обсяги детальних періодичних звітів про діяльність підприємства;

– *звіти на запит і відповіді.* Інформація надходить щоразу, коли менеджер видає відповідний запит. Наприклад, веб-браузери, мови запитів систем управління базами даних і генератори звітів дають змогу менеджеру з допомогою свого ПК (робочої станції) негайно одержувати відповіді або створювати й отримувати звіти в результаті запитів. Таким чином, менеджер не повинен чекати надходження планових періодичних звітів;

– *звітність, що нав'язується*. Інформація передається на робочу станцію менеджера, яка функціонує в мережі. Багато компаній використовують спеціальне програмне забезпечення для поширення Інтернетом своїх звітів та іншої інформації, що надходить на робочі станції менеджерів і спеціалістів через їхні корпоративні внутрішні мережі;

– *інтерактивне аналітичне оброблення*. Конкуренція й динамічний характер сучасного глобального бізнесового оточення змушують менеджерів і аналітиків звертатися до інформаційних систем, котрі можуть забезпечити швидкі відповіді на комплексні запити. Індустрія інформаційних систем має забезпечувати відповідність рівню цих запитів шляхом розвитку аналітичних баз, ринків, сховищ даних, технічних засобів пошуку даних і багатовимірних структур баз даних та завдяки спеціалізованим серверам і програмним продуктам, які підтримують інтерактивне аналітичне оброблення (Online Analytical Processing – OLAP). Вона сприяє системам управління, підтримки рішень і виконавчим інформаційним системам, котрі дають змогу менеджерам і аналітикам у інтерактивному режимі досліджувати та використовувати велику кількість деталізованої й консолідованої інформації за багатьма напрямками. OLAP містить аналітичний комплекс для пошуку моделей, трендів і виняткових умов. Цей комплекс пов'язаний із тисячами або навіть мільйонами одиниць такої інформації, що зберігається в багатовимірних базах даних. Сеанс OLAP відбувається в реальному часі зі швидкими відповідями на запити менеджерів і аналітиків, тому їхні процеси аналізу чи прийняття рішень не порушуються¹. Схема подібного процесу наведена на рис. 2.2.1.

Процес OLAP включає кілька базових аналітичних операцій, серед яких можна виокремити консолідацію, деталізацію (drill-down) і фільтрацію інформації за кількома параметрами (в різних розрізах) – “slicing and dicing” (з англ. “нарізка на кубики і скибочки”) – термін, котрий використовується для опису функції складного аналізу даних, що забезпечується засобами OLAP².

Вибірка даних із багатовимірного куба із заданими значеннями й взаємним розташуванням вимірів. При цьому користувач зазвичай використовує операції обертання концептуального куба даних і деталізації/агрегації даних. *Консолідація* полягає в агрегації даних.

¹ Finkelstein R. When OLAP Does Not Relate / R. Finkelstein // Computerworld. – 1994. – December 12.

² DiDio L. Microsoft's Cost Cutting Helps Users / L. DiDio // Computerworld. – 1997. – April 12.

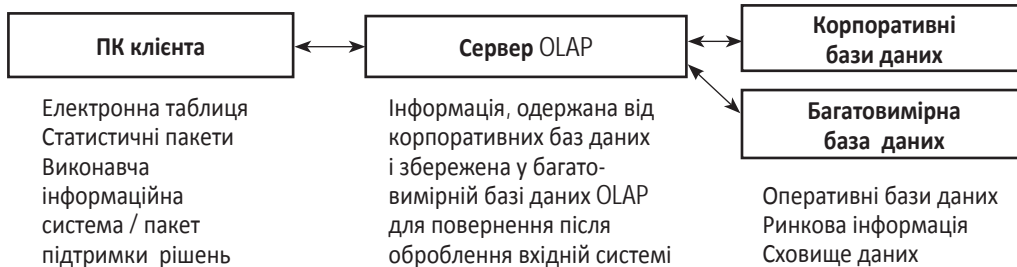


Рис. 2.2.1. **Схема процесу інтерактивного аналітичного оброблення**

Складено авторами.

OLAP має такі застосування: доступ до дуже великої кількості даних, наприклад інформація зі сховища даних про продажі за різні роки; аналіз зв'язків між багатьма елементами бізнесових структур, таких як продаж, виробництво, регіони чи канали; одержання агрегованих даних – прикладом може бути обсяг продажів, бюджетні кошти й кошти, витрачені в регіоні; розподіл агрегованих даних за ієрархічними періодами часу – місячними, квартальними, річними тощо; подання даних під різними кутами зору – як-от продажі в регіоні проти продажів через канали й виробництва в межах кожного регіону; проведення комплексних розрахунків із використанням елементів даних.

Наприклад, очікуваний прибуток може бути підрахований як функція від доходу з продажів для кожного типу їх каналу в окремому регіоні; можливість отримати швидку відповідь на запит користувача, такого як менеджер чи аналітик, використовується в процесі аналізу чи прийняття рішень за відсутності протидії з боку системи.

Комп'ютерні системи підтримки прийняття рішень (КСППР) є головною категорією систем підтримки управління. Це комп'ютерні інформаційні системи, які забезпечують менеджерам інтерактивну інформаційну підтримку під час вироблення рішення. КСППР використовують аналітичні моделі, спеціалізовані бази даних, власну інтуїцію й здоровий глузд ОПР та інтерактивні комп'ютерні процеси моделювання для підтримки вироблення напівструктурованих і неструктурованих рішень окремими менеджерами.

У табл. 2.2.2 наведено дані щодо порівняння КСППР та ІУС.

Система підтримки прийняття рішень (СППР) може бути спроектована як спеціалізована діалогова система, що ініціюється й управляється

Таблиця 2.2.2.

**Порівняння систем підтримки прийняття рішень
та інформаційно-управлінських систем**

Критерій	ІУС	КСППР
Забезпечення підтримки рішень	Забезпечує інформацією в процесі роботи організації	Забезпечує інформацією й технікою підтримки рішень при аналізі специфічних проблем та за потреби
Форма й періодичність інформації	Періодична, виняткова, на вимогу, відповіді та звіти	Інтерактивні довідки й відповіді
Формат інформації	Попередньо визначений, фіксований	Спеціальний, гнучкий і пристосований
Методи оброблення інформації	Інформація, отримана шляхом оброблення бізнесових даних	Інформація, отримана через аналітичне моделювання на підставі бізнесових даних

Складено авторами.

кінцевим користувачем. СППР, таким чином, спроможна безпосередньо підтримувати специфічні типи рішень, індивідуальні стилі їх прийняття та задовольняти потреби окремих менеджерів.

На відміну від ІУС, СППР покладаються на *бази моделей*, котрі, як і бази даних, є життєво важливими системними ресурсами. База моделей СППР є компонентою програмного забезпечення, котра складається з моделей, що використовуються в обчислювальних і аналітичних підпрограмах, які математично виражають взаємозв'язки між змінними. Наприклад, програми, подібні до електронних таблиць, можуть містити моделі, котрі відбивають прості розрахункові залежності між змінними, наприклад: дохід – витрати = прибуток. Більше того, база моделей СППР може містити моделі й аналітичні прийоми, що використовуються для відбиття значно складніших зв'язків, приміром моделі лінійного програмування, багатофакторні регресивні моделі прогнозування або моделі подання кошторисної вартості. Такі моделі можуть зберігатися у формі електронних таблиць, шаблонів або статистичних і математичних програм та програмних модулів. Деякі компоненти СППР показано на рис. 2.2.2.

Програмні пакети СППР можуть комбінувати модельні компоненти при створенні інтегрованих моделей, що підтримують рішення специфічних типів. Зазвичай програмне забезпечення СППР містить вбудовані підпрограми для аналітичного моделювання, а також дає змогу користувачеві

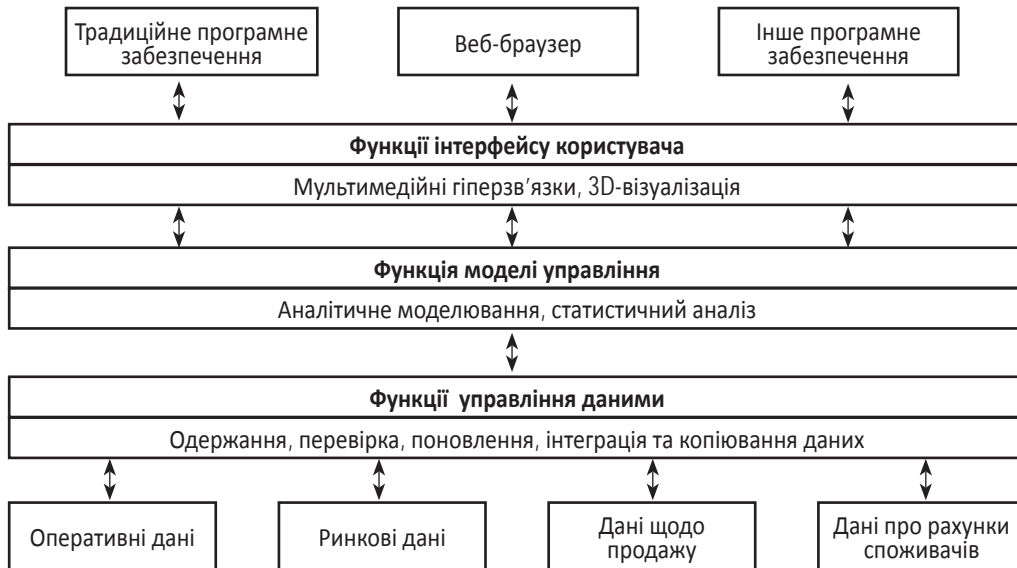


Рис. 2.2.2. Компоненти системи підтримки прийняття рішень

Складено авторами.

будувати власні моделі. Багато пакетів СППР існують у версіях, призначених для застосування в мікрокомп'ютерах та у всесвітній інформаційній мережі (зокрема, PC/FOCUS, IFPS Personal, Decision-Web). Певна річ, пакети електронних таблиць також забезпечують побудову деяких моделей (моделі на електронних таблицях), але аналітичне моделювання (“що – якщо” та “мета – пошук – аналіз”) потрібно здійснювати з допомогою потужнішого програмного забезпечення СППР (табл. 2.2.3).

Застосування СППР включає інтерактивний процес *аналітичного моделювання*. Наприклад, застосування програмного забезпечення СППР для підтримки рішень може втілюватися в серію відображень відповідей у альтернативному “що – якщо”-обміні, котрий здійснює менеджер.

Це відрізняється від відповідей на запитання у звичайних інформаційних системах, оскільки менеджери запитують таку інформацію, котра попередньо не специфікована. Точніше кажучи, вони досліджують можливі альтернативи.

Таким чином, менеджерам не потрібно заздалегідь визначати свої інформаційні потреби. Замість цього вони використовують СППР для пошуку інформації, що потрібна їм при виробленні рішення. Це становить сутність концепції СППР.

Таблиця 2.2.3.

Приклади спеціально розроблених програмних пакетів СППР

Галузь застосування	Опис пакета
Роздрібний продаж	“Information Advantage” та “Unisys” пропонують комплекс програм для пошуку управлінських рішень – СППР з OLAP та інформаційну модель галузі
Страховання	“Platinum Technology” пропонує пакет “RiskAdvisor” – сховище даних і СППР, інформаційна модель якої зберігає дані у вигляді специфічних для галузі страхування таблиць, розроблених із метою оптимального виконання запитів
Телекомунікації	NCR і “SABRE Decision Technologies” об’єднали зусилля для створення програми “NCR Customer Retention” для галузі телекомунікацій, що містить ринкову інформацію для телефонних компаній, яка використовується для підтримки рішень у роботі з постійними клієнтами
Фінансова звітність	SAS пропонує власну програмну систему “Business Solution for Financial Consolidation and Reporting”, яка заповнює прогалину між системами проведення головної бухгалтерської книги та видачею виконавчої інформації й підтримкою рішень

Складено авторами.

Використання систем підтримки прийняття рішень передбачає наявність чотирьох базових типів дій із аналітичного моделювання: 1) аналіз “що – якщо”; 2) аналіз чутливості; 3) аналіз “мета – пошук”; 4) оптимізаційний аналіз.

Розглянемо кожний із проілюстрованих у табл. 2.2.4 типів аналітичного моделювання, котрі можуть використовуватися для підтримки рішень.

В аналізі “що – якщо” кінцевий користувач варіює величини змінних і зв’язки між ними та спостерігає за впливом результатів цих змін на значення інших змінних. Користувач може бути дуже зацікавленим у спостереженні й оцінюванні будь-яких змін даних. Для багатьох менеджерів чистий прибуток після оподаткування є прикладом нижньої межі, котра є ключовим фактором під час прийняття різних рішень. Цей тип аналізу може повторюватися доти, доки менеджер не отримає результати, які його задовольнять.

Аналіз чутливості є особливим випадком аналізу “що – якщо”. У типовому випадку значення лише однієї змінної неодноразово змінюється,

Таблиця 2.2.4.

Приклади дії основних типів аналітичного моделювання

Тип аналітичного моделювання	Дії та приклади
Аналіз “що – якщо”	Спостереження за впливом на вибрані змінні дії інших змінних. Приклад. Що буде, якщо зменшити витрати на рекламу на 10 %? Що відбуватиметься з продажем?
Аналіз чутливості	Дослідження того, яким чином повторюються коливання певної змінної під впливом інших змінних. Приклад. Якщо неодноразово знижувати витрати на рекламу на 100 у. о., можна побачити зв'язок такої дії з продажем
Аналіз “мета – пошук”	Проведення неодноразової варіації вибраних змінних доти, доки оберемо значення змінної, за якого досягається цільова величина. Приклад. Збільшувати витрати на рекламу доти, доки обсяг продажу сягне 1 млн у. о.
Оптимізаційний аналіз	Знаходження оптимального значення вибраних змінних за певних обмежень. Приклад. Скільки треба витратити на рекламу для найкращого вибору засобів інформації за певного бюджету?

Складено авторами.

при цьому спостерігаються результуючі коливання інших змінних. Отже, аналіз чутливості насправді є поодиноким випадком аналізу “що–якщо”, коли нові значення лише однієї зі змінних задаються повторно як функція часу. Деякі пакети СППР автоматично вносять невеликі флуктуації в значення змінних, коли замовник виконує аналіз чутливості.

Як правило, аналіз чутливості використовують, якщо ОПР не впевнена, що здатна оцінити деякі ключові змінні. У розглянутому раніше прикладі з електронною таблицею значення прибутку могло постійно змінюватися за рахунок невеликих природжень, і результат, відбитий у значеннях інших змінних, спостерігався й оцінювався. Це може допомогти менеджеру зрозуміти характер впливу різних рівнів прибутку на інші фактори, котрі розглядаються під час прийняття рішень.

Аналіз “мета – пошук” відвертає напрямок виконання аналізу від аналізу чутливості та аналізу “що – коли”. Замість того щоб спостерігати, як зміниться певна змінна при варіаціях інших змінних, аналіз “мета – пошук” (який називається також “how can analysis” – “аналіз як досягти”)

визначає цільове значення (мету) для змінної, а після цього неодноразово змінює інші змінні доти, доки буде досягнуто цільового значення. Наприклад, встановлено цільове значення (мету) у 2 млн у. о. чистого прибутку після сплати податків для майбутнього ризикованого бізнесу. Тоді можна багаторазово змінювати величину прибутку або витрат на електронній табличній моделі, поки не буде досягнуто мети. Так можна дізнатися, яка сума прибутку або рівень витрат потрібні для того, щоб досягти мети у 2 млн у. о. чистого доходу. Отже, ця форма аналітичного моделювання допомагає відповісти на запитання: яким чином можна досягти 2 млн у. о. чистого прибутку, замінивши його запитанням: що трапиться, якщо змінити прибутки чи витрати? Таким чином, аналіз “мета – пошук” є ще одним важливим методом підтримки рішень.

Оптимізаційний аналіз є комплексним розширенням аналізу “мета – пошук”. Замість того щоб установлювати певні цільові значення для змінної, мета визначається як оптимальне значення однієї чи кількох змінних із урахуванням певних обмежень. Тоді одна чи більше інших змінних поступово варіюють, підпорядковуючись специфічним обмеженням, аж поки знаходять найкраще значення цільових змінних. Наприклад, для того щоб визначити найвищий рівень прибутків, котрого можна досягти, змінюючи значення вибраних джерел доходів і категорій видатків, варіювання таких змінних проводиться за умови дотримання обмежень, таких як гранична потужність виробничих процесів або ліміти фінансування. Оптимізація (в загальному випадку) здійснюється з допомогою проблемно-орієнтованих пакетів програм для різних методів, зокрема лінійного програмування, або сучасних генераторів підтримки прийняття рішень.

Виконавчі інформаційні системи (ВІС) – це системи, котрі поєднують багато характерних рис ІУС і СППР. Проте, коли вони створювалися, їх головним завданням було задоволення потреб менеджерів високого рангу у стратегічній інформації. У ВІС інформація подається у формі, що відповідає побажанням адміністратора, який користується системою. Наприклад, багато ВІС роблять наголос на графічному інтерфейсі користувача й графічному дисплеї, що може бути пов'язано з певними інформаційними уподобаннями адміністраторів, котрі використовують дану ВІС. Інші методи подання інформації передбачають формування звітів про ексклюзивні події та аналіз трендів. Здатність до поглибленого аналізу, деталізації (drill down), яка дає адміністратору змогу швидко

відтворювати відповідну інформацію на нижчому рівні деталізації, також є важливою рисою ВІС¹.

Кількісні методи прийняття рішень в управлінні, економіці, логістиці, дослідженні операцій ґрунтуються на адекватних математичних моделях та потребують достовірної інформації, точних і швидких методів її оброблення, тобто застосування новітніх інформаційних технологій.

Застосування технологій штучного інтелекту при прийнятті рішень. Технології штучного інтелекту є стратегічно важливими в сучасному бізнесовому оточенні. Нагадаємо деякі визначення такого інтелекту. *Штучний інтелект* є галуззю науки й техніки, що базується на таких дисциплінах, як комп'ютерні науки, біологія, психологія, лінгвістика, математика, інженерні науки. Його метою є розвиток комп'ютерів, щоб вони могли "бачити", "слухати", "розмовляти", "ходити" й "відчувати". Основним напрямом штучного інтелекту є вдосконалення функцій комп'ютера, котрі гармонічно поєднані з людськими інтелектуальними рисами, такими як уміння міркувати, робити висновки, здатність навчатися тощо.

Головними рисами розумної поведінки є мислення та розум; використання розуму для розв'язання проблем; навчання або розуміння через експеримент; набуття й використання знань; прояви творчості та уяви; дії у складних і заплутаних ситуаціях; швидка й успішна реакція на нові ситуації; розпізнавання порівняної важливості елементів у конкретній ситуації; використання нечіткої, неповної або помилкової інформації. Штучний інтелект намагається дублювати ці властивості в комп'ютерних системах.

Термін "штучний інтелект" (artificial intelligence) був запроваджений Дж. Маккарті з Массачусетського технологічного інституту (МТІ) в 1956 р. Окрім Дж. Маккарті, піонерами штучного інтелекту можна вважати Х. Сімона і А. Невелла, Н. Вінера і М. Мінські із МТІ, У. Маккалоха й У. Піттса, Ф. Розенблатта, А. Тюринга, Е. Фейгенбаума, Р. Шенка та багатьох інших².

У табл. 2.2.5 наведено головні галузі розробки й розвитку штучного інтелекту. Як видно, його застосування може бути поділене на три головних

¹ *Watson H.* Determining Information Requirements for an EIS / H. Watson, M. Frolick // MIS Quarterly. – 1993. – September.

² *Pham D. T.* Neural Networks for Identification, Prediction and Control / D. T. Pham, X. Liu. – London : Springer Verlag, 1997. – 487 p.; *Zirilli J.* Financial Prediction Using Neural Networks / J. Zirilli. – London : Int. Thomson Computer Press, 1997. – 264 p.

Таблиця 2.2.5.

Головні сфери застосування штучного інтелекту

Наука пізнання	Робототехніка	Природний інтерфейс
Експертні системи Навчальні системи Нечітка (fuzzy) логіка Генетичні алгоритми Нейронні мережі Інтелектуальні агенти	Візуальне сприйняття Чутливість Мобільність Спритність Керованість	Природні мови Розпізнавання голосу Мультисенсорний інтерфейс Віртуальна реальність

Складено авторами.

напрями: наука пізнання, робототехніка, природний інтерфейс, хоча можуть використовуватися й інші класифікації. При цьому експертні системи можуть вважатися однією з найважливіших сфер застосування штучного інтелекту. Розглянемо коротко кожен з цих найважливіших галузей та деякі технології, що там використовуються.

Наука пізнання базується на дослідженнях із біології, неврології, психології, математики та багатьох близьких дисциплін. Вона спрямована на дослідження того, як працює людський мозок та як людина мислить і навчається. Результати цих досліджень процесів перероблення інформації людиною є основою для розвитку різноманітних комп'ютерних застосувань штучного інтелекту.

До застосувань такої галузі штучного інтелекту, як наука пізнання, належить розвиток експертних систем та інших систем, що базуються на знаннях, котрі додають бази знань і деякі можливості вироблення рішень інформаційним системам. Також до них належать адаптивні навчальні системи, що можуть модифікувати власну поведінку на підставі інформації, котру вони отримують у процесі функціонування. У табл. 2.2.6 наведені окремі розробки в галузі комерційного застосування штучного інтелекту.

Системи з нечіткою логікою можуть обробляти неповну або незрозумілу, тобто нечітку інформацію. Таким чином, вони можуть розв'язувати неструктуровані проблеми з неповними знаннями, виробляючи наближені висновки й відповіді так, як це роблять люди. Програмне забезпечення нейронних мереж може навчатися в процесі розгляду простих задач та їх розв'язування. Коли такі мережі розпізнають зразки (patterns), вони можуть почати програмувати самих себе на розв'язання аналогічних

Таблиця 2.2.6.

Приклади деяких комерційних застосувань штучного інтелекту

Підтримка прийняття рішень	Інтелектуальне оточення, котре може допомогти вам дізнатися, чому та що треба робити під час проектування й прийняття рішень. Системи інтелектуального людино-машинного інтерфейсу (ЛМІ), які можуть розуміти усну мову й жести та полегшують розв'язання проблем шляхом підтримки широкої організаційної взаємодії при виконанні окремих завдань. Програмне забезпечення оцінки ситуації та розміщення ресурсів, що використовується для побудови маршрутів у логістичних центрах
Пошук інформації	Інтернет- та інтранет-системи з використанням штучного інтелекту, які очищують інформацію, що надходить, і подають її у спрощеному вигляді. Технології природної мови для пошуку будь-якої інформації в режимі он-лайн у текстах, малюнках, кресленнях, відеокліпах. Розробка баз даних для маркетингового аналізу трендів, фінансових прогнозів, зниження очікуваних витрат та ін.
Віртуальна реальність	Подібне до рентгенівського бачення, що дозволяє збільшувальну візуалізацію, котра дає змогу мозкові хірурга "бачити наскрізь" тканини тіла під час операції, спостерігати й оцінювати наперед небезпечні рухи. Автоматична анімація та зручний інтерфейс, який дає змогу користувачеві спілкуватися з віртуальним об'єктом через торкання (так, студент-медик "відчуває", як можна накласти шов на аорту)
Робототехніка	Контролюючі системи машинного бачення для вимірювання, управління, ідентифікації та перевірки виробів із метою забезпечення ринкових переваг у виробництві. Найсучасніші автоматичні системи від мікророботів і маніпуляторів до модульних тренувальних відеосистем

Складено авторами.

власних задач. Програмне забезпечення, побудоване на генетичних алгоритмах, використовує дарвінівську (Darvinian) теорію виживання тих, хто пристосувався, рандомізацію та інші математичні методи для моделювання еволюційних процесів, які можуть генерувати значно кращий розв'язок проблеми. Нарешті, інтелектуальні агенти використовують експертні системи й інші технології штучного інтелекту, щоб виконувати функції сурогатного програмного забезпечення для багатьох застосувань кінцевих користувачів.

Штучний інтелект, фізіологія та інжиніринг є базовими дисциплінами *робототехніки*. Ця технологія продукує машини-роботи з комп'ютерним

інтелектом, комп'ютерним управлінням і людиноподібними рисами. Таким чином, вона проектує роботів, які мають потужний зір або візуальне сприйняття; чуття дотику або тактильні здатності; спритність чи здатність до маніпуляції; мобільність або фізичну спроможність пересуватися будь-якою поверхнею; самокерованість чи інтелектуальну здатність швидко знаходити єдиний шлях до мети.

Удосконалення елементної бази, що визначає архітектуру комп'ютера й розпаралелювання обчислень, надає можливість швидко й ефективно розв'язувати дедалі складніші задачі. Розв'язок багатьох проблем не можна уявити без використання комп'ютерів. Проте, маючи величезну швидкодію, комп'ютер часто не в змозі виконати поставлене перед ним завдання так, як людина, наприклад розпізнати знайоме обличчя (людина це робить за 100–120 мс, а найсучасніший комп'ютер – кілька секунд чи хвилин), зрозуміти мову й текст, написаний від руки, та багато іншого. Таким чином, мережа нейронів, котра утворює людський мозок, що, як і комп'ютерна мережа, є системою паралельного оброблення інформації, у багатьох випадках виявляється ефективнішою. Ідея переходу від оброблення закладеним у комп'ютері алгоритмом деяких формалізованих знань до реалізації в ньому властивих людині прийомів оброблення інформації (розумової діяльності) привели до появи *штучних нейронних мереж* (ШНМ).

Нейронна мережа є комп'ютерною системою, змодельованою за подобою мозкової мережі взаємодіючих елементів для оброблення інформації – нейронів. Насправді нейронні мережі мають набагато простішу архітектуру (за оцінками, людський мозок налічує понад 100 млрд нейронних клітин!). Однак, подібно мозкові, взаємопов'язані процесори в нейронних мережах працюють паралельно, динамічно взаємодіючи. Ця об'єднана мережа “навчається” з допомогою оброблення інформації. Таким чином, вона навчається розпізнавати зразки та зв'язки між ними в процесі оброблення відповідної інформації. Багато інформаційних прикладів надходить на вхід, більшість із них може навчатися шляхом дублювання результатів зразкових прикладів такої обробки. Отже, нейронні мережі можуть змінювати напрямок взаємодії між обробленими елементами у відповідь на зміни зразків після отримання інформації та досягнення результату.

Розглянемо докладніше особливості програм прогнозування й розпізнавання образів, котрі базуються на математичному апараті теорії нейронних мереж. Завдяки своїй унікальній здатності навчатися на прикладах та

“пізнавати” в потоці зашумленої й суперечливої інформації прикмети образів і ситуацій, які раніше зустрічалися, ШНМ використовуються скрізь, де потрібні прогнозування й аналіз складних ситуацій: у фінансовій, медичній, політичній, військовій галузях. Якщо між вхідними й вихідними даними існує якийсь зв’язок, нехай навіть не помічений традиційними кореляційними методами, ШНМ спроможна налаштуватися на нього із заданим ступенем точності. Крім того, сучасні ШНМ мають низку додаткових можливостей: із їхньою допомогою можна порівнювати різні види вхідної інформації, зменшуючи її обсяг без втрати важливих даних, розпізнавати симптоми наближення критичних ситуацій тощо.

Теорія нейронних мереж, яка зародилася наприкінці 1940-х років, на піку інтересу до моделювання структур людського мозку, спочатку не виправдала покладених на неї сподівань як через слабкість технічної бази, так і з причини нерозвиненості самої теорії. Про використання нейронних мереж у практиці тоді не було й мови. Новаторська праця У. МакКаллоха й У. Піттса¹ започаткувала дослідження в галузі науки, котра поєднала в собі підходи, моделі й висновки нейрофізіології, математики, фізики, комп’ютерної інженерії, біоніки, педагогіки та інших галузей і продовжує розвиватися, успішно завойовуючи нові галузі.

Велика увага до нейромережових технологій із боку академічних учених, інженерів-інформатиків і користувачів-практиків різних сфер діяльності підтверджується численними публікаціями в науковій періодиці.

Використання ШНМ як професійного інструменту для фінансових операцій стало можливим наприкінці 1980-х років. Серія праць Д. Хопфілда² та низки інших учених заклала теоретичний фундамент для появи нового покоління нейронних мереж. А створення мікропроцесорів і надвеликих інтегральних схем надало технічну можливість реалізувати теорію на практиці.

Нині в галузі ШНМ працюють учені різних напрямів, які використовують неоднакові підходи й методи, ставлять перед собою різні завдання, у зв’язку з чим про теорію ШНМ важко розмірковувати як про щось монолітне. Сьогодні можна говорити про проектування ШНМ, котре

¹ *McCulloch W. S. Logical Calculus of the Ideas Immanent in Nervous Activity / W. S. McCulloch, W. A. Pitts // Bulletin of Mathematical Biophysics. – 1943. – № 5. – P. 115–133.*

² *Hopfield J. J. Neural Networks and Physical Systems with Emergent Collective Computational Abilities / J. J. Hopfield // Proc. of the National Academy of Science. – 1982. – № 79. – P. 2554–2558.*

займається архітектурами мереж; нейроінформатику, що досліджує процеси навчання ШНМ; нейрокомп'ютинг, пов'язаний із розпаралелюванням обчислень; нейроморфну інженерію, націлену на розв'язання прикладних проблем. Натепер є всі підстави стверджувати, що нейромережеві технології досягли певних успіхів у розв'язанні складних завдань як суто наукових, так і у сфері техніки, бізнесу, фінансів та в інших галузях, пов'язаних із інтелектуальною діяльністю.

На початку 1990-х років, коли на ринку з'явилося нове покоління нейромережевих пакетів, потужних і доволі простих у використанні, відбулася справжня революція в застосуванні нейромережевих продуктів. ШНМ стали використовуватися для розпізнавання мови й зображень, класифікації, діагностики в багатьох галузях. А оскільки завдання розпізнавання й класифікації багато в чому близькі до завдань ситуаційного моделювання, досить скоро з'явилися нейросистеми, адаптовані для прогнозування й короткотермінових передбачень, зокрема в галузі економіки. Можна навести багато прикладів успішного застосування нейромереж для розв'язання різних аналітичних фінансових задач: прогнозування залишків коштів на кореспондентських рахунках, оцінювання кредитних та інвестиційних ризиків, аналіз фінансового стану банків тощо.

З математичної точки зору, нейронна мережа є багат шаровою мережевою структурою, яка складається з однотипних і порівняно простих елементів – нейронів. Це новий клас комп'ютерних систем, що включає сотні й тисячі нейронів, пов'язаних між собою аналогічно нейронам мозку. Нейрон – це робочий елемент. Нейронна мережа є сукупністю нейронів, організованих шарами. Нейрони одного шару пов'язані з нейронами наступних шарів (рис. 2.2.3). Нейрони в одному шарі одержують інформацію від нейронів із попереднього шару та надсилають результат нейронам наступного шару. Усі нейрони такої мережі можна умовно поділити на три групи: вхідні, проміжні (приховані) й вихідні.

Зв'язки, зображені на рис. 2.2.3 лініями між шарами, і є тим, що піддається коригуванню під час навчання. Нейронна мережа посилює одні зв'язки та послаблює інші таким чином, щоби при появі цього ж факту наступного разу мережа видавала коректнішу відповідь. Приховані нейрони використовуються для встановлення зв'язків між нейронами на вході й виході.

Можливі деякі варіації, але зазвичай нейрони й дані взаємодіють таким чином: початкові дані надходять на вхідний шар нейронів, який надсилає інформацію прихованому шару. Кожний нейрон у прихованому

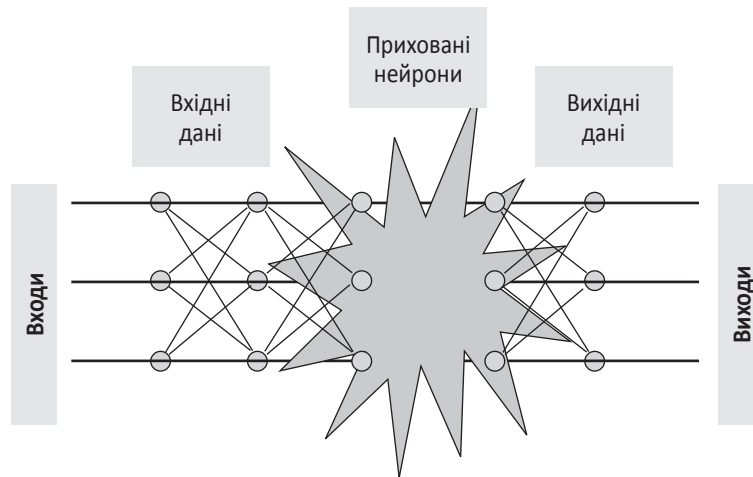


Рис. 2.2.3. Схема нейронної мережі

Складено авторами.

шарі пов'язаний із усіма нейронами у вхідному шарі. Кожен нейрон вихідного шару пов'язаний із усіма нейронами прихованого шару. Кожний вихідний нейрон підсумовує сигнали, котрі надходять до нього від прихованого шару. Тобто нейрони вхідного шару сприймають інформацію щодо параметрів ситуації, а вихідний шар сигналізує про можливу реакцію на цю ситуацію.

Перед початком роботи нейронна мережа проходить спеціальний етап налаштування – навчання. Використання такої мережі починається з підготовки вхідних даних.

Щоб нейронна мережа могла ефективно передбачати майбутній перебіг подій, її потрібно спорядити статистичними матеріалами, котрі описують минулу поведінку об'єкта, що вивчається. По-перше, треба назвати параметри, від яких може залежати результат, котрий нас цікавить. При цьому одна з переваг нейронної мережі перед іншими аналітичними інструментами полягає в тому, що їй не потрібне точне знання щодо порівняної важливості вхідних даних – вона визначиться на наступних етапах. За великої кількості вхідних параметрів мережа (на відміну від, наприклад, кореляційної програми) не втрачає працездатності. По-друге, треба правильно визначити величину часового інтервалу для даних, що аналізуються. При цьому нейронній мережі не потрібні дані за багато років: для того щоб визначити необхідні залежності, зазвичай вистачає підбірки за кілька років (місяців, тижнів), залежно від характеру задачі, що

розв'язується. Утім, правильний вибір часового інтервалу даних істотно підвищує точність прогнозування.

Після цього можна почати навчання нейронної мережі. Для цього подається велика кількість заздалегідь підготовлених прикладів, для кожного з яких відома відповідь мережі. Мережа намагається налаштувати свою внутрішню структуру для максимально точного визначення реакції на ті чи інші вхідні дані. Після першого етапу навчання зменшується розмірність вхідного вектора. Якщо мережа реагує на черговий приклад неадекватно, тобто стан вихідного шару відрізняється від заданого, внутрішню структуру мережі потрібно дещо модифікувати для мінімізації помилки (у більшості випадків коригується вага з'єднань, кількість шарів і вид нейронної мережі). При аналізі отриманої, нехай і неправильної, моделі можна визначити, які параметри істотно впливають на результат, які – неістотно, а які лише шкодять прогнозуванню. Тепер обсяг вхідних даних може бути зменшений у кілька разів. Мережа знову запускається на навчання, котре відбувається значно швидше.

Після одержання прогнозу прийнятної якості можна починати працювати з моделлю. Тепер прогноз за останніми даними надаватиметься практично миттєво. Єдина проблема – забезпечити автоматизоване введення вхідних даних. При цьому слід зазначити, що отримати прогноз прийнятної якості не завжди можливо – унаслідок неправильного вибору вхідних даних, які іноді не зовсім повно чи адекватно відбивають ситуацію на ринку; часового інтервалу; виду нейронної мережі та ще низки інших не менш важливих параметрів. Якщо вдалося досить точно визначити майбутній стан заданого сектору ринку, можна виробити рекомендації з оптимального управління фінансовими ресурсами конкретної галузі з певним відношенням очікуваної дохідності капітальних вкладень до їх ризиковості.

Особливістю біологічних систем є адаптація, завдяки якій вони в процесі навчання розвиваються й набувають нових знань. Як і біологічні, штучні нейронні мережі складаються з пов'язаних між собою елементів, штучних нейронів, функціональні можливості котрих тією чи іншою мірою відповідають елементарним функціям біологічного нейрона. За аналогією зі своїм прототипом ШНМ мають такі властивості:

- *адаптивне навчання*: здатність поліпшувати свої характеристики закладена в тому чи іншому алгоритмі налаштування параметрів мережі, який відпрацьовує спеціальні навчальні послідовності або використовує наявний досвід;

- *самоорганізація*: ШНМ здатні змінювати свою структуру (архітектуру) або форму подання інформації;
- *узагальнення*: після закінчення процесу навчання мережа може бути нечутливою до незначних змін вхідних сигналів, що дає змогу використовувати її при зашумлених або неповних даних;
- *обчислення в реальному часі*: нейромережеві обчислення можуть здійснюватися паралельно в часі, що істотно збільшує швидкодію ШНМ;
- *стійкість до збоїв*: часткове руйнування мережі призводить до втрати якості, проте деякі її властивості зберігаються навіть у разі руйнації більшої частини мережі.

Зараз існує досить багато типів ШНМ, що дає змогу успішно розв'язувати задачі розпізнавання образів і мови, класифікації, побудови математичних моделей і управління, оптимізації та прогнозування¹. Основними типами застосувань ШНМ є:

1. *Апроксимація функцій*. Наділення ШНМ універсальними апроксимаційними властивостями стало дуже важливим етапом становлення загальної теорії та стимулювало дослідження в цій галузі. Багатьма дослідниками було визначено, що нейронна мережа з одним прихованим і одним вихідним шаром здатна апроксимувати з будь-якою наперед заданою точністю довільну безперервну функцію на компактній множині.

2. *Асоціативна пам'ять*. Існують архітектури ШНМ, котрі запам'ятовують образи, що надходять на них, асоціюючи їх із чимось, а при пред'явленні певного "асоціативного" образу видобувають їх із пам'яті. Ця властивість дає змогу організувати пошук інформації не за адресою, а за її змістом. Навіть якщо надана асоціація буде перекручена перешкодами, мережа може видати правильний результат. Залежно від того, чи збігається шуканий образ із тим, який зберігається в пам'яті, розрізняють авто- й гетероасоціативну пам'ять.

3. *Стиснення даних*. Деякі типи ШНМ можна використовувати для стиснення даних, наприклад, перед їх передачею, зменшуючи тим самим кількість бітів інформації, що передається. Подібні завдання виникають і в кластерному аналізі, коли різні, схожі за певними ознаками, образи об'єднуються в певні групи, або кластери, тобто здійснюється перехід від початкового *n*-вимірному простору образів до *m*-вимірному простору

¹ *Zirilli J.* Financial Prediction Using Neural Networks / *J. Zirilli.* – London : Int. Thomson Computer Press, 1997. – 264 p.; *Минский М. А.* Перцептроны : пер. с англ. / *М. А. Минский, С. Пейперт.* – М. : Мир, 1971. – 229 с.

кластерів, де $m < n$. Подальша робота в просторі меншої розмірності веде до економії обчислювальних ресурсів і зменшення обсягу потрібної пам'яті. Застосування ШНМ забезпечує стиснення даних у 100 і більше разів.

4. *Розпізнавання й класифікація.* Розпізнавання образів (зображень, зокрема текстів, мови тощо) є тією галуззю, де переваги ШНМ проявляються найяскравіше. Розв'язок багатьох завдань розпізнавання образів утруднений через їх високу розмірність. Як уже зазначалося, використання ШНМ шляхом стиснення даних дає змогу знизити розмірність задачі, зберігаючи властивості роздільності розподілів, котрі відповідають різним класам.

5. *Оптимізаційні завдання.* Більшість практично важливих завдань можуть бути сформульовані як оптимізаційні, що забезпечують екстремум певного заздалегідь обраного критерію.

6. *Управління складними процесами.* Синтез ефективної системи управління є досить складним завданням, бо реальні процеси характеризуються, як правило, нелінійними залежностями, високим рівнем шумів та їх корельованістю, мінливими умовами функціонування, що відображається на характеристиках об'єктів управління, тощо. Необхідність розв'язання завдань управління в реальному часі висуває певні вимоги як до самих алгоритмів управління, що входять до складу математичного забезпечення проектованої системи, так і до технічних засобів, котрі їх реалізують. У таких умовах найефективнішими виявляються методи й алгоритми, що базуються на теорії адаптації. Проте ці методи потребують розроблення математичних моделей об'єктів дослідження.

Отримані математичні моделі використовуються з метою як безпосередньо управління, так і передбачення поведінки об'єкта, що дає змогу підвищити ефективність управління шляхом завчасної корекції керованих параметрів.

7. *Прогнозування.* Будь-яке прогнозування базується на формалізованому уявленні про наявний зв'язок між причиною й наслідком. Багато процесів формуються під впливом великої кількості чинників, котрі діють у різних напрямках і часто не відомі. Статистичний аналіз таких процесів ураховує дослідження взаємозв'язків чинників як у статичному стані, так і в часі. У ролі даних для вивчення взаємозв'язків виступають часові ряди показників, що характеризують розвиток об'єктів. Найпоширенішим підходом до розв'язання завдання прогнозування є екстраполяція наявних зв'язків і закономірностей на майбутнє. Побудовані відповідно до цього

принципу моделі прогнозування відрізняються одна від одної лише гіпотезами щодо конкретного вигляду зв'язків, які зберігаються. Чим загальніші припущення закладені у форму моделі та чим більший клас процесів можна описати з її допомогою, тим ширші її можливості при дослідженні окремої реалізації.

Таким чином, вибір і обґрунтування математичної моделі є центральним моментом прогнозування. На практиці ж часто виявляється, що з тих чи інших причин отримати математичну модель, котра адекватно відбиває властивості об'єкта дослідження, надзвичайно важко. У цих випадках ефективними виявляються ШНМ. У праці Е. Ботчера¹ наведено приклади успішного застосування таких мереж для розв'язування завдань економічного, зокрема фінансового, прогнозування.

При застосуванні в банку нейронна мережа починає розпізнавати, яка кредитна характеристика може сприяти вирішенню питання про надання позики. Розробники такої мережі зазвичай забезпечують її набагато більшою кількістю прикладів запитів на кредитування та фінансових результатів надання кредитів, користуючись регулюванням інтенсивності сигналів між її нейронами. Мережа може продовжувати навчання доти, доки вона продемонструє високий ступінь точності при відображенні результатів нового випадку. Отже, якщо вона починає створювати власні кредитні оцінки, її навчання може бути завершено.

Банк Америки (Bank of America) використовує технологію нейронних мереж у складі програмного забезпечення для пошуку інформації з метою розроблення точнішої маркетингової й фінансової оцінки таких дій, як внутрішні позики звичайних акцій. Сховище даних Банку Америки таке велике (для деяких клієнтів там зберігається до 5 тис. записів), що традиційні аналітичні підходи не прийнятні. Для продажу він може запропонувати багато різних підготовлених на замовлення пакетів згідно з установленими цінами, процентними ставками й рекламою. Ретельний аналіз великої кількості комбінацій передбачає ідентифікацію дуже дрібних допоміжних сегментів. Інформація, отримана зі сховища, аналізується програмами пошуку, що базуються на нейронній мережі, з метою знаходження прихованих схем. Наприклад, програмне забезпечення визначає, що певна кількість клієнтів, імовірно, бажає придбати в 15 разів більше якогось високоприбуткового продукту. Банку також необхідно визначити послідовність основних заходів щодо втілення своїх планів.

¹ Botcher E. Data Mining: Plumbing the Depths of Corporate Database / E. Botcher // Computerworld, Special Advertising Supplement. – 1997. – April. – P. 16–27.

Відповідні параметри вводять до пошукових машин, де інстальовано програмне забезпечення HYPERparallel, та будують модель для визначення інших потенційних клієнтів. Вона виявляється настільки точною, що в процесі застосування знаходить дані про кредитне минуле конкретних людей і наявні підтвердження на видачу кредиту, на основі яких готується остаточний перспективний перелік характерних рис для ведення справ. Це в сукупності забезпечує істотне зростання суми отриманих прибутків¹.

Нейрокомп'ютери є комп'ютерами нового класу, які забезпечують швидше, дешевше та якісніше розв'язання конкретних задач. Нейрокомп'ютер реалізує ідею створення аналого-цифрової ЕОМ, у якій аналогова частина виконує багатовимірні операції в пороговому базисі, а цифрова – реалізує алгоритми налагодження параметрів нейронних мереж². Вища швидкодія нейрокомп'ютерів досягається за рахунок розпаралелювання обчислень.

Зважаючи на явну недостатність наукових методів для управління фінансовими активами, дослідники налаштовані на розроблення принципово нової теорії управління фінансовими системами, що функціонують в умовах істотної невизначеності. Велику підтримку цій теорії може надати *теорія нечітких множин*, закладена майже півстоліття тому у фундаментальних працях Л. Заде³.

Теорія нечітких множин розроблялася з метою побудови функціональної відповідності між нечіткими лінгвістичними описами (типу “високий”, “теплий” тощо) і спеціальними функціями, які виражають ступінь належності значень параметрів, що вимірюються (довжини, температури, ваги та ін.), згаданим нечітким описам. Нею ж були запроваджені так звані лінгвістичні ймовірності – такі, що задані не кількісно, а з допомогою нечітко-смыслової оцінки. Згодом діапазон можливого застосування нечітких множин значно розширився. Сам Л. Заде визначив такі множини як інструмент побудови теорії можливостей. Відтоді наукові категорії випадковості та можливості, ймовірності й очікуваності теоретично розмежовуються.

¹ *Галушкин А. И.* Теория нейронных сетей : учеб. пособ. для вузов : в 2 кн. Кн. 1 / А. И. Галушкин. – М. : ИПРЖР, 2000. – 234 с.

² *Хайкин С.* Нейронные сети: полный курс : пер. с англ. / С. Хайкин. – М. : ИД “Вильямс”, 2008. – 1104 с.

³ *Заде Л.* Понятие лингвистической переменной и ее применение к принятию приближенных решений / Л. Заде. – М. : Мир, 1976. – 476 с.

Наступним досягненням теорії нечітких множин є впровадження так званих нечітких чисел як нечітких підмножин спеціалізованого вигляду, що відповідають висловлюванням типу “значення змінної приблизно дорівнює a ”. Їх упровадження уможливило прогнозування майбутніх параметрів, котрі очікувано змінюються у встановленому розрахунковому діапазоні. Визначається набір операцій із нечіткими числами, які зводяться до алгебраїчних операцій зі звичайними числами при визначенні певного інтервалу ймовірності (рівня належності). Фундаментальні дослідження в цій сфері проведені Д. Дюбуа та Г. Прадом¹. Прикладні результати теорії нечітких множин не змусили себе чекати. Так, сьогодні зарубіжний ринок так званих нечітких контролерів (різновид яких уже встановлюється навіть у пральних машинах) оцінюється в мільярди доларів. Нечітка логіка як модель людських розумових процесів вбудована в системи штучного інтелекту й автоматизовані засоби підтримки прийняття рішень, зокрема системи управління технологічними процесами.

Починаючи з кінця 1970-х років методи теорії нечітких множин застосовуються в економіці. Дж. Баклі, Г. Бояджієв, К. Запоунідіс, Е. Кофман, А. Хіл Лафуенте, Г. Ціммерман² та багато інших учених розробляли нові формалізми теорії нечітких множин (хоча її формальний апарат на початок 1980-х років був уже досить розвинутим) та одночасно будували математичні моделі для розв’язування реальних фінансових задач. Наприклад, Дж. Баклі розглянув систему диференціальних рівнянь із нечіткими параметрами та обґрунтував матрицю “затрати – випуск” В. Леонтєва, елементи якої є трикутними нечіткими числами. До речі, теорія нечітких множин має широкий спектр можливих застосувань – від оцінки ефективності інвестицій до кадрових рішень та заміни обладнання.

¹ *Dubois D. Fuzzy Sets and Systems / D. Dubois, H. Prade. – N. Y. : Academic Press, 1980. – 434 p.*

² *Buckley J. Solving fuzzy equations in economics and finance / J. Buckley // Fuzzy Sets & Systems. – № 48. – 1992. – P. 16–31; Bojadziev G. Fuzzy Logic for Business, Finance and Management / G. Bojadziev // Advances in Fuzzy Systems. – 1997. – Vol. 12. – P. 121–132; Zapounidis C. Multicriteria Decision Aid in Financial Management / C. Zapounidis // European Journal of Operational Research. – 1999. – Vol. 119. – P. 76–90; Кофман А. Введение в теорию нечетких множеств в управлении предприятиями / А. Кофман. – Минск : Высшая школа, 1992. – 344 с.; Хил Лафуенте А. М. Финансовый анализ в условиях неопределенности / А. М. Хил Лафуенте. – Минск : Технология, 1998. – 267 с.; Zimmerman H.-J. Fuzzy Sets Theory and Its Applications / H.-J. Zimmerman. – N. Y. : Kluwer Academic Publishers, 2001. – 642 p.*

Поступово почали з'являтися програмні рішення та інформаційні технології, що розв'язують економічні задачі з використанням нечітких множинних і споріднених описів. Так, під керівництвом К. Запоунідаса в Технічному університеті на острові Крит (Греція) була розроблена експертна система FINEVA для докладного фінансового аналізу корпорацій, яка містила опис так званих грубих множин (roughsets) і відповідної бази знань. Трохи раніше, наприкінці 1980-х років, у Німеччині групою Г. Ціммермана була розроблена система стратегічного планування ESP, у якій реалізується позиціонування бізнесу корпорації на підставі нечітких описів конкурентоспроможності й привабливості бізнесу. Також нечіткі подання покладені в основу нейронних мереж для прогнозування фондових індексів.

Магістральним напрямом застосування теорії нечітких множин у економіці й фінансах є обґрунтування форм функцій належності відповідних нечітких чисел і класифікаторів, котрі використовуються в моделі. Досить швидко економічні застосування теорії нечітких множин утворили самостійний науковий напрям.

На пострадянському просторі існує розвинута наукова школа загальної теорії нечітких множин¹. Проте практично ніхто зі згаданих авторів не займався застосуванням цієї теорії в економіці та фінансах (до 2000 р. у країнах СНД подібних публікацій практично не було). Це можна пояснити тим, що наукові школи з нечітких множин створювалися ще за часів СРСР, а в період перебудови практично всі дослідження в зазначеному напрямі були згорнуті через недостатнє фінансування. І лише зараз вони поновлюються та набувають чіткої ринкової спрямованості.

Незважаючи на дещо дивну назву, *системи нечіткої логіки* репрезентують важливе застосування штучного інтелекту в бізнесі, роль якого постійно зростає. Нечітка логіка є методом аргументації, що нагадує людську аргументацію, оскільки уможлиблює використання наближених значень і припущень та неповної чи невизначеної інформації (нечіткі дані) замість того, щоб спиратися лише на чіткі дані, такі як бінарний (так/ні) вибір.

¹ Див., наприклад: Гунин Г. А. Особенности практического применения искусственных нейронных сетей к прогнозу финансовых временных рядов / Г. А. Гунин // Экономическая кибернетика: системный анализ в экономике и управлении. – СПб. : СПбУЭФ, 2001. – С. 48–57; Алехина А. Э. Принятие решений в финансовом анализе в условиях нестохастической неопределенности / А. Э. Алехина // Новости искусственного интеллекта. – 2000. – № 3. – С. 46–54.

Наприклад, на рис. 2.2.4 наведено вибіркові множини процедур (нечіткі процедури) та нечітких запитів на мові SQL (Structured Query Language) для аналізу й виокремлення інформації про кредитні ризики в бізнесі, котрі мають оцінюватися для вибору об'єкта вкладання капіталу.

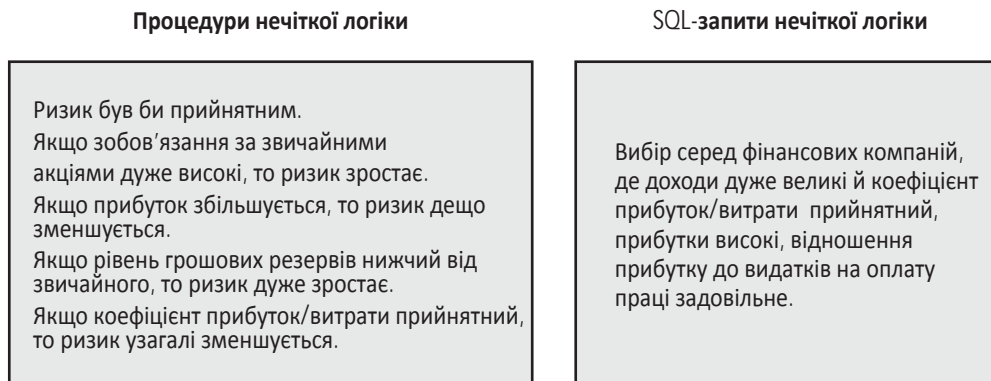


Рис. 2.2.4. Приклад процедур нечіткої логіки та нечітких SQL-запитів, що застосовуються при аналізі кредитних ризиків

Складено авторами.

Зауважимо, що нечітка логіка використовує термінологію, яка зумисне неточна, наприклад: “дуже високий”, “зростаючий”, “дещо зменшується”, “прийнятний” чи “дуже низький”. Це дає змогу нечітким системам обробляти неповну інформацію та швидко забезпечувати прийнятну апроксимацію при розв’язуванні проблем, що є надто складними для інших методів.

Запити нечіткої логіки до бази даних, такі як SQL-запити, показані на рис. 2.2.4, є перспективними для поліпшення виокремлення інформації з бізнесових баз даних. Запити можуть бути сформульовані природнішими словами, близькими для спеціалістів у галузі бізнесу, котрі міркують над предметами, про які мало відомо.

Рис. 2.2.5 ілюструє компоненти систем нечіткого кредитного аналізу й селекції, які використовують нечіткі SQL-запити для звернення по інформацію до інших компаній і зовнішніх фінансових баз даних.

Нечітка логіка зрідка застосовується в країнах світу, навіть у США, де спостерігається тенденція використання для прийняття рішень переважно таких засобів штучного інтелекту, як експертні системи або нейронні мережі. Осередком застосувань нечіткої логіки, головним чином

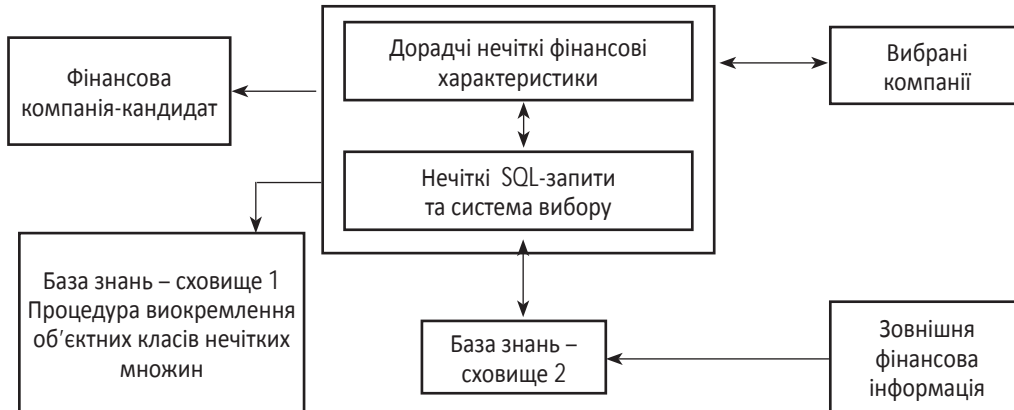


Рис. 2.2.5. Компоненти систем нечіткої логіки для кредитного аналізу та селекції

Складено авторами.

спеціалізованих мікропроцесорних чіпів, котрі називають контролерами нечітких процесів, є Японія.

Контролери нечітких процесів, виготовлені компанією “Hitachi” або “Toshiba”, відіграють певну роль на Токійській фондовій біржі, оскільки використовуються в програмах для біржових торгів, що базуються на процедурах нечіткої логіки.

Багато нових моделей товарів, вироблених у Японії, також характеризуються наявністю мікропроцесорів із нечіткою логікою. Їх перелік зростає, але неодмінно містить камери, що самофокусуються, ефективні за енерговитратами кондиціонери повітря, саморегульвні пральні машини й автоматичні трансмісії¹.

Завдання пошуку оптимальних рішень при управлінні фінансами постають постійно. У фінансовому аналізі й плануванні це формування пакета інвестицій (оптимальне співвідношення дохідності й ризику), складання планів розвитку, оптимізація фінансових, товарних та інших потоків. У першому наближенні завдання оптимізації можна розв'язувати наявними інструментальними засобами, наприклад вбудованими в таблицний процесор MS Excel. Але при нарощуванні обсягів інформаційних потоків швидкість роботи алгоритмів оптимізації стає критичною, у зв'язку з чим її необхідно підвищити. Серед методів пошуку оптимальних рішень можна виокремити такі: прямий перебір, градієнтний спуск і

¹ *Kurzweil R. The Age of Intelligent Machine / R. Kurzweil. – Cambridge, MA : The MIT Press, 1992. – 126 p.*

випадковий пошук. У першому випадку пошук оптимального рішення зводиться до перебирання всіх можливих значень для кожної змінної та до порівняння отриманого результату з відомим критерієм. Цей метод найточніший, але водночас найповільніший. Метод градієнтного спуску – різновид цілеспрямованого пошуку в бік зменшення похибки. Метод випадкового пошуку найшвидший, проте найменш точний.

Отже, треба об'єднати переваги всіх перелічених методів, тобто вести цілеспрямований пошук із елементами випадкових блукань, що стає можливим при використанні генетичних алгоритмів¹. Цей метод названо так тому, що він певною мірою імітує процес природної селекції в біології, де кожна популяція розвивається за законами відбору (умова виживання представників, які найкраще пристосувалися до впливу деяких чинників), схрещування (виживають представники, котрі успадковують найкращі риси батьків) і мутації (деякі представники набувають нових рис, що сприяють виживанню). Тобто здійснюється відбір із великої кількості елементів за певним критерієм.

Генетичні алгоритми тісно пов'язані із ШНМ. Зараз такі алгоритми використовуються у ШНМ для пошуку оптимальної синаптичної ваги (вагових коефіцієнтів) мереж невеликої розмірності; визначення оптимальної структури ШНМ для розв'язання конкретної задачі.

Оптимізація топології ШНМ. Вибір топології ШНМ надзвичайно важливий, бо від нього залежить і точність, і складність розв'язку поставленої задачі. Сьогодні не існує єдиної або хоча б досить ефективної методології проектування структури мереж, тому вибір топології мережі є емпіричним, що ґрунтується на досвіді проектувальника.

Формулювання задачі оптимальної топології ШНМ для розв'язування конкретної прикладної проблеми як завдання дискретної оптимізації уможливає застосування для її розв'язання генетичних алгоритмів. Є досить багато літератури, в якій розглядаються різні методи оптимізації топології мереж із використанням таких алгоритмів. Багатообіцяючим є також застосування методів генетичного програмування².

¹ *Holland J. L. Adaptation in Natural and Artificial Systems: An Introductory Analysis with Application to Biology, Control and Artificial Systems / J. L. Holland. – Ann Arbor : The University of Michigan Press, 1975. – 366 p.*

² *Koza J. P. Genetic Programming: On the Programming of Computers by Means of Natural Selection / J. P. Koza. – Cambridge, MA : MIT Press, 1992. – 648 p.; Koza J. P. Genetic Programming II: Automatic Discovery of Reusable Programs / J. P. Koza. – Cambridge, MA : MIT Press, 1994. – 482 p.*

Віртуальна реальність – це реальність, змодельована на комп'ютері. Вона є галуззю штучного інтелекту, що розвивається найшвидше та має давати натуральніший, реалістичніший, мультисенсорний інтерфейс людина/комп'ютер.

Таким чином, віртуальна реальність використовується в мультисенсорних пристроях вводу/виводу, таких як спеціальний шолом із відеоокулярами й стереонавушниками, інформаційна рукавичка або костюм для стрибків із оптоволоконними сенсорами, котрі відстежують рухи вашого тіла, пішохід, який стежить за рухами ваших ніг. Після цього ви можете створити експериментальний, змодельований на комп'ютері тривимірний віртуальний світ завдяки орієнтації щодо місцезнаходження, звуку й відчуття дотику¹.

Сучасні застосування віртуальної реальності набули значного поширення та містять комп'ютерне проектування (Computer Aided Design – CAD), медичну діагностику й лікування, наукові експерименти в більшості фізичних і біологічних наук, імітацію польоту для тренування пілотів і космонавтів, демонстрацію товарів у віртуальних вітринах електронної комерції, підготовку працівників різних професій, розваги, переважно тривимірні ігри з пересуванням анфіладами приміщень.

Тепер CAD є найпоширенішим індустріальним використанням віртуальної реальності. Його застосовують архітектори та інші проектувальники для створення й електронного тестування тривимірних моделей виробів і структур. Шляхом перетворення інформації про фондовий ринок або іншої фінансової інформації на тривимірну графічну форму аналітик може використати віртуальну реальність для якнайшвидшого огляду та ідентифікації трендів і винятків у фінансових перетвореннях.

Також багатообіцяючим є застосування віртуальної реальності в інформаційних технологіях. Таке застосування передбачає розвиток тривимірних моделей телекомунікаційних мереж і баз даних. Ці віртуальні графічні подання мереж і баз даних роблять їх корисними для спеціалістів із інформаційних систем для візуалізації структур і зв'язків у організаційних телекомунікаційних мережах та корпоративних базах даних і, таким чином, для поліпшення їх проектування й експлуатації.

Департамент ринкових ризиків компанії “MorganStanley” використовує програмне забезпечення для розгортання віртуальної реальності з

¹ *Larijani L. C. The Virtual Reality Primer / L. C. Larijani. – N. Y. : McGraw-Hill, 1994; Rhingoid H. How Real Is Virtual Reality? / H. Rhingoid // Beyond Computing. – 1992. – March-April.*

метою візуалізації рішень у моделях ризиків фінансових інвестицій у змінних ринкових умовах.

Компанія використовує мову VRML для забезпечення відображення результатів аналізу ризиків у трьох вимірах на персональних комп'ютерах користувачів їхньої корпоративної інтернет-мережі. VRML уможливає створення розробниками гіперзв'язку між тривимірними об'єктами у файлах та базами даних у інтернет- і корпоративних мережах.

Тривимірні результати під час експериментів із віртуальною реальністю відображаються на звичайних персональних комп'ютерах через інтернет-зв'язок із сервером SunMicrosystems SPARC із допомогою браузера SunVRML. Візуалізована тривимірна інформація та встановлені зв'язки між даними у віртуальному реальному процесі можуть використовуватись аналітиками для утворення інтуїтивних зв'язків, що мають форму двовимірних діаграм або числових таблиць¹.

Останнім часом зростає інтерес до такої форми існування штучного інтелекту, як *інтелектуальні агенти*. У випадку інтелектуального агента можна бачити, як процедури штучного інтелекту вкладаються в найновіші електронні таблиці й текстові процесори та стають можливими для використання в мережах, зокрема Інтернеті.

Популярність інтелектуальних агентів зростає в міру того, як програмні процедури штучного інтелекту допомагають користувачам виконувати багато видів завдань. Інтелектуальний агент є програмним заміником кінцевого користувача або процесу, котрий виконує точно визначені запити або дії.

Інтелектуальний агент використовується як невід'ємна частина наукової бази знань поруч із людиною чи процесом для прийняття рішень і виконання завдань із метою задоволення потреб користувача. Тим часом інтелектуальний агент є одночасно передавачем графічного подання, науковим консультантом, шукачем інформації тощо.

Таким чином, інтелектуальні агенти, яких також називають інтелектуальними асистентами й майстрами (Wizards), є спеціалізованими, орієнтованими на використання в базах знань інформаційними системами, що виконують специфічні завдання користувачів. У табл. 2.2.7 наведено найвідоміші типи інтелектуальних агентів².

¹ *Wagner M. Reality Check / M. Wagner // Computerworld. – 1997. – February 26.*

² *Higgins K. Your Agents is Calling / K. Higgins // Communications Week. – 1996. – August 5; King J. Intelligent Agents: Brinding Good Things to Life / J. King // AI Expert. – 1995. – February.*

Таблиця 2.2.7.

Типи інтелектуальних агентів

Інтерфейс користувача		Агенти для управління інформацією	
Тип	Функції	Тип	Функції
Агент інтерфейсного нагляду	Спостерігає за комп'ютерними операціями користувача, виправляє помилки та забезпечує консультації й підказки для ефективного використання програмного забезпечення	Пошуковий агент	Допомагає користувачеві визначити потрібні файли і базу даних, знайти необхідну інформацію, пропонує і знаходить нові типи інформаційних продуктів, медіа й ресурсів
Презентаційний агент	Подає інформацію в різних формах звітів і презентацій із допомогою засобів, яким надає перевагу користувач	Інформаційний брокер	Забезпечує комерційні сервіси для пошуку й відкриття інформаційних ресурсів, які точно підходять бізнесу або персональним потребам користувача
Агент мережевої навігації	Шукає доступ до інформації та забезпечує можливості її перегляду за бажанням користувача	Інформаційний фільтр	Отримує, ідентифікує, фільтрує, відкидає непотрібну, зберігає, надсилає інформацію, повідомляє користувачів про інформаційні продукти, отримані через e-mail та інші інформаційні середовища, голосові повідомлення
Рольовий агент	В іграх типу "що – якщо" виконує ролі, щоб допомогти користувачу зрозуміти інформацію та прийняти найкраще рішення		

Складено авторами.

Як зазначалося багатьма авторами, інтелектуальні агенти є свідченням націленості розвитку програмних пакетів на експертну допомогу. Одним із багатьох добре відомих застосувань інтелектуальних агентів є Wizards, створений у Microsoft Office та інших програмних додатках. Цей програмний продукт має внутрішні можливості аналізувати, як кінцевий користувач застосовує програмні пакети, та вносити пропозиції щодо способу завершення різних задач.

Одним із найпрактичніших і найпоширеніших застосувань штучного інтелекту в бізнесі є розроблення експертних та інших інформаційних систем, що базуються на знаннях (KBIS – Knowledge-Based Information

System). Такі системи додають бази знань до головних компонентів, установлених на комп'ютерах у інформаційних системах інших типів.

Експертні системи є інформаційними системами, що базуються на знаннях, які використовують ці знання в різних специфічних, складних прикладних галузях у ролі експерта-консультанта для кінцевих користувачів. Експертні системи забезпечують відповіді на запитання стосовно специфічних проблем шляхом створення висновків, подібних до тих, які зробила б людина на підставі даних, що містяться в спеціалізованих базах знань. Вони мають бути також здатними роз'яснювати користувачам процес своїх міркувань і вироблення висновків. Таким чином, експертні системи можуть забезпечити підтримку прийняття рішень кінцевими користувачами у формі порад експертів-консультантів із проблемних галузей.

Правильність прийнятих рішень залежить від кваліфікації експерта, його вміння правильно проаналізувати інформацію. Хороших фахівців, як правило, бракує (наприклад, не кожне підприємство може проконсультуватися з провідним фінансовим аналітиком), тому в міру розвитку обчислювальної техніки виникла ідея закласти знання фахівців у комп'ютер та використовувати його як електронного експерта. Для реалізації цієї ідеї важливо визначити, в якій формі краще зберігати знання експерта та як ними користуватися. Бажано забезпечити правильне застосування знань, щоб сформулювати достовірні висновки на підставі іноді суперечливої інформації.

Проаналізуємо останні досягнення в галузі експертних систем – штучних електронних експертів. Е. Фейгенбаум, провідний фахівець у галузі інформаційних систем, що ґрунтуються на знаннях, визначає ці системи як інтелектуальні комп'ютерні програми, котрі настільки складні, що для їх реалізації необхідне залучення експерта¹. Термінологія в галузі штучного інтелекту досі не встановилася, тому словосполучення “експертні системи” та “інформаційні системи, що ґрунтуються на знаннях” використовуються К. Таусендом і Д. Фохтом як синоніми². П. Джексон у своїй праці розглядає ці види систем уже окремо, визначаючи експертну

¹ *Feigenbaum E. A. The art of artificial intelligence: themes and case studies of knowledge engineering / E. A. Feigenbaum // Proc. 5th International Joint Conference on Artificial Intelligence, 1977. – P. 1014–1029.*

² *Таусенд К. Проектирование и программная реализация экспертных систем на персональных ЭВМ / К. Таусенд, Д. Фохт ; пер. с англ. – М. : Финансы и статистика, 1990. – 320 с.*

систему як програму для комп'ютера, котра оперує зі знаннями в певній предметній галузі з метою вироблення рекомендацій або розв'язання проблеми”¹.

Наявні експертні системи все одно не можуть працювати без залучення певної кількості кваліфікованих фахівців. Традиційний спосіб здобуття знань полягає в тому, що кваліфікований фахівець із технології знань опитує експертів, досягаючи правильного подання їхніх знань у комп'ютері. Для ОПР важливим є не лише кінцевий результат, а й алгоритм його отримання. Отже, необхідно скласти схему функціонування системи, що ґрунтується на знаннях, створити спосіб автоматичного здобуття знань і подання їх у формі, прийнятній для використання в ЕОМ.

У результаті аналізу літературних джерел можна подати інше визначення та зобразити у вигляді схеми поняття експертної системи. Це система, котра забезпечує прийняття рішення за вихідною інформацією на основі бази знань, де зберігаються знання експертів, шляхом застосування машини виведення, що дає змогу інтерпретувати знання. Бажано, щоб система мала блок для поповнення бази знань. Окрім того, великою перевагою є наявність блоку пояснень, що вказує на те, з допомогою яких міркувань системою був отриманий результат у зрозумілому людині вигляді.

Таким чином, цілісна експертна система складається з чотирьох блоків:

- 1) база знань;
- 2) машина виведення;
- 3) модуль здобуття знань;
- 4) система пояснення прийнятих рішень.

Хоча система, що ґрунтується на знаннях, може функціонувати без блоків 3 і 4, справжня експертна система повинна мати всі ці блоки.

База знань містить факти (або твердження) й правила. Факти є короткостроковою інформацією та можуть змінюватися в ході роботи. Правила є довгостроковою інформацією про те, як створюються нові факти на підставі відомих даних. На відміну від бази даних база знань містить механізм поповнення інформації фактами, котрих бракує.

У системі, що ґрунтується на знаннях, правила (або евристики), за якими розв'язуються проблеми в конкретній предметній галузі, зберігаються в базі знань. Проблеми ставляться перед системою у вигляді сукупності фактів, що описують певну ситуацію, й система з допомогою бази знань намагається зробити висновки з цих фактів (рис. 2.2.6).

¹Джексон П. Введение в экспертные системы / П. Джексон ; пер. с англ. – М. : ИД “Вильямс”, 2001. – 624 с.

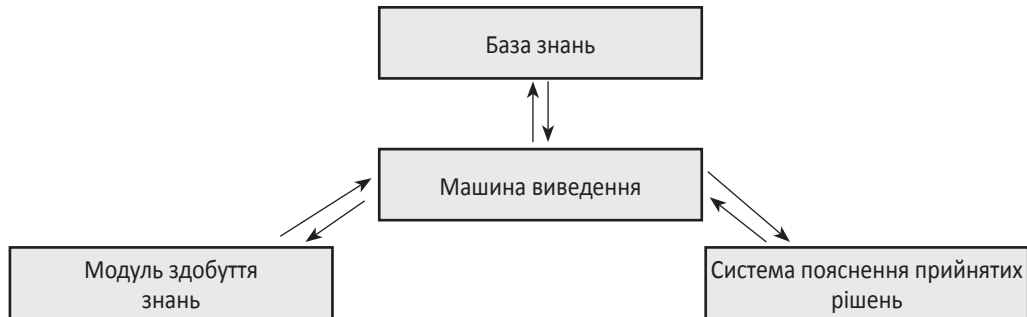


Рис. 2.2.6. **Схема функціонування системи, що ґрунтується на знаннях**

Складено авторами.

Евристики є правилами виведення, котрі дають змогу знаходити рішення за відомими фактами. Якщо комп'ютерна система, що ґрунтується на знаннях, містить необхідні правила, то вона може зробити певні висновки.

Поширеним методом відображення неформальних знань є правила продукції. Продукційна модель, або модель, базована на правилах, – це одна з моделей подання знань, вона дає змогу подати їх у вигляді речень виду “якщо (умова), то (дія)”. Крім правил продукції використовуються дерева рішень, семантичні мережі та числення предикатів, одна із форм яких вбудована в алгоритмічну мову PROLOG¹.

Машина виведення є високорівневим інтерпретатором, який здійснює низку міркувань на підставі фактів і правил бази знань, що приводять до кінцевого рішення. На жаль, машина виведення зазвичай має справу з ненадійними знаннями. Комп'ютер, що працює на детермінованій логіці, важко примусити оперувати ненадійною інформацією. Сьогодні знайдено способи розв'язання таких задач: нечітка логіка, байесова логіка, коефіцієнти впевненості. Усі названі способи забезпечують на практиці прийнятні результати.

Здобуття знань є трудомістким процесом. Причому часто важко пояснити, як саме людина приймає рішення. Традиційний спосіб здобуття знань полягає в тому, що кваліфікований фахівець із технології знань опитує експертів, досягаючи правильного подання їхніх знань у комп'ютері. Як правило, це тривалий і складний процес, тому нині ведеться інтенсивна робота з його автоматизації.

¹ Братко І. Алгоритми штучного інтелекту мовою PROLOG = Prolog Programming For Artificial Intelligence / І. Братко. – М. : ВД “Вільямс”, 2004. – 640 с.

З'явилося нове покоління систем – такі, що самонавчаються, багато з яких не можна назвати експертними системами в точному значенні слова, оскільки вони не використовують знань експертів, до того ж людині важко зрозуміти процес прийняття рішень у таких системах (не вдається побудувати блок пояснення рішення). Серед останніх інтенсивно розвиваються системи, що ґрунтуються на технології нейронних мереж.

Система пояснення прийнятих рішень робить процес спілкування людини з експертною системою легким і зручним, даючи зрозуміти, як було прийнято рішення, та за потреби втрутитися в цей процес.

Істотний вплив на розвиток експертних систем справила розроблена ще в 1970-ті роки у Стенфордському університеті система “MYCIN”, яка вважається класичною. База знань цієї системи містить сотні правил типу “якщо – то”, котрі є ймовірнісними, що дає змогу приймати правильні рішення за помилковості частини даних. Система має блок пояснення міркувань.

Із розглянутих прикладів можна зробити висновок, що з допомогою експертних систем продуктивно розв'язуються задачі, для яких немає усталеної теорії, бракує фахівців і зашумлені дані (є кількісні чи якісні помилки). Найефективніше експертні системи використовуються для діагностики – як медичної, так і технічної, економічної. Завдяки експертним системам досягнуто успіхів при розв'язанні багатьох важливих завдань управління фінансами на різних рівнях¹.

У процесі своєї діяльності промислові підприємства, корпорації, відомчі структури, органи державної влади й управління накопичили чималі обсяги даних. Вони зберігають великі потенційні можливості щодо здобуття корисної аналітичної інформації, на основі якої можна виявляти приховані тенденції, будувати стратегію розвитку, знаходити нові рішення.

Останніми роками у світі оформилися деякі нові концепції зберігання й аналізу корпоративних даних: сховища даних (Data Warehouse); оперативне аналітичне оброблення даних (On-Line Analytical Processing – OLAP); інтелектуальний аналіз даних (Data Mining).

У галузі інформаційних технологій існують системи двох класів:

- 1) орієнтовані на операційне (транзакційне) оброблення даних; у англійській літературі вони часто позначаються терміном “оперативне транзакційне оброблення” – OLTP (On-Line Transaction Processing),

¹ Левин Р. Практическое введение в технологию искусственного интеллекта и экспертных систем с иллюстрациями на Бейсике / Р. Левин, Д. Дранг, Б. Эденсон. – М. : Финансы и статистика, 1990. – 458 с.

на протигагу OLAP їх нерідко називають “системи оброблення даних” (СОД)¹;

2) орієнтовані на аналітичне оброблення даних – системи підтримки прийняття рішень (СППР), або Decision Support Systems (DSS).

Часто виникає ситуація, коли дані в організації накопичуються в множині непов’язаних і ніяк не узгоджених СОД, багато в чому дублюючи одні одних. У такому разі достовірну комплексну інформацію одержати практично неможливо попри її уявний надлишок.

Метою побудови корпоративного сховища даних є інтеграція, актуалізація й узгодження оперативних даних із різнорідних джерел для формування єдиного несуперечливого погляду на об’єкт управління загалом. При цьому в основу концепції сховищ даних покладене визнання необхідності розмежування наборів даних, які використовуються для транзакційного оброблення, й тих, котрі застосовують у СППР. Таке розмежування можливе шляхом інтеграції розосереджених у СОД і зовнішніх джерелах деталізованих даних у єдиному сховищі, їх узгодження та, можливо, агрегації. У. Інмон, автор концепції сховищ даних, визначає такі сховища як предметно-орієнтовані, інтегровані, незмінні, такі, що підтримують хронологію². Набори даних, організовані з метою підтримки управління, покликані виступати в ролі “одного та єдиного джерела істини”, що забезпечує менеджерів і аналітиків достовірною інформацією, необхідною для оперативного аналізу й підтримки прийняття рішень.

Концепція сховищ даних припускає не просто єдиний логічний погляд на ці організації, а й реалізацію єдиного інтегрованого джерела даних. Альтернативним щодо цієї концепції способом формування єдиного погляду на корпоративні дані є створення віртуального джерела, що спирається на розподілені бази даних різних СОД. При цьому кожний запит до такого джерела динамічно транслюється в запити до початкових баз даних, а одержані результати оперативно узгоджуються, пов’язуються, агрегуються й повертаються користувачеві. Утім, такий спосіб має низку істотних недоліків, а саме:

1. Час оброблення запитів до розподіленого сховища значно перевищує відповідні показники для централізованого сховища.

¹ Сахаров А. А. Концепция построения и реализации информационных систем, ориентированных на анализ данных / А. А. Сахаров // СУБД. – 1996. – № 4. – С. 55–70.

² Inmon W. H. Building The Data Warehouse. – 2-nd ed. / W. H. Inmon. – N. Y. : John Wiley, 1993. – 478 p.

2. Зв'язок усіх джерел даних у мережі має бути постійним. Тимчасова недоступність хоча б одного джерела може або зробити функціонування інформаційно-аналітичної системи (ІАС) неможливим або призвести до помилкових результатів.
3. СОД підтримують різні формати й кодування даних, які можуть бути неузгодженими. У такому разі мета – формування єдиного не суперечливого погляду на об'єкт управління – може бути не досягнута.
4. Огляд тривалих історичних послідовностей є практично неможливим, що варто визнати головним недоліком.

Отже, сховище даних функціонує за таким алгоритмом. Відповідно до заданого регламенту до нього збираються дані з різних джерел – баз даних систем оперативного оброблення. У сховищі підтримується хронологія: нарівні з поточними зберігаються історичні дані із зазначенням періоду часу, до якого вони належать. У результаті, необхідні доступні дані про об'єкт управління збираються в одному місці, приводяться до єдиного формату, узгоджуються та, у ряді випадків, агрегуються до мінімально необхідного рівня узагальнення.

Мета концепції сховищ даних – з'ясувати відмінності між характеристиками даних у операційних і аналітичних системах (табл. 2.2.8), сформулювати вимоги до даних, що входять до цільової бази їх сховища (табл. 2.2.9), визначити загальні принципи й етапи її побудови, основні джерела даних, надати рекомендації щодо розв'язання потенційних проблем, які виникають при їх вивантаженні, очищенні, узгодженні, транспортуванні й завантаженні до цільової бази даних.

Дані, зібрані в сховищі, піддаються *інтелектуальному аналізу даних* (ІАД) – процесу підтримки прийняття рішень, що ґрунтується на пошуку в даних прихованих закономірностей, коли накопичені відомості автоматично узагальнюються до рівня інформації, котра може бути охарактеризована як знання. Цей процес уже тепер є надзвичайно актуальним для користувачів, і з часом його важливість тільки зростатиме. Спочатку засоби ІАД розроблялися так, що як початковий матеріал для аналізу сприймалися дані, організовані в плоскі реляційні таблиці¹. Застосування інтелектуального аналізу щодо даних, поданих із допомогою систем OLAP у вигляді реального або віртуального інформаційного гіперкуба, у

¹ Эделстейн Г. Интеллектуальные средства анализа, интерпретации и представления данных в информационных хранилищах / Г. Эделстейн // Computer Week. – 1996. – № 16. – С. 32, 33.

Таблиця 2.2.8.

**Порівняння характеристик даних у інформаційних системах,
орієнтованих на операційне й аналітичне оброблення даних**

Характеристика	Операційне оброблення даних	Аналітичне оброблення даних
Частота оновлення	Висока частота, маленькими порціями	Мала частота, великими порціями
Джерела даних	Переважно внутрішні	Переважно зовнішні
Обсяги даних, що зберігаються	Сотні мегабайт, гігабайти	Гігабайти й терабайти
“Вік” даних	Поточні (за період від кількох місяців до одного року)	Поточні й історичні (за період у кілька років, десятки років)
Призначення	Фіксація, оперативний пошук та перетворення даних	Зберігання деталізованих і агрегованих історичних даних, аналітичне оброблення, прогнозування та моделювання

Складено авторами.

Таблиця 2.2.9.

Основні вимоги до даних у сховищі даних

Вимога	Зміст вимоги
Наочна орієнтованість	Усі дані про бізнес-об’єкт збираються з різних джерел, очищуються, узгоджуються, доповнюються, агрегуються та подаються в єдиній, зручній для використання в бізнес-аналізі формі
Інтегрованість	Усі дані про різні бізнес-об’єкти взаємоузгоджені та зберігаються в єдиному загальнокорпоративному сховищі
Незмінність	Початкові (історичні) дані після узгодження, верифікації та внесення до загальнокорпоративного сховища залишаються незмінними та використовуються тільки в режимі читання
Підтримка хронології	Дані хронологічно структуровані та відбивають історію протягом періоду часу, достатнього для виконання завдань бізнес-аналізу й прогнозування

Складено авторами.

багатьох випадках може виявитись ефективнішим, а головне – набагато тісніше інтегрованим у єдину ІАС.

Багатовимірне концептуальне (саме концептуальне, а не фізичне) подання даних (multi-dimensional conceptual view) є найприроднішим поглядом управлінського персоналу на об’єкт управління. Воно є множинною

перспективою, що складається з кількох незалежних вимірів, упродовж яких можуть бути проаналізовані визначені сукупності даних. Одночасний аналіз за кількома вимірами даних називається багатовимірним аналізом¹.

Кожний вимір містить напрямки консолідації даних, котрі складаються із серії послідовних рівнів узагальнення, де кожний вищий рівень відповідає більшому ступеню агрегації даних про відповідний вимір. У загальному випадку факти мають різну множину вимірів, і тоді їх зручно зберігати не в одній, а в кількох таблицях; окрім того, у різних запитах користувачів може цікавити тільки частина можливих вимірів. Але за такого підходу, в разі великого числа незалежних вимірів, необхідно підтримувати багато таблиць фактів, які відповідають кожному можливому поєднанню вибраних у запиті вимірів, що призводить до неекономного використання зовнішньої пам'яті, збільшення часу завантаження даних до їх бази із зовнішніх джерел та ускладнення адміністрування.

Однією з гострих проблем в управлінні великими економічними системами залишається оброблення й ефективне використання неструктурованої текстової інформації, до якої належать передусім різні інструктивні й нормативні документи, що регламентують виробничі й управлінські процеси. Ці документи, що в загальному випадку подані у вигляді природномовного деталізованого опису конкретних фінансових та інших рішень, мають великий обсяг. Натепер актуальним є створення розподіленого сховища нормативної й інструктивної документації разом із організацією структури зберігання даних і розроблення ефективних механізмів доступу до документів, що знаходяться в базі.

Такий інтегрований підхід до індексації дає змогу автоматизовано розробляти тезаурус предметної галузі, щоб не лише максимально врахувати статистичні асоціації між термінами, а й доповнити його функціональними та ієрархічними відношеннями термінів, які автоматично формуються за результатами системного моделювання. Запропоновано комплексну методiku організації індексної бази даних, сформованої як результат стандартних методів текстового аналізу й індексації документів за частотою появи термінів і оригінального методу отримання індексних термінів предметної галузі. Перша черга такої системи призначена для зберігання й аналізу даних щодо науково-дослідних робіт у галузі фінансів, котрі

¹ *Kroenke D. M.* Теория и практика построения баз данных / D. M. Kroenke. – 9-ое изд. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.sql.ru/articles/msql/2006/031701introductionindatabases.shtml#0>.

проводяться в Україні¹. Реалізується методика класифікації термінів предметної галузі з використанням механізму нейронних мереж для організації багаторівневого ітеративного пошуку інформації, за якого користувач отримує можливість у інтерактивному режимі уточнювати свій запит до системи, рухаючись углиб (або вшир) графом тезауруса.

Запропонована методика організації сховища документів покликана істотно спростити доступ до потрібної інформації, допомагаючи користувачеві системи приймати максимально виважені, своєчасні й обґрунтовані рішення. Названі роботи виконані з використанням програмних продуктів провідного виробника BI-рішень – компанії “MicroStrategy”².

Програмно-технологічне забезпечення MicroStrategy орієнтоване на роботу із широким спектром систем управління базами даних, що не потребує в процесі створення й розвитку системи додаткових доробок або адаптації до типу чи структури баз даних, що використовуються в міністерствах, відомствах або організаціях, які є потенційним джерелом даних для накопичення інформації в сховищі Міністерства фінансів України. Засоби комплексу MicroStrategy надають фінансисту-аналітику можливість формувати довільні запити та готувати відповідні звіти самостійно, без допомоги й участі в цьому процесі фахівців у сфері інформаційних технологій.

Легкий і високоінтуїтивний інтерфейс продукту “MicroStrategyWeb” забезпечує для користувачів надзвичайно велику гнучкість у створенні, перегляді та інших операціях зі звітами. Такі унікальні функціональні можливості, як виконання контекстних довільних запитів і гнучка система вікон вибору об'єктів, роблять складний процес освоєння технології простим і загальнодоступним. Користувачі можуть одночасно працювати над створенням кількох звітів, відслідковувати їхній статус та негайно скасовувати непотрібні. Інкрементальна вибірка підвищує швидкість формування великих за обсягом звітів, а функція посторінкової роботи надає можливість миттєво переглядати великий звіт і змінювати зріз даних, що в ньому містяться.

Розроблено комплекс технологічних засобів аналізу інформаційних ресурсів значного обсягу при використанні автоматичних методів

¹ Система моніторингу наукових досліджень у сфері економіки та фінансів України : наук. вид. / О. О. Любіч, М. С. Вертузаєв, О. Я. Навольнев та ін. – К. : НДФІ, 2004. – 105 с.

² Офіційний веб-сайт компанії “MicroStrategy” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.microstrategy.com/software/business-intelligence>.

оброблення. Реалізовано такі додатки: програму ведення архіву різно-
рідних документів і надання доступу до Інтернету; комплекс програм-
ного забезпечення очищення даних для автоматичної конвертації до-
кументів у єдиний формат (HTML), виокремлення формальних атрибу-
тів; технологічний комплекс “Автоматизоване лінгвістичне оброблення
текстів” для автоматичного оброблення й підготовки великих обсягів
документів для інформаційної системи; засоби створення й супрово-
дження лінгвістичних ресурсів, використаних при автоматичному об-
робленні документів (рис. 2.2.7).

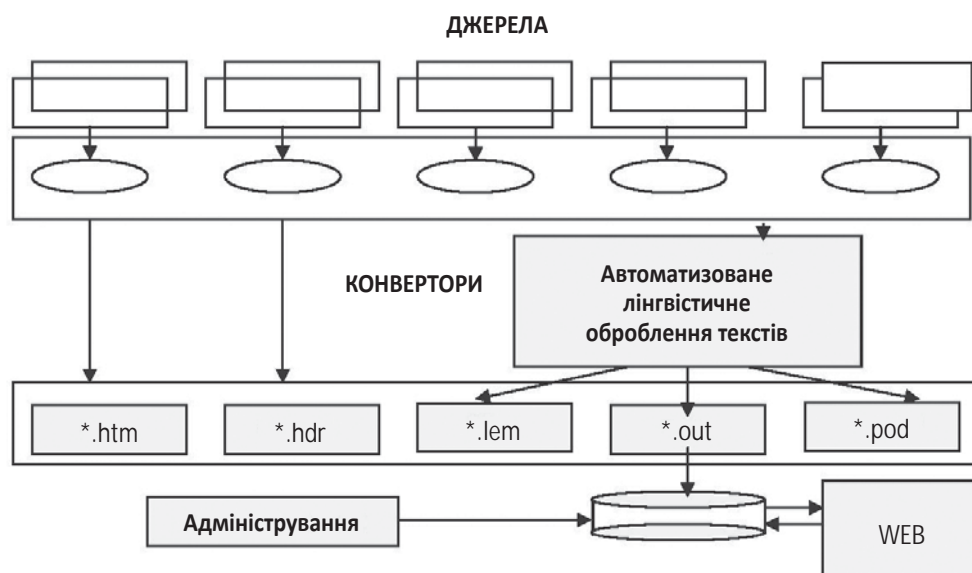


Рис. 2.2.7. Схема оброблення документів

Складено авторами.

У 2012 р. компанія “MicroStrategy” представила нову версію платформи MicroStrategy 9.3, що містить додаткові можливості пошуку даних і створення інформаційних панелей, а також дає змогу активніше використовувати в роботі компаній інформацію, видобуту з великих масивів даних, та пропріетарні й відкриті аналітичні інструменти.

Тепер платформа підтримує репозиторії “Hadoop”, має нові функції пошуку, додаткові інструменти побудови звітів, засоби предиктивної аналітики тощо. Як зазначив операційний директор компанії С. Бансаль,

“версія MicroStrategy 9.3 відрізняється зручністю для користувача, простою в адмініструванні, низьким показником час – вартість”¹.

MicroStrategy Visual Insight отримав безліч додаткових функцій, завдяки яким можна візуалізувати дані та взаємовідносини між ними. Крім того, у ньому з’явилися інструменти, котрі дають змогу користувачеві, що не володіє спеціальними навичками, виявляти тренди, шаблони, проблемні дані тощо. Density Maps надає можливість візуалізувати дані на карті, наприклад щільність користувачів за регіонами. Нова платформа уможливає використання будь-яких бізнес-даних, що зберігаються в різних місцях: реляційних, багатовимірних базах даних, веб-сервісах, даних, імпортованих із персональних сховищ, та застосування мобільних пристроїв як терміналів для роботи в середовищі MicroStrategy (рис. 2.2.8).



Рис. 2.2.8. Приклади розгортання мобільних додатків MicroStrategy

Джерело: Introducing MicroStrategy Mobile Suite [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.microstrategy.com/freemobilebi>.

MicroStrategy розроблені мобільні додатки BI. Усю необхідну інфраструктуру включено в безкоштовний Mobile Suite, у тому числі безпеку управління даними та їх інтеграції. Додатки до iPhone та iPad

¹ MicroStrategy випускає нову версію BI-платформи і бета-версію Cloud Express [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ko.com.ua/microstrategy_vypuskaet_novuyu_versiyu_bi-platformy_i_beta-versiyu_cloud_express_64754.

мають відповідний інтерфейс, що дає змогу легко налаштувати й оптимізувати додаток для цих пристроїв¹.

До Mobile Suite підключено дані карти, електронну пошту й багато іншого. Безкоштовний Mobile Suite прискорює розгортання нових додатків, дозволяючи потоку оновлення через MicroStrategy Mobile платформи додатків, тому користувачі легко отримують доступ до персоналізованої панелі.

2.3. МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД РОЗРОБЛЕННЯ СИСТЕМ ПІДТРИМКИ ПРИЙНЯТТЯ РІШЕНЬ В УПРАВЛІННІ ДЕРЖАВНИМИ ФІНАНСАМИ

Реалізація будь-якого напрямку політики держави в економічній або соціальній сфері потребує відповідного ресурсного забезпечення. У кожній країні структура бюджету має свої особливості та формується неоднаково. У ході формування бюджету береться до уваги економічний потенціал країни, завдання, що стоять перед державою, її роль у економіці та ін. Перехід економіки України від планової до ринкової передбачає вдосконалення системи прогнозування економічного й соціального розвитку. Особливе значення при цьому мають макроекономічні прогнози, котрі використовуються урядом у процесі формування державної економічної політики та бюджету.

Прогнози, що розробляються, повинні бути науково обґрунтованими та слугувати надійним інструментом прийняття управлінських рішень, а також відповідати вимогам сучасної світової економічної практики. На цей час у більшості країн із перехідною економікою, зокрема в Україні, управління державними фінансами фактично здійснюється вищим керівництвом на підставі досвіду та кон'юнктури ситуації. Тому актуальними стають проблеми моделювання й прогнозування фінансово-бюджетних процесів, створення автоматизованих систем управління та підтримки прийняття рішень.

Поточна ситуація в бюджетній сфері формує нові виклики, які зумовлюють необхідність:

- зміни курсу в управлінні бюджетом – переходу до середньострокового бюджетування;
- жорсткої економії бюджетних коштів, скорочення та частого перерозподілу раніше запланованих витрат;

¹ Introducing MicroStrategy Mobile Suite [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.microstrategy.com/freemobilebi>.

- підвищення оперативності управління бюджетними ресурсами регіонів;
- посилення контролю бюджетних коштів, зокрема ресурсів місцевих бюджетів.

Управління фінансами в умовах становлення й розвитку ринкової економіки потребує посиленого наукового обґрунтування управлінських рішень, тому треба враховувати досвід як економічно розвинутих країн, так і країн СНД.

Розглянемо питання створення систем загальнодержавного управління фінансами на прикладі Російської Федерації. Останніми роками в РФ активно виконуються роботи зі створення системи “Електронний бюджет”, яка дасть змогу перейти на якісно новий рівень управління державними фінансами та створити інструментарій для прийняття обґрунтованих управлінських рішень із метою підвищення ефективності й результативності бюджетних витрат. Накопичено позитивний досвід створення міжвідомчих інформаційних ресурсів, який враховується при створенні системи “Електронний бюджет”¹.

У мережі Інтернет з 2011 р. існує офіційний сайт для подання інформації про розміщення замовлень на поставки товарів, виконання робіт і надання послуг для державних та муніципальних потреб (www.zakupki.gov.ru). Сайт забезпечує інтеграцію різних інформаційних ресурсів, прозорість діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування щодо розміщення замовлень, а також доступність інформації про державні й муніципальні закупівлі. Створено єдиний портал державних і муніципальних послуг (функцій) (www.gosuslugi.ru), що забезпечує міжвідомчу електронну взаємодію та доступ громадян до державних і муніципальних послуг будь-якого відомства.

Впроваджується інформаційна система обліку нарахувань та фактів сплати податкових платежів, державних мит, грошових платежів (штрафів) і зборів, яка створюється Федеральним казначейством РФ спільно з адміністраторами доходів бюджетів російської бюджетної системи; планується подальша інтеграція цієї системи з указаним єдиним порталом.

Розвиток інформаційних систем може відбуватися на основі як централізованого підходу (максимальна уніфікація та інтеграція функціональних сфер управління), так і децентралізованого (з використанням локальних систем).

¹ Веб-сайт Федерального казначейства РФ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://roskazna.ru/p/fk/elbudg.html>.

До переваг побудови інформаційних систем за принципом максимально можливої інтеграції й уніфікації функціональних сфер управління належать використання єдиних вимог до управління державними фінансами, розвиток міжвідомчої взаємодії, оптимізація витрат на інформаційну, телекомунікаційну і транспортну інфраструктуру, енергетичні та інші ресурси. При цьому такі системи менш адаптивні до зовнішніх змін і запитів користувачів, потребують значних витрат на забезпечення надійності функціонування й збереження інформаційних ресурсів, а також дотримання формальних процедур їх застосування.

Використання переважно локальних систем надає можливість гнучкіше підходити до управління фінансами та поетапно розвивати інфраструктуру, але не гарантує доступу до інформації в режимі реального часу, потребує значних витрат на придбання, супровід, доопрацювання й модернізацію програмного забезпечення. При створенні та розвитку системи “Електронний бюджет” використовується поєднання централізованого й децентралізованого підходів, що уможливорює централізацію та інтеграцію інформаційних потоків, повноту, достовірність і оперативність обліку фінансово-господарської діяльності організацій сектору державного управління.

Автоматизована система “Бюджет” призначена для комплексної автоматизації діяльності фінансових органів суб’єктів РФ і муніципальних утворень на всіх етапах виконання бюджету. Вона дає змогу організувати виконання бюджету в рамках середньострокового фінансового планування відповідно до чинного бюджетного законодавства, забезпечує створення системи управлінського бюджетного обліку й звітності фінансового органу, підтримує різні варіанти касового обслуговування виконання бюджету в органах Федерального казначейства¹.

Цілі впровадження:

- уведення нових форм і методів управління суспільними фінансами на основі сучасних інформаційних технологій;
- підтримка середньострокового фінансового планування з можливістю обліку планових показників на один або три роки з різним ступенем деталізації за кодами класифікації операцій сектору державного управління для різних видів витрат бюджету та/або головних розпорядників бюджетних коштів;
- створення єдиного централізованого сховища даних;

¹ Веб-сайт НПО “Криста” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.krista-it.ru/products/menu-budget/55-structure-budget.html>.

- підвищення ефективності роботи співробітників фінансових організацій і оперативності їхньої взаємодії завдяки використанню спеціалізованого програмного забезпечення та методів групового оброблення даних у єдиному централізованому сховищі;
- істотне скорочення обсягу трудомістких рутинних операцій, мінімізація кількості помилок при ручному обробленні інформації завдяки механізмам автоматичного контролю й експорту/імпорту даних;
- підтримка казначейських принципів організації виконання бюджету, забезпечення прозорості й ефективності бюджетних витрат, економії бюджетних коштів;
- упровадження технології конвеєрного оброблення й множинного візування електронних документів різними виконавцями в межах зони їхньої відповідальності, що враховує чинну нормативно-правову базу та забезпечує захищеність, керованість і доступність документів;
- отримання достовірної оперативної інформації й необхідної аналітичної звітності в режимі реального часу (рис. 2.3.1).

Склад і функціональні можливості системи. АС “Бюджет” підтримує різні варіанти касового обслуговування виконання бюджетів, гнучко адаптуючись до регламентів взаємодії між учасниками бюджетного процесу та їхньої організаційної структури, дотримуючись при цьому вимог надійності, ефективності й безпеки.

Базова версія АС “Бюджет” містить такі функціональні підсистеми: облік показників закону про бюджет; облік бюджетних асигнувань і лімітів бюджетних зобов’язань; ведення касового плану; облік обсягів фінансування; облік кошторисів доходів і витрат за видами діяльності, які приносять дохід; облік касових надходжень до бюджету; облік касових виплат із бюджету; зведений бухгалтерський облік; бюджетна звітність; автоматичний бюджетний контроль; адміністрування; довідники; діловодство.

Додатковий функціонал АС “Бюджет” нарощується з допомогою таких програмних модулів: конвеєрне оброблення та множинне візування документів; прикріплення до документів файлів із електронним підписом; багатобюджетний режим роботи; розширений аудит дій користувачів; збирання звітності через браузер; збирання інформації через електронну пошту; облік державних (муніципальних) контрактів і договорів; облік бюджетних зобов’язань; електронний обмін; пакетна заміна класифікацій; облік коштів від дохідної діяльності; облік дозволів із дохідної діяльності;



Рис. 2.3.1. Загальна схема функціонування системи “Електронний бюджет”

Джерело: Веб-сайт НПО “Криста” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.krysta-it.ru/products/menu-budget/55-structure-budget.html>.

робота із системою управління базами даних (СУБД) “Oracle”; сервер доступу до даних.

На рис. 2.3.2 наведено функціональну структуру АС “Бюджет”, яка реалізована на СУБД “Oracle”. Можливе використання однієї із СУБД на вибір – “Interbase” або “Oracle”. Interbase реалізує технологію “клієнт – сервер”, легка в адмініструванні, забезпечує хорошу продуктивність на невеликих обсягах даних, є ідеальною платформою для фінансових органів малих і середніх муніципальних утворень.

Фінансовим органам суб’єктів РФ і великих муніципальних утворень рекомендується використовувати Oracle, котра надійна, легко масштабується, ефективна для оброблення великих обсягів даних. Використання СУБД “Oracle” якісно підвищує продуктивність системи.

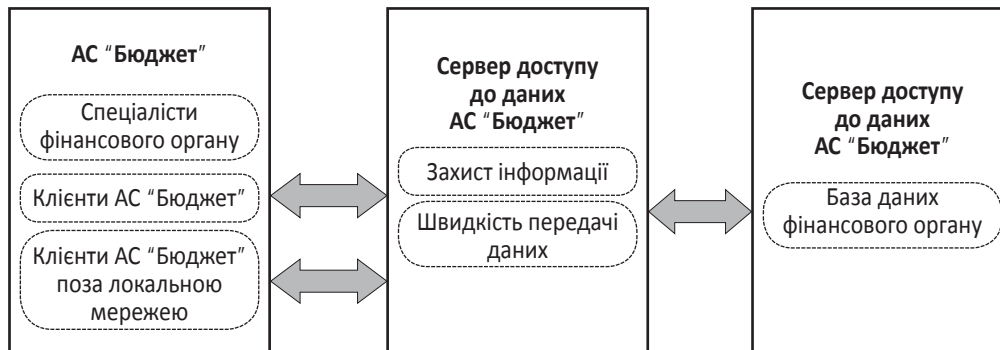


Рис. 2.3.2. Функціональна структура АС "Бюджет"

Джерело: Веб-сайт Федерального казначейства РФ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://roskazna.ru/p/mstratmap.html>.

Федеральне казначейство РФ (далі – ФК) визначає свою місію так: платіжна, облікова, контрольна, інформаційна система в галузі фінансової діяльності публічно-правових утворень¹.

Основні компоненти стратегії розвитку ФК, стратегічні цілі й завдання наведено в табл. 2.3.1.

Серед ключових заходів на 2012 р. із реалізації стратегічної карти ФК слід назвати такі (табл. 2.3.2):

- забезпечення прозорості й доступності інформації про стан суспільних фінансів, а також щодо державного сектору;
- створення й розвиток "Електронного бюджету".

Метою оптимізації структури та функцій ФК є підвищення ефективності й результативності діяльності казначейської системи шляхом виключення дублювання функцій на різних рівнях органів ФК та скорочення зайвих адміністративно-господарських витрат.

Проект реалізується в рамках Угоди між Російською Федерацією й Міжнародним банком реконструкції та розвитку від 31.07.2002 про позику МБРР № 4662 RU з метою розвитку системи органів ФК, створення сучасної системи управління бюджетними ресурсами для підвищення ефективності управління й контролю державних фінансових ресурсів.

Автоматизована система Федерального казначейства РФ (далі – АС ФК) буде центральним елементом єдиного інформаційного простору учасників бюджетного процесу. Вона призначена для підтримки процесів

¹ Веб-сайт Федерального казначейства РФ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://roskazna.ru/p/mstratmap.html>.

Таблиця 2.3.1.
Стратегічна карта Казначейства Росії на 2013–2017 роки (витяг із документа)

Основні компоненти стратегії розвитку	Стратегічні цілі	Стратегічні завдання	Безпосередній результат до 2015 р.	Соціальний ефект
Державна влада, клієнти та громадськість	Сформуувати єдиний інформаційний простір фінансової діяльності публічних правових утворень РФ	Забезпечення прозорості й доступності інформації про державний сектор та суспільні фінанси. Створення й розвиток державної інтегрованої інформаційної системи управління суспільними фінансами "Електронний бюджет"	Ефективна система громадського контролю фінансових ресурсів сектору державного управління. Надання доступу до фінансової інформації про діяльність державного сектору. Функціонування державної інтегрованої інформаційної системи управління суспільними фінансами "Електронний бюджет"	Підвищення ефективності бюджетних витрат і довіри громадян до влади. Підвищення прозорості й доступності інформації про фінансову діяльність у державному секторі та довіри громадян до влади. Забезпечення прозорості, відкритості й підзвітності діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування
	Забезпечити касове обслуговування суб'єктів сектору державного управління	Касове обслуговування федерального бюджету, бюджетів суб'єктів РФ і муніципальних утворень, облік операцій із коштами суб'єктів, що не є учасниками бюджетного процесу.	Здійснення Казначейством Росії касового обслуговування виконання бюджетів бюджетної системи РФ і обліку операцій із коштами суб'єктів, що не є учасниками бюджетного процесу. Здійснення Казначейством Росії касового обслуговування бюджетів державних позабюджетних фондів.	Забезпечення збереження фінансових ресурсів держави. Підвищення впевненості суспільства та організації сектору державного управління в збереженості фінансових ресурсів держави

Продовження табл. 2.3.1.

Основні компоненти стратегії розвитку	Стратегічні цілі	Стратегічні завдання	Безпосередній результат до 2015 р.	Соціальний ефект
Державна влада, клієнти та громадськість	Забезпечити касове обслуговування суб'єктів сектору державного управління	Касове обслуговування бюджетів державних позабюджетних фондів. Створення та розвиток "Електронного казначейства"	Функціонування інформаційної телекомунікаційної системи Казначейства Росії, що забезпечує, в тому числі, електронний документообіг із застосуванням електронного підпису всередині Казначейства Росії та з його клієнтами	
	Удосконалити систему бюджетних платежів	Участь у формуванні нормативних правових актів, спрямованих на створення системи бюджетних платежів. Удосконалення механізму взаємодії із суб'єктами, що є (не є) учасниками бюджетного процесу РФ. Застосування сучасних платіжних технологій у секторі державного управління	Удосконалення методологічної й нормативно-правової бази системи бюджетних платежів. Поліпшення обліку й розподілу доходів бюджетів бюджетної системи РФ. Забезпечення переважно безготівкового грошового обігу в секторі державного управління	Підвищення ефективності бюджетних витрат. Забезпечення збереження фінансових ресурсів держави, зручності здійснення бюджетних платежів та їх ефективності. Забезпечення прозорості операцій із фінансовими ресурсами держави

Закінчення табл. 2.3.1.

Основні компоненти стратегії розвитку	Стратегічні цілі	Стратегічні завдання	Безпосередній результат до 2015 р.	Соціальний ефект
Державна влада, клієнти та громадськість	Забезпечити сприяння ефективному управлінню фінансовими ресурсами держави	Створення умов для інтеграції процесів управління державними закупами та виконання бюджетів бюджетної системи РФ. Підвищення ефективності процесів управління фінансовими ресурсами РФ	Інтегроване середовище планування державних (муниципальних) закупівель, обліку й виконання державних (муниципальних) контрактів. Ефективна модель активного управління коштами на єдиному казначейському рахунку	Підвищення ефективності бюджетних витрат і довіри громадян до влади. Своєчасне проведення бюджетних платежів
Внутрішні функціональні й управлінські процеси	Забезпечити надійність функціонування Казначейства Росії і стійкість казначейської системи	Розвиток інформаційних технологій Казначейства Росії. Оптимізація функціональної діяльності Казначейства Росії	Автоматизація системи управління фінансовими ресурсами держави. Забезпечення одноманітності виконання Казначейством Росії всіх функцій	Підвищення ефективності використання фінансових ресурсів держави. Забезпечення прозорості дій Казначейства Росії, мінімізація корупційних ризиків
Кадри	Забезпечити проведення ефективної кадрової політики	Удосконалення системи управління кадрами	Підвищення зацікавленості співробітників у результатах діяльності Казначейства Росії	Підвищення довіри громадян до влади

Джерело: Стратегическая карта Казначейства России на 2013–2017 годы // Офіційний веб-сайт Федерального казначейства (Казначейства Росії) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://roskazna.ru/strategicheskaya-karta>.

Таблиця 2.3.2.

**Основні заходи на 2013 р. щодо реалізації стратегічної карти
Казначейства Росії на 2013–2017 роки (витяг із документа)**

Стратегічні цілі	Стратегічні завдання	Заходи
Сформувати єдиний інформаційний простір фінансової діяльності публічно-правових утворень РФ	Забезпечення прозорості й доступності інформації про державний сектор і суспільні фінанси	Розвиток офіційного сайту Уряду РФ для розміщення інформації про державні (муніципальні) установи (www.bus.gov.ru) та сайту для розміщення замовлень на поставки товарів, виконання робіт, надання послуг для державних і муніципальних потреб (www.zakupki.gov.ru). Забезпечення розвитку й працездатності програмно-технічних засобів Державної автоматизованої системи “Управління” відповідно до функціональних і технологічних вимог до цієї системи. Створення умов для формування системи комплексного аналізу даних у державних інформаційних системах
	Створення й розвиток державної інтегрованої інформаційної системи управління суспільними фінансами “Електронний бюджет”	Розроблення й розвиток єдиного порталу бюджетної системи РФ (www.budget.gov.ru). Створення технологічних підсистем системи “Електронний бюджет”: – інформаційно-аналітичного управління; – управління закупівлями; – управління кадрами.
Забезпечити касове обслуговування суб’єктів сектору державного управління	Касове обслуговування федерального бюджету, бюджетів суб’єктів РФ і муніципальних утворень, облік операцій із коштами суб’єктів, що не є учасниками бюджетного процесу	Підвищення якості касового обслуговування: – федерального бюджету та обліку операцій із коштами суб’єктів, що не є учасниками бюджетного процесу; – виконання бюджетів суб’єктів РФ і муніципальних утворень та обліку операцій із коштами суб’єктів, що не є учасниками бюджетного процесу. Поліпшення якості процедур обліку й виконання бюджетних зобов’язань одержувачів коштів федерального бюджету. Реалізація нового механізму надання міжбюджетних субсидій, субвенцій та інших міжбюджетних трансфертів, які мають цільове призначення, з федерального бюджету бюджетам суб’єктів РФ (місцевим бюджетам)

Продовження табл. 2.3.2.

Стратегічні цілі	Стратегічні завдання	Заходи
Забезпечити касове обслуговування суб'єктів сектору державного управління	Касове обслуговування бюджетів державних позабюджетних фондів	Переведення на касове обслуговування виконання бюджетів територіальних державних позабюджетних фондів. Розвиток СУФД-порталу для клієнтів Казначейства Росії. Формування єдиного довідника суб'єктів, що є (не є) учасниками бюджетного процесу. Розроблення механізму електронного санкціонування оплати грошових зобов'язань одержувачів бюджетних коштів
	Створення й розвиток "Електронного казначейства"	Переведення на касове обслуговування виконання бюджетів територіальних державних позабюджетних фондів. Розвиток СУФД-порталу для клієнтів Казначейства Росії. Формування єдиного довідника суб'єктів, що є (не є) учасниками бюджетного процесу. Розроблення механізму електронного санкціонування оплати грошових зобов'язань одержувачів бюджетних коштів
Удосконалити систему бюджетних платежів	Участь у формуванні нормативно-правових актів, спрямованих на створення системи бюджетних платежів	Підготовка пропозицій до нової редакції Бюджетного кодексу Російської Федерації та внесення відповідних змін до законодавчих актів РФ. Затвердження спільного наказу Міністерства фінансів РФ і Банку Росії "Про затвердження Концепції реформування системи бюджетних платежів"; забезпечення виконання плану заходів на 2013 рік щодо реалізації Концепції реформування системи бюджетних платежів
	Застосування сучасних платіжних технологій у секторі державного управління	Поліпшення та розвиток Державної інформаційної системи про державні й муніципальні платежі. Створення платіжно-інформаційних сервісів Казначейства Росії в частині платежів до бюджетів бюджетної системи РФ
	Підвищення ефективності процесів управління фінансовими ресурсами РФ	Удосконалення механізму розміщення коштів федерального бюджету на банківських депозитах.

Закінчення табл. 2.3.2.

Стратегічні цілі	Стратегічні завдання	Заходи
Удосконалити систему бюджетних платежів	Підвищення ефективності процесів управління фінансовими ресурсами РФ	Забезпечення надання Казначейством Росії бюджетних кредитів на поповнення залишків коштів на рахунках бюджетів суб'єктів РФ (місцевих бюджетів). Забезпечення здійснення операцій із управління залишками коштів на єдиному рахунку федерального бюджету в частині купівлі (продажу) цінних паперів за договорами РЕПО з кредитними організаціями
Забезпечити надійність функціонування Казначейства Росії та стійкість казначейської системи	Розвиток інформаційних технологій Казначейства Росії	Формування відмовостійкої інформаційно-технічної структури Казначейства Росії та забезпечення інформаційної безпеки. Створення й упровадження Електронного архіву Казначейства Росії. Підвищення якості функціонування застосовуваного в Казначействі Росії ППЗ, забезпечення його розвитку, технологічний супровід промислової експлуатації та забезпечення виконання вимог до безпеки інформації. Розвиток системи управління експлуатацією та створення ситуаційного центру Казначейства Росії
Забезпечити проведення ефективної кадрової політики	Удосконалення системи управління кадрами	Розроблення організаційно-функціональної моделі Казначейства Росії в умовах функціонування державної інтегрованої інформаційної системи управління суспільними фінансами "Електронний бюджет" і реформування системи бюджетних платежів. Створення єдиного комплексного навчального модуля дистанційної освіти співробітників витратно-операційних підрозділів і клієнтів органів Казначейства Росії

Джерело: Основные мероприятия на 2013 год по реализации стратегической карты Казначейства России на 2013–2017 годы // Офіційний веб-сайт Федерального казначейства (Казначейства Росії) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://roskazna.ru/osnovnye-meropriyatiya>.

управління державними фінансами, функціональних процесів у органах ФК у частині обслуговування виконання федерального бюджету, бюджетів державних позабюджетних фондів, суб'єктів РФ, територіальних державних позабюджетних фондів і муніципальних утворень. АС ФК повинна забезпечувати інформаційну взаємодію органів ФК із іншими учасниками процесів виконання вказаних бюджетів.

На першій стадії розроблено детальну функціональну модель касового обслуговування виконання бюджетів органами ФК на основі інтегрованої інформаційної системи в умовах функціонування єдиного казначейського рахунку; пакет пропозицій щодо зміни чинної та створення нової законодавчої й нормативної баз для роботи органів ФК; загальну апаратну, програмну, телекомунікаційну й інформаційну архітектуру АС ФК; пакет пропозицій стосовно забезпечення інформаційної безпеки; стратегію створення АС ФК; технічні й функціональні вимоги до компонентів АС ФК для проведення конкурсних закупівель за правилами Світового банку; концепцію функціонування ІТ-служби ФК.

Проектування, розроблення й тестування системи тривали близько трьох років. На початку 2009 р. стартувало пілотне впровадження системи в м. Самарі, Саратовській і Ульяновській областях, пізніше до них приєдналася Владимирська область.

Керівництво ФК, а також міністерства фінансів РФ вважає створення автоматизованої системи найважливішим етапом модернізації казначейської системи. “Автоматизована система повинна забезпечити виконання бюджету та підготовку необхідної звітності”, – заявив керівник ФК Р. Артюхін¹.

“Інформаційна система Казначейства згодом дасть нам змогу розкрити ефективність будь-яких видів витрат до будь-якої деталізації, – зазначив колишній віце-прем'єр РФ, міністр фінансів О. Кудрін. – Це допоможе нам зрозуміти, який результат пов'язаний із даними витратами. Це буде єдина інтегрована інформаційна система управління державними фінансами”². За словами міністра, інфраструктура ФК сприятиме виконанню стратегічного завдання, що стоїть перед урядом на найближчий період, коли держава не зможе збільшувати витрати, а якість витрачання кожної копійки треба буде істотно підвищувати.

Варто підкреслити, що автоматизована система використовує сертифіковані відповідно до російського законодавства засоби криптографічного

¹ Веб-сайт НПО “Криста” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.krista-it.ru/products/menu-budget/55-structure-budget.html>.

² Там само.

захисту інформації та електронного цифрового підпису для ведення юридично значущого документообігу. Нова система на основі програмних продуктів “Oracle” сертифікована за вимогами безпеки інформації.

З листопада 2011 р. СУФД-портал було успішно розгорнуто в усіх територіальних управліннях ФК, де клієнтів переключено на нову систему. Світовий банк визнав, що за масштабами системи й чіткістю запуску проект не має аналогів серед інших країн, які впроваджують інформаційні системи ФК.

У рамках впровадження АС ФК також вводиться в експлуатацію нова система взаємодії з клієнтами – “СУФД-портал”, яка ґрунтується на останніх фронт-офісних технологіях та забезпечує можливість для клієнта як управляти платежами й документами з будь-якої точки світу, так і завжди мати доступ до актуальної звітності з допомогою Інтернету з дотриманням найвищих вимог до інформаційної безпеки. Створення системи слугує досягненню загальної мети – побудови електронної держави (рис. 2.3.3).

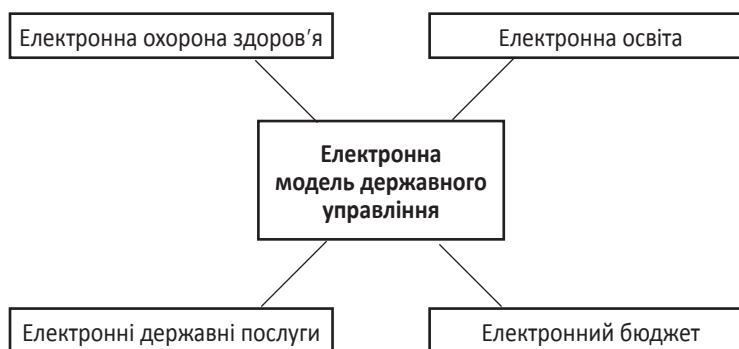


Рис. 2.3.3. “Електронний бюджет” – частина електронної держави

Джерело: Основные мероприятия на 2012 год по реализации стратегической карты Казначейства России на 2010–2015 годы [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://roskazna.ru/p/mstratmap.html>.

У 2011 р. більшість учасників бюджетного процесу Російської Федерації перейшла на електронний документообіг (рис. 2.3.4). Система “Електронний бюджет” має виконати такі завдання: дематеріалізувати носії інформації; забезпечити застосування єдиних реєстрів і класифікаторів, а також однократність уведення інформації; впровадити стандарти бізнес-процесів; забезпечити цілодобовий доступ до електронної інформації.



Рис. 2.3.4. Загальна схема організації системи
“Електронний бюджет”

Джерело: Основные мероприятия на 2012 год по реализации стратегической карты Казначейства России на 2010–2015 годы [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://roskazna.ru/p/mstratmap.html>.

Розглянемо докладніше архітектуру “Електронного бюджету” та інформаційне середовище у сфері управління суспільними фінансами. Архітектура системи “Електронний бюджет” включає такі елементи:

- централізовані підсистеми, що реалізують основні функції у сфері управління суспільними фінансами, а також ті, які покладені на федеральні органи виконавчої влади, інші державні органи, органи управління державними позабюджетними фондами, федеральні державні установи;
- сервісні підсистеми, що забезпечують опціональне надання інформаційних сервісів органам виконавчої влади суб’єктів РФ, органам місцевого самоврядування, державним і муніципальним установам;
- єдиний портал бюджетної системи РФ, створюваний із метою забезпечення відкритості й доступності для громадян і організацій інформації про фінансово-господарську діяльність організацій сектору державного управління й загалом публічно-правових утворень (рис. 2.3.5).

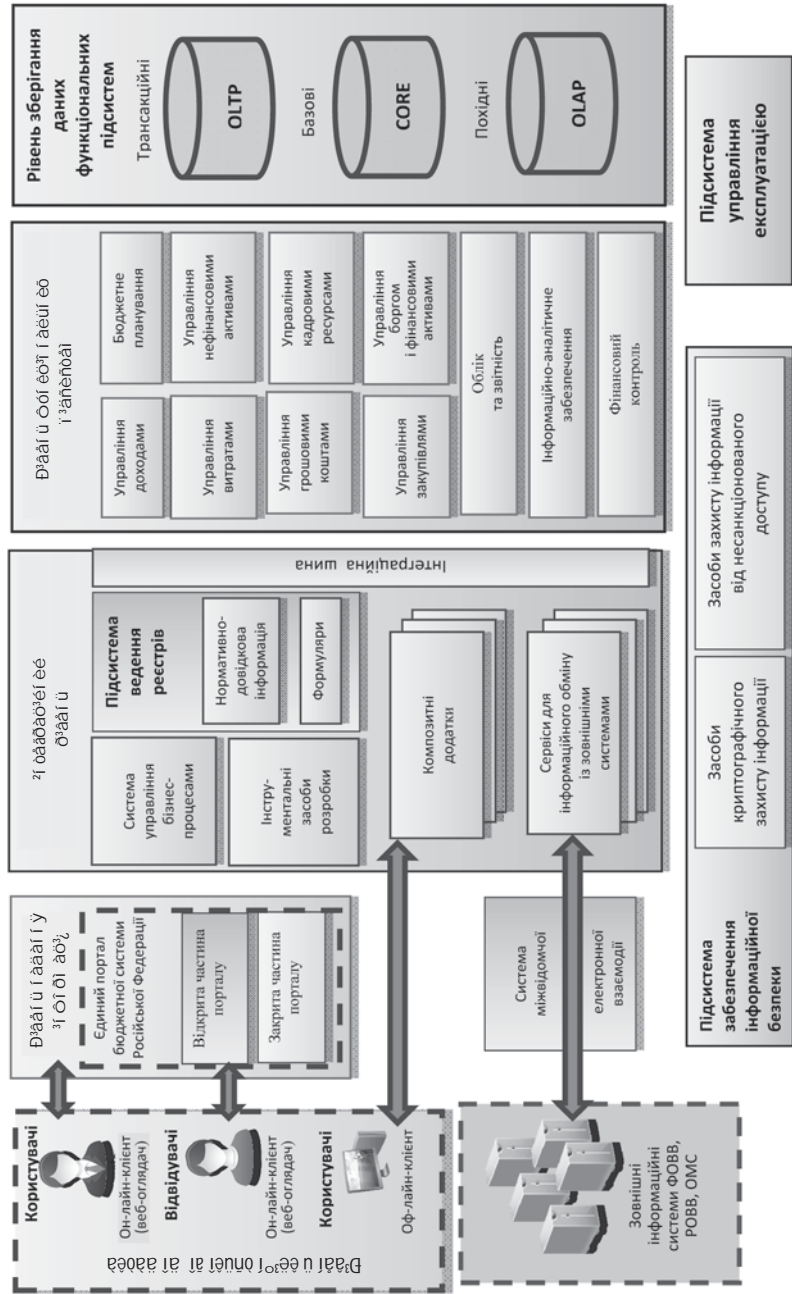


Рис. 2.3.5. Архітектура системи “Електронний бюджет”

Джерело: Основные мероприятия на 2012 год по реализации стратегической карты Казначейства России на 2010–2015 годы [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://roskazna.ru/p/mstratmap.html>.

Зі створенням і розвитком електронного бюджету буде забезпечено інформаційну взаємодію підсистем “Електронного бюджету” із зовнішніми інформаційними системами федеральних органів влади, інших державних органів та органів управління державними позабюджетними фондами, органів державної влади суб’єктів РФ і місцевого самоврядування, а також інтегроване інформаційне середовище у сфері управління суспільними фінансами.

Система “Електронний бюджет” ґрунтуватиметься на максимальному використанні результатів інформатизації, досягнутих органами державної влади й місцевого самоврядування, а також на виключенні дублювання прикладних та інфраструктурних рішень, реалізованих у рамках уведених у промислову експлуатацію систем і елементів електронного уряду.

“Електронний бюджет” включає такі централізовані підсистеми: ведення реєстрів, бюджетного планування, управління доходами, управління боргом і фінансовими активами, управління грошовими коштами, управління витратами, управління закупівлями, управління нефінансовими активами, управління кадровими ресурсами, обліку та звітності, фінансового контролю, інформаційно-аналітичного забезпечення.

Підсистема ведення реєстрів призначена для централізованого ведення реєстрів, класифікаторів, нормативно-довідкової інформації, шаблонів формулярів, використовуваних при формуванні інформації в підсистемах “Електронного бюджету”. Підсистема ведення реєстрів забезпечуватиме інтеграцію із системами ведення реєстрів, класифікаторів, нормативно-довідкової інформації інших уповноважених органів державної влади, відповідальних за їх ведення.

Підсистема бюджетного планування призначена для здійснення формалізованих процедур складання бюджету, ведення зведеного бюджетного розпису та бюджетних розписів. У рамках цієї підсистеми буде забезпечена інтеграція бюджетних даних із реєстром видаткових зобов’язань, реєстром державних контрактів, державними завданнями на надання послуг (виконання робіт), а також із зовнішньою інформаційною системою з ведення федеральної адресної інвестиційної програми.

Підсистема управління доходами призначена для обліку операцій із адміністрування доходів бюджетів бюджетної системи РФ, обліку й розподілу надходжень між бюджетами бюджетної системи РФ, обліку

операцій із нарахування й надходження доходів від діяльності організацій сектору державного управління. У рамках цієї підсистеми буде реалізований обмін інформацією про нараховані, сплачені й зараховані платежі між адміністраторами доходів, кредитними організаціями та платниками.

Підсистема управління боргом і фінансовими активами призначена для ведення Державної боргової книги РФ, планування й обліку операцій із запозичень і розміщення фінансових активів, реєстрації договорів про надання державних гарантій, поручительств. У рамках цієї підсистеми буде забезпечена інтеграція з інформацією про надходження й виплати у процесі касового планування для управління ліквідністю єдиного рахунку у федерального бюджету.

Підсистема управління грошовими коштами призначена для формування касового плану виконання бюджету, оцінки потенційних касових розривів, розміщення тимчасово вільних коштів федерального бюджету. У рамках цієї підсистеми також буде реалізовано ведення рахунків організацій сектору державного управління, що відкриваються відповідно до законодавства РФ у Федеральному казначействі, та здійснення бюджетних платежів із забезпеченням їх уніфікації з банківськими розрахунковими технологіями.

Підсистема управління витратами призначена для виконання функцій із доведення асигнувань і лімітів бюджетних зобов'язань до учасників бюджетного процесу; санкціонування, проведення й обліку касових видатків; ведення реєстру контрактів; реєстрації актів виконаних робіт (поставлених товарів, наданих послуг) і рахунків (рахунків-фактур), зокрема шляхом організації обміну інформацією між організаціями сектору державного управління, кредитними організаціями та постачальниками товарів (робіт, послуг); реєстрації державних завдань на надання державних послуг (виконання робіт) та угод про надання субсидій і міжбюджетних трансфертів, а також планів фінансово-господарської діяльності та звітів про виконання умов угод.

Підсистема управління закупівлями призначена для ведення планів закупівель, підготовки розміщення повідомлення на проведення торгів. У рамках цієї підсистеми буде забезпечено взаємозв'язок плану закупівель із бюджетними призначеннями, інформацією про акти виконаних робіт (поставлених товарів, наданих послуг), рахунки (рахунки-фактури) і платежі, інформаційну взаємодію з даними підсистем обліку та звітності, управління нефінансовими активами, а також інтеграцію з офіційним

сайтом Російської Федерації в мережі Інтернет для розміщення інформації про замовлення на поставки товарів, виконання робіт, надання послуг.

Підсистема управління нефінансовими активами призначена для надання актуальної й повної інформації про вироблені й невироблені нефінансові активи Російської Федерації, для обліку планових і фактичних даних про бюджетні витрати на утримання нефінансових активів, доходи від управління нефінансовими активами, а також усіх операцій із нефінансовими активами організацій сектору державного управління.

Підсистема управління кадровими ресурсами призначена для ведення обліку кадрів і робочого часу та розрахунку витрат на оплату праці. У рамках реалізації підсистеми буде забезпечена інтеграція з даними підсистеми обліку та звітності й федеральним порталом управлінських кадрів.

Підсистема обліку та звітності призначена для виконання функцій ведення бюджетного обліку операцій із касового обслуговування виконання бюджетів та обліку операцій із організації виконання бюджетів, бухгалтерського обліку операцій зі здійснення фінансово-господарської діяльності організацій сектору державного управління, управлінського обліку, розрахунку фактичної собівартості послуг, а також для формування всіх видів звітності, що подається, зокрема, до податкових органів і державних позабюджетних фондів. При цьому буде забезпечена юридична значимість електронних звітних документів.

Підсистема фінансового контролю призначена для автоматизації планування та підготовки заходів щодо внутрішнього контролю й моніторингу результатів усунення виявлених порушень. Для цілей зовнішнього контролю підсистема надаватиме Рахунковій палаті РФ та іншим контролюючим органам можливість доступу до інформації, що міститься в системі “Електронний бюджет”. Ця підсистема може також використовуватися федеральними органами виконавчої влади, що здійснюють функції й повноваження засновника, для контролю підвідомчих державних установ.

Підсистема інформаційно-аналітичного забезпечення призначена для накопичення, використання, порівняння й аналізу інформаційних ресурсів системи “Електронний бюджет” та інших зовнішніх джерел інформації, моніторингу та оцінки результативності й ефективності діяльності публічно-правових утворень у сфері управління суспільними фінансами, у тому числі з використанням інфраструктури просторових даних.

Зазначені централізовані підсистеми будуть надаватися для використання суб'єктами РФ, муніципальними утвореннями або організаціями

сектору державного управління на безоплатній основі, зокрема за моделлю “програмне забезпечення як послуга” (SaaS)¹.

Єдиний портал бюджетної системи РФ складатиметься з відкритої й закритої частин. Відкрита частина порталу передбачається як публічний інформаційний ресурс, що забезпечує вільний доступ до нормативної, статистичної й аналітичної інформації у сфері управління суспільними фінансами. Джерелом відомостей, що розміщуються у відкритій частині порталу, буде інформація, зберігання й оброблення якої здійснюються в централізованих і сервісних підсистемах “Електронного бюджету”.

Закрита частина порталу складатиметься з “особистих кабінетів”, доступних користувачам, котрі мають відповідні повноваження й сертифікати ключів електронного підпису, та становитиме єдину точку доступу користувачів до функцій централізованих і сервісних підсистем системи “Електронний бюджет”. При цьому буде реалізовано єдине й уніфіковане для всіх підсистем управління рівнем доступу користувачів до функцій підсистем “Електронного бюджету” залежно від їхніх повноважень.

При проектуванні й розробленні електронного бюджету дотримуватимуться такі основні принципи створення технічної архітектури: централізовані або “хмарні” технології (надані користувачам як сервіс) зберігання й оброблення інформації; використання інтегрованого телекомунікаційного середовища передачі даних; створення стандартних інтерфейсів для взаємодії інформаційних ресурсів із іншими (зовнішніми) системами в рамках системи “Електронний бюджет” на основі відкритих промислових стандартів міжсистемної взаємодії; забезпечення готовності технічної інфраструктури (включаючи системи інженерного забезпечення) до розвитку системи “Електронний бюджет” у частині розширення її функціональності, збільшення числа користувачів і обслуговуваних організацій, підвищення якості послуг; уніфікація інтерфейсів для забезпечення всіх видів взаємодії із системою та її компонентами, реалізованими на основі єдиних уніфікованих правил; забезпечення необхідного рівня відмово- й катастрофостійкості (відповідність вимогам інфраструктури не менше Tier 3, які визначаються міжнародним стандартом TIA-EIA-942 “Телекомунікаційна інфраструктура центрів оброблення даних”²).

¹ SaaS – программное обеспечение как услуга [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.softline.kiev.ua/ru/modeli-uslug/668-programne-zabezpechennya-yak-posluga.html>.

² Tier datacenter – уровни надежности дата-центра [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://dcnt.ru/?p=22>.

Із метою підвищення ефективності використання обчислювальних ресурсів, зниження вартості володіння комплексом технічних засобів, а також для поліпшення міжвідомчого інформаційного обміну передбачається забезпечення узгодженого розвитку інформаційних систем міністерства фінансів РФ і підпорядкованих йому федеральних органів виконавчої влади за рахунок спільного використання технічної інфраструктури шляхом організації системи *центрів обробки даних*¹. Окрім того, передбачається можливість надання інфраструктури таких центрів користувачам сервісних підсистем “Електронного бюджету” за моделлю “інфраструктура як сервіс” (IaaS)².

З метою стандартизації уніфікованих операцій та здешевлення використовуваних програмних засобів при формуванні системи “Електронний бюджет” буде створена сервісна інфраструктура (сервісні підсистеми електронного бюджету, центри сервісного обслуговування) для максимально широкого використання різними категоріями користувачів.

Формування сервісних підсистем “Електронного бюджету” забезпечує опціональне надання інформаційних сервісів організаціям сектору державного управління та публічно-правовим утворенням, використання системи “Електронний бюджет” для підвищення якості й ефективності управління суспільними фінансами. Опціональні інформаційні сервіси системи “Електронний бюджет” можуть застосовуватися для виконання окремих процесів управління діяльністю, зокрема планування бюджету, управління доходами, боргом і фінансовими активами, закупівлями, основними засобами й нематеріальними активами, персоналом, ведення бухгалтерського й управлінського обліку та формування звітності.

Завдяки використанню центрів сервісного обслуговування організації сектору державного управління зможуть зосередитися на основній діяльності, підвищити професіоналізм, якість виконання функцій, а також скоротити витрати за рахунок використання автоматизованих інструментів і зниження вартості робіт при збільшенні їхнього обсягу.

Реалізація основних напрямів створення й розвитку системи “Електронний бюджет” сприятиме координації діяльності органів державної влади, гармонізації та спрощенню управлінських і облікових операцій,

¹ Проектирование ЦОД [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rvip.ru/1065/document1078.html>.

² Центр оброблення даних компанії “Cisco Україна” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.cisco.com/web/UA/solutions/datacenter/index.html>.

підвищенню оперативності й прозорості (відкритості) діяльності організації сектору державного управління.

Система “Електронний бюджет”, основною функцією котрої є автоматизація процедур бюджетного планування, бюджетного обліку касових операцій бюджетів бюджетної системи РФ, бухгалтерського й управлінського обліку операцій зі здійснення фінансово-господарської діяльності організацій сектору державного управління, містить інформацію про об’єкти обліку, на яких базуються показники інших інформаційних систем, що реалізують окремі процеси управління або агрегують інформаційні потоки для забезпечення прийняття управлінських рішень.

Для забезпечення достовірності інформації, оперативності й прозорості діяльності публічно-правових утворень передбачається інформаційна взаємодія системи “Електронний бюджет” із зовнішніми інформаційними системами федеральних органів виконавчої влади, інших державних органів та органів управління державними позабюджетними фондами, органів державної влади суб’єктів РФ та місцевого самоврядування, котра формуватиме інтегроване інформаційне середовище у сфері управління суспільними фінансами, що забезпечуватиме обмін інформацією між такими інформаційними системами:

- єдина вертикально інтегрована державна автоматизована інформаційна система “Управління” – в частині спрямування інформації про бюджетні проекти та виконання федерального бюджету, включаючи інформацію щодо касового виконання федерального бюджету й бюджетну звітність головних розпорядників коштів федерального бюджету;
- федеральна інформаційна система “Реєстр федерального майна” – в частині передачі даних про поставлені на облік у організаціях сектору державного управління будівлі, споруди, об’єкти незавершеного будівництва, а також інші об’єкти рухомого й нерухомого майна;
- офіційний сайт РФ у мережі Інтернет для розміщення інформації про замовлення на поставку товарів, виконання робіт і надання послуг – у частині отримання відомостей про плани-графіки закупівель і укладені контракти та про виконання планів закупівель, а також облікової інформації про закупівельну діяльність організацій сектору державного управління;
- інформаційний ресурс федеральної адресної інвестиційної програми – в частині використання відомостей про найменування об’єктів

- капітального будівництва, державних замовників, забудовників, потужності об'єктів і терміни введення їх у експлуатацію, а також спрямування інформації про планові й фактичні бюджетні асигнування на реалізацію інвестиційних проектів, ліміти бюджетних зобов'язань і здійснені касові видатки на зазначені цілі;
- федеральна державна інформаційна система “Федеральний портал управлінських кадрів” – у частині надання відомостей про вакантні посади в окремих організаціях сектору державного управління, а також іншої зведеної аналітичної інформації про кадрові ресурси;
 - інформаційні системи адміністраторів доходів бюджетів бюджетної системи РФ – у частині використання відомостей, потрібних для складання середньострокового фінансового плану та проекту бюджету, складання й ведення касового плану, інформації про нараховані платежі до бюджету, а також про доходи, що надійшли до бюджетної системи РФ;
 - інформаційні системи органів державної влади суб'єктів РФ та органів місцевого самоврядування – в частині інформаційного обміну в рамках реалізації функцій із управління суспільними фінансами;
 - інші інформаційні системи, що створені або створюються в рамках реалізації державної програми Російської Федерації “Інформаційне суспільство (2011–2020 роки)”¹.

Інформаційна взаємодія підсистем “Електронного бюджету” із зовнішніми інформаційними системами відбуватиметься на основі використання єдиної системи міжвідомчої електронної взаємодії.

При проектуванні системи “Електронний бюджет” буде проведено аналіз існуючих інформаційних систем, функціонально пов'язаних із підсистемами “Електронного бюджету”, за підсумками якого інформаційні системи будуть класифіковані на такі, що підлягають заміщенню підсистемами “Електронного бюджету” або інтеграції з ним.

У частині апаратно-технічного забезпечення на першому етапі створення й розвитку системи “Електронний бюджет” передбачається організувати центр оброблення даних та створити на його базі, а також на базі таких центрів міністерства фінансів РФ та підпорядкованих йому федеральних органів виконавчої влади першу чергу технічної інфраструктури,

¹ О государственной программе Российской Федерации “Информационное общество (2011–2020 годы)” : распоряжение от 20.10.2010 № 1815-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://government.ru/gov/results/12932>.

що забезпечує функціонування наявних інформаційних систем міністерства фінансів РФ і підвідомчих йому федеральних органів виконавчої влади; організувати інтегроване телекомунікаційне середовище передачі даних, що забезпечить інформаційну взаємодію та об'єднуватиме обчислювальні потужності центру оброблення даних і програмно-апаратні комплекси системи "Електронний бюджет".

На другому етапі передбачаються розвиток і впровадження підсистем "Електронного бюджету" у федеральних органах виконавчої влади та ряді суб'єктів РФ, їх інтеграція із зовнішніми інформаційними системами, що реалізують окремі процеси управління, а також розвиток єдиного порталу бюджетної системи РФ, у тому числі удосконалення його структури, функцій та змісту інформаційного ресурсу. Крім того, передбачається організація другої черги технічної інфраструктури центрів оброблення даних; розвиток нових таких центрів, а також (за потреби) наявних із урахуванням вимог інформаційної безпеки та вдосконалення системи; розвиток інтегрованого телекомунікаційного середовища передачі даних, що забезпечує інформаційну взаємодію всіх елементів системи "Електронний бюджет"¹.

Великобританія розпочала реформу системи державного управління в 1990-х роках із запровадження елементів програмно-цільового методу бюджетування. На першому етапі було проведено аналіз ефективності управління державними фінансами та сформульовано напрями його вдосконалення. Головною метою визначено підвищення якості бюджетних послуг.

Основним результатом виконання першого етапу реформ стало впровадження конкурентних ринкових відносин у сферу надання бюджетних послуг шляхом прийняття Угоди про бюджетні послуги (Public Service Agreements – PSA) та Угоди про якість послуг (Service Delivery Agreements – SDA). За цими документами було встановлено мету й завдання для кожного міністерства; цільові значення показників якості й обсягу бюджетних послуг; очікуваний ефект від їх надання; інші цільові показники діяльності міністерств і відомств.

Бюджет складається з урахуванням залишків коштів на кінець бюджетного року та надходжень поточного року, також передбачається залишок на кінець звітного року. Планування бюджету здійснюється на п'ятирічний період у цінах поточного року з відповідним щорічним коригуванням.

¹ Федеральное казначейство России. Электронный бюджет [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://roskazna.ru/p/fk/elbudg.html>.

Під час планування й контролювання державних видатків у середньостроковий період у Великобританії дотримуються двох основних правил: 1) уряд бере позики лише з метою їх інвестування, а не фінансування поточних витрат; 2) відношення чистого державного боргу до ВВП має утримуватися на сталому й доцільному рівні. Не менш важливою особливістю складання бюджету є те, що в планах видатків розпорядникам бюджетних коштів дозволено переносити невикористані кошти з одного року на інший.

Державний бюджет формується на основі середньострокових програм економічного розвитку країни загалом і окремих відомчих програм, що розробляються на рік.

Головний фінансовий план країни складається з двох частин – поточного й інвестиційного бюджетів. Поточний призначений для фінансування відповідних видатків держави. Його видатки поділяються на щорічно затверджені парламентом і консолідований фонд постійних витрат. До щорічно затверджуваних відносять видатки на оборону, економічні й соціальні цілі, субсидії місцевим органам влади, допомогу країнам, що розвиваються (переважно тим, які входять до співдружності націй), на управління.

Роль місцевих органів влади й місцевих бюджетів у Великобританії значною мірою зведена до забезпечення ефективного розподілу наперед встановленого центральним урядом обсягу фінансових ресурсів. Великобританія – країна з одним із найвищих у світі рівнем централізації державних фінансів. Більше двох третин податків, зібраних із її територій, акумулюється в центрі та перерозподіляється між місцевими органами влади шляхом надання цільових грантів, дотацій і субсидій. Це уможливило проведення урядом країни єдиної політики, оскільки на гранти й дотації заслуговують лише ті, хто виконує певні вимоги. Зокрема, при формуванні бюджетів і планів розвитку місцеві органи влади в обов'язковому порядку враховують національні пріоритети, відображені у стратегії розвитку країни.

У Німеччині річний бюджет складається на основі середньострокового фінансового плану, який щороку подається до парламенту. Як план, так і бюджет розробляються на основі фіскальних пропозицій, поданих Радою з фінансового планування, у котрій представлені всі рівні уряду. Оцінки майбутніх доходів федерального бюджету на середньострокову перспективу базуються на макроекономічних прогнозах і припущеннях. У плані відображаються загальна фіскальна політика та майбутні видатки за кожним із 40 великих блоків. Ці блоки складаються з багаторічних оцінок, зроблених одночасно з річним бюджетом за кожною статтею видатків.

Показники бюджету узгоджуються з галузевими міністерствами. При прогнозуванні потреби в коштах на три наступних роки в деякі блоки включають поправку на підвищення цін (наприклад, за тими соціальними видатками, що індексуються, та виплатами процентів). На кожний рік передбачаються нерозподілені планові резерви на випадок подальшого зростання цін та прийняття нових програм, а також загальний резерв на збільшення заробітної плати. Багаторічні оцінки узгоджуються із середньостроковими цілями, але розмір призначення, що надається розпоряднику коштів, є меншим, ніж закладені в бюджет видатки, оскільки загальний запланований резерв включено в прогноз кожного з наступних років для покриття додаткових витрат на нові програми та можливе зростання цін.

Головною метою середньострокового планування є встановлення пріоритетів згідно з бюджетною політикою уряду, а також запобігання виникненню ситуацій, коли державні видатки перевищують прогнозні ресурси в середньостроковій перспективі. Міністерство фінансів щороку випускає детальні бюджетні інструкції, а також розробляє спеціальні норми, котрі регулюють зростання поточних або адміністративних витрат.

Велика увага в Німеччині приділяється фінансовому плануванню, зокрема бюджетному. Його в обов'язковому порядку здійснює не лише федерація, а й землі на основі середньострокового планування до п'яти років, що уможливорює врахування змін у бюджетній політиці держави. Перший рік – це поточний бюджет, другий – той, на який складається бюджет, і наступних три роки – перспективний бюджет.

Подальші кроки в напрямі модернізації державних фінансів у Франції базуються передусім на переході до середньострокового бюджетного планування. Директор Державного агентства фінансової інформатики при Міністерстві бюджету, державних рахунків і цивільної адміністрації Франції Ж. Марзен поділився досвідом щодо запровадження інтегрованої системи управління державними фінансами, яка має назву "Chorus"¹.

Chorus (рис. 2.3.6) відображає управлінські події у вигляді загального, бюджетного й аналітичного обліку витрат, без необхідності повторного введення даних: інформація, включена в Chorus, є загальною для всіх видів обліку; віднесення на різні види обліку відбувається автоматично; централізація проведення автоматизована та здійснюється в реальному часі.

Сучасні реформи фінансової системи Франції орієнтовані на забезпечення:

¹ Le Journal du Net [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.journaldunet.com/solutions/intranet-extranet/chorus-et-retards-de-paiement.html>.

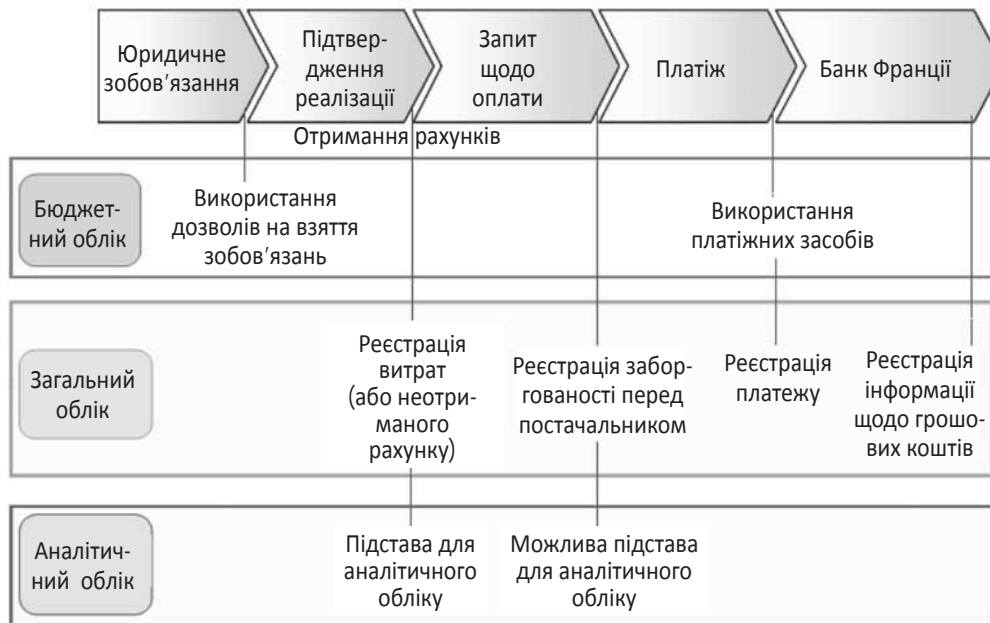


Рис. 2.3.6. Інтеграція закупівельного й облікового процесу в Chorus

Джерело: Le Journal du Net [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.journaldunet.com/solutions/intranet-extranet/chorus-et-retards-de-paiement.html>.

- підвищення прозорості державного бюджету завдяки новій бюджетній архітектурі;
- переходу від культури засобів до культури результатів шляхом надання більшої свободи виконавцям програм у обмін на посилення їхньої відповідальності за отримані результати;
- підвищення достовірності й прозорості інформації щодо фінансового стану держави завдяки потрійному бухгалтерському обліку та сертифікації фінансової звітності;
- збільшення ролі парламенту при прийнятті закону про державний бюджет та закону про його виконання.

У Республіці Узбекистан розробляються індикатори бюджетних програм для галузей освіти та охорони здоров'я. Одним із пріоритетних напрямів проекту “Реформа державних фінансів в Узбекистані” є запровадження й удосконалення методології планування та виконання державного бюджету.

У рамках цього проекту спільно з АДЕТЕФ (Державним агентством фінансової інформатики при міністерстві бюджету, державних рахунків та цивільної адміністрації Узбекистану) уже проведений ряд семінарів і місій міжнародних експертів, під час яких державні службовці мали нагоду ознайомитися з досвідом упровадження бюджетування, орієнтованого на результат (БОР) у ході планування й виконання бюджетних витрат¹.

Генеральний департамент бухгалтерського обліку *Італії* забезпечує єдність управління та координує взаємодію Департаменту загальних рахунків із місцевими органами. Він також відповідає за внутрішній контроль у сфері видатків державного бюджету та чистих запозичень державного сектору.

Державний фінансовий контроль на місцевому рівні забезпечуватиметься системою управління місцевими фінансами. Розроблення такої системи можливе за умови створення загальнонаціональної системи кодування доходів, видатків і заборгованостей за кожним типом організації з прив'язкою до класифікації державного бюджету.

З 2002 р. у Італії застосовується система “SIOPE”², призначена для одержання центральним урядом інформації з нижчих рівнів та від інших суб'єктів. SIOPE є системою повідомлень у реальному часі про надходження й платежі, проведені казначеями або касирами органів державного управління. До неї мають бути підключені всі органи державного управління (державні, регіональні, місцеві, муніципальні органи, навчальні заклади, установи системи охорони здоров'я тощо).

2.4. ІННОВАЦІЙНІ МЕХАНІЗМИ СТРАТЕГІЧНИХ НАПРЯМІВ РОЗВИТКУ ФІНАНСОВОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ ЗА УМОВИ ВДОСКОНАЛЕННЯ КООРДИНАЦІЇ БЮДЖЕТНО-ПОДАТКОВОЇ ТА ГРОШОВО-КРЕДИТНОЇ ПОЛІТИК

Стратегічним напрямом розвитку фінансової системи України є реалізація Програми економічних реформ на 2010–2014 роки “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава”³.

¹ Бюджетная система Республики Узбекистан [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.publicfinance.uz/upload/files/budj_syst.pdf.

² Il sito del sistema informativo delle operazioni degli enti pubblici [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.siope.it/siopelocale/siopeoutofservice.html>.

³ Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава : програма економічних реформ на 2010–2014 роки // Офіційний сайт Пре-

Програма, зокрема, передбачає посилення конкурентоспроможності й стійкості фінансового ринку до системних ризиків, збільшення ролі внутрішнього попиту, перехід від спекулятивної моделі фінансового ринку до інвестиційної, стабілізацію ціни грошей, боротьбу з немонетарною інфляцією, оптимізацію валютного режиму й валютних резервів, реструктурування ринку цінних паперів, посилення податкових стимулів для інвесторів, гармонізацію податкової політики, створення інфраструктури фінансової стабільності та сегмента міжнародних фінансів в Україні.

Основними напрямками розвитку фінансового сектору є: взаємодія вільного ринку та держави як регулятора й економічного агента, координація дій бюджетно-податкової та грошово-кредитної систем.

Ні ринок, ні держава не здатні самостійно розв'язати проблеми макроекономічної реструктуризації та контрциклічного регулювання в моменти загострення системних ризиків. Для України, як і для інших країн, характерне підвищення економічної й регулятивної ролі держави в середньостроковому періоді після кризи 2007–2009 рр. (урегулювання ризиків і реструктуризація, перехід до стадії піднесення), що в перспективі обов'язково приведе до нової стадії економічного й фінансового дерегулювання в довгих хвилях “централізація – децентралізація” (розширення економічних свобод із метою посилення інноваційної складової, прискорення розвитку, заохочення прийняття ризиків бізнесом і домогосподарствами, звільнення від неефективного менеджменту держави).

Особливістю фінансового й реального секторів української економіки, як однієї з тих, що розвиваються, стане державна складова, більш значуща, ніж у період 1995–2008 рр., і помітніша, ніж у індустріальних країнах англосаксонського світу й континентальної Європи. Це об'єктивна реальність.

Недостатня насиченість економіки грошима та залежність від зовнішніх інвестицій призвели (на тлі обмеженості внутрішнього грошового попиту) до створення в Україні у 1995–2008 рр. однієї з найризиковіших у світі – спекулятивної моделі фінансового сектору. Трансформація цієї моделі, властивої країнам, що розвиваються, у стійку й збалансовану, подібну до моделей нових індустріальних країн, потребує, зокрема, активної політики держави, спрямованої на підвищення фінансової стійкості економіки, випереджальне зростання внутрішнього грошового

попиту порівняно із зовнішнім, нормалізацію інфляції, валютного курсу, волатильності фінансових активів на рівні нових індустріальних країн. Важливо також провести реструктуризацію фінансового сектору з метою підвищення його капіталізації, якості управління ризиками та, зрештою, забезпечення здатності фінансувати стійке зростання економіки й інновації.

Розглянемо взаємодію Кабінету Міністрів України (КМУ) Міністерства фінансів України (МФУ) та Національного банку України (НБУ) в процесі реалізації макроекономічної політики, що забезпечує взаємозв'язок бюджетно-податкової та грошово-кредитної політик.

По-перше, КМУ та НБУ проводять консультації щодо розроблення та реалізації загальної економічної й соціальної політики та з питань грошово-кредитної політики. НБУ на запит КМУ надає інформацію стосовно грошових і кредитних процесів у країні та має право надавати рекомендації, які стосуються впливу податкової політики та політики державних запозичень на стан грошово-кредитної сфери. Члени КМУ та Голова НБУ чи його заступники (за дорученням) мають право брати участь відповідно в засіданнях Правління НБУ або КМУ з правом дорадчого голосу.

По-друге, на запит НБУ міністерства та інші органи виконавчої влади повинні надавати інформацію, що стосується впливу на стан платіжного балансу України. Також він підтримує загальну економічну політику КМУ, яка не суперечить забезпеченню стабільності національної грошової одиниці.

По-третє, нормативні акти, котрі ухвалюються КМУ та стосуються інвестиційної, цінової, бюджетно-податкової та фінансової політики загалом, виступають однією з основних форм взаємодії з НБУ. З метою забезпечення узгодженості в цих питаннях у деяких важливих випадках НБУ та КМУ видають спільні постанови. Як приклад можна навести спільну постанову "Про посилення контролю за проведенням розрахунків резидентів і нерезидентів за зовнішньоекономічними операціями" від 22.12.1998 № 1968 із наступними змінами¹.

По-четверте, нормативно-правові акти НБУ, що стосуються суб'єктів господарювання та є обов'язковими для виконання, погоджуються з

¹ Про посилення контролю за проведенням розрахунків резидентів і нерезидентів за зовнішньоекономічними операціями : постанова Кабінету Міністрів України та Національного банку України від 12.12.1998 № 1968 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1968-98-%D0%BE>.

КМУ. І навпаки, законопроекти й постанови останнього щодо державної політики в галузі кредитування, грошового обігу й платежів мають бути погоджені з НБУ.

Окрім того, НБУ бере участь у бюджетному процесі. Він розробляє та подає до Кабінету Міністрів України та Верховної Ради України проект Основних засад грошово-кредитної політики на наступний бюджетний період та проект кошторису доходів і видатків Національного банку України на наступний бюджетний період. Державний бюджет та бюджетно-податкова політика на наступний рік формуються з урахуванням параметрів та напрямів грошово-кредитної політики, зазначених у проекті її основних засад.

Перелічені напрями організаційно-правового взаємозв'язку КМУ та НБУ є основою взаємодії бюджетно-податкової і грошово-кредитної політик України на інституційному рівні. Ця взаємодія має бути спрямована на розв'язання головних завдань соціально-економічного розвитку та прискорення темпів економічного зростання. Саме в такому розумінні ми використовуватимемо надалі поняття монетарної політики. В Україні головним суб'єктом грошово-кредитної політики є Національний банк. Окрім нього в розробленні грошово-кредитної політики беруть участь органи державного регулювання економіки – Міністерство фінансів України, Міністерство економічного розвитку і торгівлі України, безпосередньо Кабінет Міністрів України, Верховна Рада України. Органи виконавчої й законодавчої влади визначають основні макроекономічні показники, які слугують орієнтирами для формування цілей грошово-кредитної політики, а саме: обсяг ВВП, розмір бюджетного дефіциту, платіжний і торговий баланси, рівень зайнятості та ін.

Верховна Рада України регулярно заслуховує доповіді Голови НБУ та одержує інформацію банку про стан грошово-кредитного ринку в Україні, утім, вирішальна роль у розробленні й реалізації монетарної політики належить Національному банку України, оскільки він несе відповідальність перед суспільством за стан монетарної сфери. У Конституції України визначено головні аспекти діяльності НБУ як центральної ланки й керівного органу грошово-кредитної та валютної систем країни, закріплено його автономний статус у структурах влади.

Взаємозв'язок бюджетно-податкової й грошово-кредитної політик буде ефективним, якщо він є результатом дієвої взаємодії бюджетно-податкової (МФУ) і грошово-кредитної (НБУ) ланок влади, тому є потреба в поглибленні теоретичних і практичних досліджень такої взаємодії,

усуненні перешкод, що надасть можливість прискорити темпи соціально-економічного розвитку України.

Бюджетна влада на відміну від централізованої грошово-кредитної розподілена між різними суб'єктами (центральною й місцевими органами влади) та є швидше децентралізованою. МФУ та місцеві органи влади фактично конкурують між собою з конкретних питань бюджетно-податкової політики.

Бюджетний і монетарний органи влади обирають, по-перше, принципи узгодження своїх дій, по-друге, правила прийняття відповідних рішень. На практиці завжди є кілька варіантів рішень, які можуть дати взаємовигідні результати.

Взаємоузгодження бюджетно-податкової й грошово-кредитної політик – сукупність механізмів управління бюджетними коштами та грошовою пропозицією на основі встановлення й виконання певних цільових орієнтирів. Це передбачає взаємне врахування цілей і завдань, застосування системного підходу у використанні орієнтирів бюджетно-податкової й грошово-кредитної політик; забезпечення належної прозорості діяльності МФУ та НБУ й дотримання ними всіх зобов'язань перед суспільством; поєднання стратегії інфляційного таргетування із бюджетними правилами, які забезпечуватимуть досягнення певних цільових бюджетних показників без запровадження короткострокових кількісних параметрів бюджетного дефіциту; узгодження експансійного (м'якого) та рестрикційного (жорсткого) характеру бюджетно-податкової й грошово-кредитної політик; розроблення нової концепції розвитку ринку державних цінних паперів в Україні на основі здешевлення внутрішніх фінансових позикових ресурсів і переспрямування державного кредиту на розвиток реального сектору економіки.

Встановлення правил підвищує значущість узгодження бюджетно-податкової й грошово-кредитної політик. Правила повинні пов'язувати основні цільові макроекономічні параметри з інструментами обох політик. Спільно розроблені правила (формальні й неформальні) допомагають уникнути багатьох проблем, що виникають у відносинах між МФУ та НБУ.

Міністерство фінансів України має постійну потребу в отриманні від Національного банку України надійних прогнозів інфляції та зміни валютного курсу гривні. НБУ не може ефективно організовувати свої дії без регулярного отримання від МФУ інформації про залишки коштів уряду в банківській системі, обсяги внутрішніх і зовнішніх позик та їх погашення,

надходження від приватизації державного майна тощо. Без цих даних центральному банку важко ефективно регулювати рівень інфляції.

Співпраця МФУ і НБУ забезпечує необхідну збалансованість макро-економічної політики в державі. Тому права й обов'язки цих владних інститутів повинні бути чітко виписані, а над їхніми діями встановлено належний громадський контроль.

У проведенні грошово-кредитної політики НБУ має автономний статус, підтримує загальну економічну політику уряду відповідно до Конституції та чинного законодавства України, маючи на меті забезпечення стабільності національної валюти.

Координація дій МФУ та НБУ є важливим інституційно-організаційним компонентом реалізації як бюджетно-податкової, так і грошово-кредитної політики.

Цікавим у цьому плані є досвід Росії. Закон "Про Центральний банк Російської Федерації" передбачає безпосередню участь останнього в розробленні економічної політики уряду та взаємну координацію їхніх дій.

Безумовно, позитивною є роль різного роду формальних координаційних органів (комісій, рад, нарад). Учасниками таких органів мають бути міністри (насамперед фінансів та економічного розвитку і торгівлі), Голова НБУ, представники бізнесу. Такі органи можуть збиратися кожного місяця під головуванням Прем'єр-міністра (або віце-прем'єра), щоб аналізувати розвиток національної фінансової системи в попередні місяці та розробляти пропозиції й рекомендації щодо подальших дій. Особливо велике значення робота координаційних рад (комісій) має в умовах реалізації стратегії інфляційного таргетування та моніторингу цільового показника інфляції.

З точки зору ефективнішого взаємозв'язку бюджетно-податкової й грошово-кредитної політик, дедалі більшого значення для економіки набуває ефективна координація діяльності Національного банку України та Державної казначейської служби України (ДКСУ)¹. Остання, як орган бюджетно-податкової влади, котрий проводить операції з управління коштами бюджету, сьогодні перетворюється на досить специфічну квазібанківську систему.

При формуванні вітчизняної системи управління бюджетними коштами було використано досвід Франції, де всі бюджети обслуговуються

¹ Дроздов О. И. Функционирование единого казначейского счёта в Государственном казначействе Украины / О. И. Дроздов // Финансы. – 2011. – № 2. – С. 30–32.

державним казначейством. Водночас у багатьох країнах світу управління бюджетними коштами здійснюють інші інститути. При цьому виконання бюджетів в Україні досягається шляхом концентрації державних фінансових ресурсів на єдиному казначейському рахунку (ЄКР).

Велике значення має організація взаємної роботи КМУ, ДКСУ й НБУ щодо недопущення надмірного касового розриву державного бюджету (особливо наприкінці року) та в частині раціональнішого використання вільних залишків коштів бюджету на ЄКР. Уперше окреслена проблема постала наприкінці 2003 р., коли це явище поєдналося з кризою ліквідності вітчизняної банківської системи (“перегрівом” на міжбанківському ринку).

Бюджетні гроші як реальні, вигідні й дешеві кошти закономірно виходять на міжбанківський ринок. Одним із можливих шляхів розв’язання цієї проблеми є затвердження графіків використання коштів на рахунках ДКСУ. Крім того, слід визначити чіткий порядок використання наднормативних сум бюджетних коштів на казначейських рахунках.

ДКСУ та НБУ повинні регулярно обговорювати причини відхилення касових залишків від запланованих та з’ясувати: ці відхилення є тимчасовими чи відображають глибокі зміни в економіці та потребують коригування бюджетно-податкової й грошово-кредитної політик. Підсумки таких обговорень мають широко висвітлюватися в засобах масової інформації для інформування суспільства, що дасть змогу зробити бюджетно-податкову та грошово-кредитну політику прозорішими. Отже, необхідні взаємні консультації між Міністерством фінансів України, Міністерством економічного розвитку і торгівлі України та Національним банком України щодо прогнозування індексу споживчих і оптових цін, номінального обмінного курсу гривні в середньому за рік та на кінець року, як цього вимагає Бюджетний кодекс України. Крім того, такі консультації потрібні щодо виконання (щомісячного) й коригування цих прогнозних показників. Без достовірного та своєчасного інформаційного забезпечення неможливо правильно сформулювати прогнозні величини бюджетних надходжень. У кінцевому підсумку повинна бути забезпечена реалістичність усіх показників проекту державного бюджету. Планування бюджетних видатків на середньо- й довгострокову перспективу має проводитися на підставі прогнозу бюджетних надходжень, а також планових макроекономічних параметрів.

Дослідження взаємодії МФУ та НБУ у процесі реалізації макроекономічної політики дає змогу виокремити п’ять її періодів:

1. *Перша половина 1990-х років.* Становлення механізму координації бюджетно-податкової й грошово-кредитної політик в Україні розпочалося в надзвичайно складному макроекономічному середовищі – в умовах падіння вітчизняного виробництва та цілковитої розбалансованості соціальної й економічної сфер. Це, безумовно, наклало відбиток на весь подальший розвиток цього механізму взаємодії МФУ та НБУ.

Найскладнішими були 1992–1994 рр., коли макроекономічна нестабільність, відсутність надійних джерел наповнення державного бюджету поєднувалися зі значною кредитною емісією НБУ. Тоді це призвело до гіперінфляції та різкого зниження економічної активності.

Бюджетний дефіцит у зазначений період повністю покривався за рахунок емісійного ресурсу. Отже, основним джерелом бюджетних доходів, по суті, була не податкова система, а пряма емісія НБУ. Податки відігравали у формуванні державного бюджету лише допоміжну роль. Із урахуванням кредитів центрального банку, які надавалися сільському господарству та вугільній промисловості на безповоротній основі, рівень бюджетного дефіциту в 1992 р. фактично сягнув 37 % ВВП.

За цих умов бюджетно-податкова політика була спрямована лише на необхідне соціальне забезпечення населення та мінімальну підтримку галузей і установ бюджетної сфери з метою недопущення їх цілковитого руйнування. Монетарна політика, у свою чергу, була підпорядкована завданням кредитної емісії, тобто наданню кредитів окремим галузям і підприємствам (що на той час вважалися пріоритетними) та поповненню їхніх обігових коштів.

Механізм поєднання бюджетно-податкової й грошово-кредитної політик у 1992–1994 рр. зводився до фінансування бюджетних видатків за рахунок емісійних ресурсів Національного банку України. У 1993 р. навіть пропонувалося передати емісію грошей від НБУ до МФУ, щоб усунути будь-які перешкоди емісійному забезпеченню бюджетних видатків¹.

Значні обсяги бюджетного дефіциту покривалися лише за рахунок кредитних емісій. Із 1992 р. до 1995 р. НБУ надавав прямі кредити уряду на покриття дефіциту державного бюджету як у національній, так і в іноземній валюті. Хибність такого підходу була очевидною, проте в умовах прискореного розвитку інфляційного процесу механізм координації бюджетно-податкової й грошово-кредитної політик не міг бути задіяний ефективно.

¹ Гроші та кредит / за заг. ред. М. І. Савлука. – К. : КНЕУ, 2001. – С. 27.

Щорічне недонадходження грошових платежів до державного бюджету призвело до недофінансування майже всіх бюджетних видатків. Спостерігався як наявний, так і прихований бюджетний дефіцит. Зростання недоїмки за платежами до бюджету стало нормою. Були введені так звані захищені статті бюджету, які повинні були фінансуватися в першу чергу. Фактично їх планування свідчило про невпевненість влади в реальності державного бюджету. Повсякденною практикою став секвестр державного бюджету, тобто скорочення затверджених бюджетних видатків за статтями бюджету крім захищених.

До 1 серпня 1995 р. в Україні офіційно дозволялося використовувати готівкову іноземну валюту (переважно це були долари США) як платіжний засіб на території країни, що фактично означало відмову від побудови власної грошової системи.

2. *Друга половина 1990-х років.* У 1994 р. НБУ розпочав рестрикційну монетарну політику, наслідком якої стало різке зниження темпів зростання грошової маси. Слід зазначити, що центральний банк був змушений вдатися до таких заходів, адже на той час ще не мав реальної незалежності: Закон України “Про Національний банк України” був прийнятий лише в 1999 р.

Починаючи з 1995 р. координація бюджетно-податкової й грошово-кредитної політик в Україні спрямовується на досягнення макроекономічної стабілізації, припинення емісійного кредитування, забезпечення реальної незалежності НБУ та відокремленості його ресурсів від державного бюджету. Зрушила з місця проблема розмежування кредитної системи та державних фінансів¹. У 1996 р. у результаті грошової реформи запроваджено повноцінну національну грошову одиницю – гривню.

Варто наголосити, що застосування в Україні в 1990-х роках досить жорсткої грошово-кредитної політики виявилось досить ефективним засобом боротьби з інфляцією. Разом із тим унаслідок погіршення внутрішніх і зовнішніх умов макроекономічного розвитку бюджетно-податкова система зазнала ще більшої деформації.

Через низький рівень монетизації економіки в 1990-ті роки поширилася практика бартеру й взаємозаліків. В умовах гострої платіжної кризи заміна грошових надходжень до бюджету взаємозаліками призводила до зростання бюджетної заборгованості, причому навіть із заробітної плати та соціальних виплат. Взаємозаліки з бюджетом стали надзвичайно вигідними для тіньового капіталу. Розвиток тіньової економіки в умовах

¹ Гальчинський А. Теорія грошей / А. Гальчинський. – К. : Основи, 1998. – С. 269.

нерівномірності податкового навантаження спричинив погіршення платіжної дисципліни та зменшення грошових надходжень до бюджету. Ще раз підтвердилась економічна аксіома, що забезпечення сталих грошових надходжень доходів до бюджету можливе лише за умов низької інфляції й динамічного економічного зростання.

Державний бюджет України на 1997 р. був затверджений лише в червні, таким чином країна майже півроку жила за положеннями Закону про держбюджет на 1996 р.

У 1998–1999 рр. згідно з указами Президента України було вжито низку заходів із оптимізації бюджетних видатків. Вирішального значення набула антиінфляційна орієнтація механізму координації бюджетно-податкової й грошово-кредитної політик.

У 1995 р. в Україні запроваджено казначейське виконання державного бюджету, а з 1999 р. – місцевих бюджетів.

Частина дефіциту державного бюджету в 1995 р. уже була покрита завдяки залученню коштів через реалізацію державних цінних паперів. Відбувся перехід від фінансування бюджетного дефіциту шляхом емісії НБУ до випуску ОВДП. МФУ використовувало державні цінні папери для фінансування бюджетного дефіциту, а НБУ – як інструмент регулювання ліквідності. З 1996 р. до мінімальних обов'язкових резервів українських банків почали зараховуватися кошти, що були вкладені в купівлю державних цінних паперів.

Розвиток у 1995–1996 рр. ринку таких паперів, які емітувались у формі ОВДП, відіграв позитивну роль, адже сприяв зниженню інфляційного тиску дефіциту державного бюджету на економіку. У 1997 р. бюджетний дефіцит на 78,5 % був профінансований за рахунок ОВДП, реалізованих переважно нерезидентам. Унаслідок таких дій відбувалося нарощування зовнішнього державного боргу з коротким терміном його погашення. Зміцнення курсу гривні в 1996–1997 рр. мало борговий характер, а розширення ринку ОВДП було штучним, що закономірно призвело до його глибокої кризи.

Криза на азійських фондових ринках, яка почалася наприкінці 1997 р., змусила іноземних інвесторів до продажу власних ОВДП. Отримані кошти вони конвертували у валюту чи вивозили за межі України, що спричинило значне зростання пропозиції ОВДП на вторинному ринку і стрімке падіння їхньої ціни та, зрештою, глибоку кризу ринку державних цінних паперів. Уряд і НБУ втратили контроль над цим ринком та утворенням державного боргу.

Зазначене створило чималі труднощі для фінансування державного бюджету та стало основною причиною швидкого скорочення міжнародних резервів НБУ: із 2,4 млрд дол. США в березні 1998 р. вони за рік зменшилися до 0,7 млрд дол. Після втрати довіри до ОВДП інтерес учасників ринку до цих паперів помітно згас. І досі зусилля КМУ та НБУ в напрямі розвитку ринку державних цінних паперів не дають відчутного ефекту.

Протягом 1996–1998 рр. в Україні відбувалося витіснення кредитного механізму бюджетним, коли для покриття надмірних бюджетних витрат відволікалася переважна маса ресурсів фінансового ринку, а на розширення кредитування потреб реальної економіки їх не вистачало¹. Надалі таке витіснення здійснювалось опосередковано, через надмірне оподаткування суб'єктів господарювання, унаслідок чого знижувалася їхня кредитоспроможність і банки втрачали можливість розширювати кредитування, розміщуючи свої вільні ресурси в інші сфери – в міжбанківські кредити й депозити, в тому числі закордонні, цінні папери тощо.

Зі зменшенням обсягів залучення коштів від продажу ОВДП, починаючи з листопада 1999 р., Міністерство фінансів України призупинило погашення тієї частини державних облігацій, власником якої був Національний банк України. Восени 2000 р. із метою погашення простроченої заборгованості, що утворилася перед НБУ, та послаблення боргової залежності країни була проведена реструктуризація ОВДП. На заміну державних облігацій, що перебували у власності НБУ та становили понад 90 % загального обсягу розміщених державних цінних паперів, були емітовані процентні ОВДП із термінами погашення у 2002–2010 рр.

У 2004 р. насиченню ринку новими державними цінними паперами сприяв випуск п'ятирічних облігацій із метою погашення прострочених сум із відшкодування ПДВ у обсязі 1,9 млрд грн.

Виконання урядом зобов'язань із погашення й обслуговування боргів перед НБУ є необхідним стерилізаційним заходом. У портфелі Національного банку України почали формуватися внутрішні боргові зобов'язання МФУ на суму майже 10 млрд грн. Наявність у портфелі НБУ реструктуризованих Кабінетом Міністрів України боргових зобов'язань на чималу суму великою мірою визначає характер координації бюджетно-податкової й грошово-кредитної політик.

¹ Фінансово-кредитні методи державного регулювання економіки / за ред. А. І. Даниленка ; НАН України, Ін-т економіки. – К., 2003. – С. 222, 223.

Особливості взаємодії МФУ та НБУ в Україні безпосередньо пов'язані з обсягом і структурою зовнішніх боргових платежів. Реструктуризація зовнішнього державного боргу на початку 2000 р., безперечно, вимушений крок. Іншим (набагато гіршим) варіантом була б відмова від сплати боргів узагалі та визнання дефолту з усіма наслідками цього.

3. *2000-ні роки.* Цей період характеризується зростанням національної економіки, що вимагало відходу від рестрикційної грошово-кредитної й жорсткої бюджетно-податкової політики.

Поступово перед Україною постало інше завдання – переорієнтація механізму координації на забезпечення стійкого економічного зростання.

Проведення НБУ з 1999 р. м'якшої грошово-кредитної політики сприяло оздоровленню державних фінансів. Монетарна політика почала забезпечувати стаке зростання маси реальних грошей у економіці та відновлення процесу ремонетизації.

На початку 2001 р. валові міжнародні резерви перевищили обсяги зовнішнього боргу НБУ, у результаті чого на балансі останнього з'явилися та почали накопичуватися власні чисті резерви. Це означало, що, по суті, вперше за роки незалежності держава отримала власний, а не запозичений інструмент застави, тверде підґрунтя для емісійної діяльності НБУ.

Із прийняттям у 2001 р. Бюджетного кодексу України були забезпечені нові нормативно-правові засади координації бюджетно-податкової й грошово-кредитної політик. У 2000 р. державний бюджет уперше сформований у складі загального й спеціального фондів. До останнього були включені позабюджетні кошти всіх бюджетних установ і організацій, а також органів місцевого самоврядування.

У 2002–2004 рр. законами про бюджет на відповідний рік дія положення Закону України “Про реструктуризацію боргових зобов'язань Кабінету Міністрів України перед Національним банком України” призупинялася в частині погашення (мало розпочатись із 2002 р.) заборгованості за відстроченими кредитами, одержаними для фінансування дефіциту державного бюджету.

У 2004–2005 рр. на валютно-курсову політику в Україні помітно впливали політичні чинники, що було пов'язано переважно з непростими президентськими виборами та “Майданом” наприкінці 2004 р., які спровокували низку соціально-економічних ускладнень. Приватний капітал виводився за кордон до економічно безпечніших часів. Загальний обсяг тогорічної “втечі” капіталу становив 6–8 млрд дол. США, або 9–10 % ВВП¹.

¹ *Кораблін С.* Валютна міграція / С. Кораблін // Дзеркало тижня. – 2005. – № 17.

Із кінця серпня до початку листопада 2004 р. залишки коштів уряду на ЄКР зменшились у 2,3 раза, а до останніх чисел грудня того ж року – у 3,4 раза. Одночасне масове “вкидання” в грошовий обіг значного обсягу бюджетних коштів різко підвищило номінальні доходи населення, частину яких було спрямовано на валютний ринок для формування заощаджень у іноземній валюті.

У першій половині 2005 р. Міністерство фінансів України почало достроково погашати ОВДП, котрі належали НБУ. Фактично цей захід став інструментом стерилізації надлишку грошей у економіці, хоча, безумовно, завдяки достроковому погашенню боргів перед НБУ бюджетні витрати на обслуговування державного боргу були зменшені.

Значні обсяги випуску ОВДП у першій половині 2005 р. (6,8 млрд грн за I півріччя) не поліпшили ситуацію на фінансовому ринку, адже були викуплені переважно не вітчизняними банками з метою формування власного портфеля цінних паперів, а іноземним капіталом, що прагнув отримати прибутки в Україні від різниці в процентних ставках та зміцнення курсу гривні.

Реалізація антиінфляційних заходів зберігала системний характер, тобто здійснювалася всіма владними інститутами. Так, очевидно, що стерилізаційні заходи МФУ та НБУ мали поєднуватися з активними діями Міністерства економіки України зі збалансування попиту й пропозиції на товарних ринках, зокрема на основі фінансових і товарних інтервенцій. Діяльність Міністерства економіки та Антимонопольного комітету України повинна була мати на меті розвиток ефективної конкуренції на всіх товарних ринках, особливо соціально й економічно значущих.

Актуальною в Україні стала проблема переспрямування грошових потоків у сферу реальної економіки. Широкого громадського резонансу в листопаді 2002 р. набув лист-подання тодішнього Прем'єр-міністра України А. Кінаха щодо проблем діяльності НБУ, у якому йшлося про низьку спроможність останнього розробляти й ефективно реалізовувати монетарну політику для досягнення довгострокових цілей стійкого розвитку.

Правління Національного банку України пояснило появу цього листа подання прагненням уряду розв'язати проблеми виконання державного бюджету на основі застосування емісійних схем наповнення останнього. З 2002 р. майже постійно лунають звинувачення НБУ в монетарному стимулюванні дефляції¹.

¹ Сколотяний Ю. Спад імені боротьби з інфляцією / Ю. Сколотяний // Дзеркало тижня. – 2005. – 17 верес. – С. 7.

Зниження інфляції та процентних ставок, підвищення реальних доходів населення, споживчого й інвестиційного попиту, монетизації економіки, зменшення доларизації, зростання довіри до бюджетно-податкової й грошово-кредитної політик завдяки економічному зростанню – усе це позитивно вплинуло на стан державного бюджету. Утім, на практиці збільшення ВВП не зменшило напруженості у формуванні дохідної частини бюджету.

Так, у зв'язку з невідповідністю показників зростання ВВП і доходів бюджету в Державному бюджеті України на 2004 рік висловлювалася думка, нібито уряд занижує бюджетні доходи. Для реальної оцінки впливу макроекономічних показників на дохідну частину бюджету потрібно аналізувати весь комплекс факторів впливу, оскільки бюджет є цілісною системою¹.

Наприкінці 2005 р. досить серйозною організаційною проблемою стала купівля НБУ валюти, яка надходила в оплату придбаних компанією “Mittal Steel” 93,02 % акцій ВАТ “Криворіжсталь” у сумі 4,79 млрд дол. США. “Mittal Steel” внесла 50 % вартості цінних паперів, 2,4 млрд дол., до кінця листопада, решту суми – 29 грудня. Національним банком України була обрана схема купівлі валюти в резерви. Із метою недопущення ревальвації гривні всю суму в “Mittal Steel” було викуплено одночасно, в обхід міжбанківського валютного ринку, та зараховано транзитом через рахунки Фонду державного майна України на спецрахунки МФУ в НБУ – рахунки Державного казначейства України.

На той час стан бюджету великою мірою визначався низьким рівнем збирання податків і високими витратами за зовнішнім державним боргом. Через брак коштів від податків КМУ збільшував обсяг неподаткових надходжень до бюджету, які не можна вважати відкритими й прозорими. Свідченням неефективності бюджетно-податкової політики у 2005 р. стало “проїдання” грошей від приватизації “Криворіжсталі” та значні переплати за податками, неповернення ПДВ.

Дефіцит Пенсійного фонду України за 2004 р. зріс від нуля до більш ніж 20 млрд грн, що наприкінці 2004 р. розбалансувало державні фінанси та створило загрозу фінансовій стабільності країни. На його покриття було передбачено 16,3 млрд грн видатків державного бюджету 2005 р. (понад 10 % їх загального обсягу).

Велика увага стала приділятися розширеному відтворенню бюджетних ресурсів, збільшенню доходів бюджету, фінансової бази бюджетних

¹ *Майснер А.* На бюджет потрібно дивитись очима фінансиста / *А. Майснер* // Урядовий кур'єр. – 2004. – 27 берез. – С. 5.

призначень, пропозиції грошей та підвищенню рівня монетизації економіки.

У Законі України “Про Державний бюджет України на 2006 рік” уперше було заплановано створення стабілізаційного фонду в сумі 3 млрд грн, який мав використовуватися шляхом внесення змін до цього закону (до речі, у бюджеті на 2007 р. створення такого фонду вже не було передбачене). Також встановлена оборотна касова готівка державного бюджету на 2006 і 2007 рр. у розмірі до 2 % видатків загального фонду бюджету.

За 2000–2004 рр. середньорічний курс гривні посилювався відносно долара США на 2,2 % – з 5,44 до 5,32 грн за 1 дол.¹ НБУ активно утримував гривню від знецінення. Але 20 квітня 2005 р. її офіційний курс було ревальвовано на 2,7 % – з 5,19 до 5,05 грн за 1 дол. (у державному бюджеті на 2005 р. був закладений курс долара – 5,10). Такий курсовий стрибок виявився несподіваним для вітчизняних суб’єктів господарювання: далася взнаки їхня психологічна неготовність до зміцнення національної валюти. Згідно з макроекономічною теорією, завищений валютний курс національної грошової одиниці призводить до посилення доларизації економіки, що негативно впливає на дохідну частину державного бюджету.

За умов масових валютних інтервенцій НБУ постала потреба в стерилізації гривні, що почала надходити на ринок після продажу валюти. Так, у 2000 р. через валютний ринок у обіг в Україні надійшло 92 % річної грошової емісії. Національний банк України був змушений постійно здійснювати інтервенції на валютному ринку з метою купівлі валюти.

Стабільність офіційного курсу гривні протягом 2005–2008 рр. пояснюється додатним сальдо платіжного балансу, яке забезпечувало домінування на міжбанківському ринку пропозиції іноземної валюти. Це надавало можливість НБУ регулярно викуповувати її частину, нарощуючи міжнародні резерви. Завдяки цьому впродовж 2005–2007 рр. їх обсяг збільшився з 9,5 до 32,5 млрд дол. США, тобто в 3,4 раза.

У 2002 р. була прийнята спільна постанова Кабінету Міністрів України та Національного банку України “Про утворення Міжвідомчої комісії з координації дій у проведенні податкової, бюджетно-податкової та грошово-кредитної політики” від 29.01.2002 № 103. Однак вона не виконувалася і втратила чинність на підставі постанови Кабінету Міністрів України від 10.12.2003 № 1913.

Взаємовідносини МФУ та НБУ почали наближатися до загальноприйнятих у світі. Наприклад, заборона центральному банку кредитувати

¹ Статистичний щорічник України за 2004 рік. – К. : Консультант, 2005. – С. 71.

уряд є однією з головних нормативно-правових вимог ЄС до країн-кандидатів на вступ до нього.

Залишається актуальним питання реальної незалежності НБУ від дій виконавчої влади. Утім, інституційна незалежність не означає цілковитої безконтрольності НБУ з боку інших гілок влади та закритості прийняття ним монетарних рішень.

2005–2006 рр. характеризувалися неузгодженістю дій Державної податкової адміністрації України (ДПАУ) та Національного банку України стосовно зміни умов сплати банками податку на прибуток. Конфлікт між ДПАУ й НБУ щодо механізму оподаткування прибутку банків має давню історію. Він періодично загострювався, по суті, із середини 1997 р., після набрання чинності Законом України “Про оподаткування прибутку підприємств”, у ст. 12 якого було визнано специфіку банківської діяльності та дозволено банкам формувати резерви для покриття збитків від кредитних операцій за рахунок валових витрат. У 2000 р. цей принцип був поширений на резерви, котрі формувалися під операції з цінними паперами. Якщо ДПАУ вимагає від банків збільшення сплати податків з прибутку, то НБУ ставить протилежне завдання – нарощення банками резервів під кредитні ризики як гарантії збереження коштів їхніх клієнтів. Формування таких страхових резервів банків звужує їхню базу оподаткування.

Прикладом взаємодії НБУ та ДПАУ є їхній спільний лист від 14.11.2005 “Про надання інформації про відкриття (закриття) рахунків суб’єктів господарювання”, де зазначено, що юридичні особи й фізичні особи – суб’єкти підприємницької діяльності зобов’язані повідомляти відповідні органи державної податкової служби про відкриття або закриття рахунків у банках, а банки – про закриття цих рахунків.

4. *Початок світової кризи 2008 р.* Світова фінансово-економічна криза за 2008–2009 рр. докорінно змінила характер взаємодії Міністерства фінансів України та Національного банку України в процесі реалізації антикризової макроекономічної політики.

У надзвичайних умовах кризи в грошово-кредитної й бюджетно-податкової політик з’явилася спільна мета – взаємодія МФУ та НБУ в забезпеченні фінансової стабільності вітчизняної економіки. Тому координація між ними набуває характеру спільної діяльності, що може виражатися як у створенні Постійного комітету з фінансової стабільності під головуванням міністра фінансів у складі представників НБУ, Державного казначейства та Комітету з регулювання ринку фінансових послуг, так і в модифікації операційних механізмів грошово-кредитної й бюджетно-податкової політик.

В умовах розгортання кризи загострилася проблема капіталізації банківської системи, на що в бюджеті було передбачено 44 млрд грн, які мали бути акумульовані в стабілізаційному фонді.

Із 56 банків, що мали докапіталізуватися за підсумками проведеного діагностичного обстеження, 31 – виконав програму капіталізації; 4 – нарощували капітал із порушенням графіка; 21 – не зміг виконати програму капіталізації в обумовлений термін, однак ці банки ініціювали різні терміни пролонгації графіків збільшення капіталу¹.

За рішенням уряду державною докапіталізовано три комерційних банки: до статутного капіталу Укргазбанку було спрямовано 3,2 млрд грн, таким чином, частка держави в ньому сягнула 81,57 %; “Родовід Банку” – 2,8 млрд грн (частка держави – 99,97 %); банку “Київ” – 3,56 млрд грн (частка держави – 99,93 %). Капіталізація проводилася шляхом обміну акцій банків на ОВДП. Фактично ці три банки були націоналізовані та стали державними.

Усього НБУ здійснив подання уряду на рекапіталізацію семи банків (“Надра”, “Родовід Банк”, “Фінанси і кредит”, Укрпромбанк, Укргазбанк, Імексбанк і “Київ”). Проте власники Імексбанку та банку “Фінанси і кредит” припинили переговори з урядом щодо його участі в докапіталізації, мотивуючи це тим, що ситуація в банківській системі розвивається за оптимістичним сценарієм і власники банків зможуть розв’язати проблеми власними силами. Рішення про входження держави в капітал банку “Надра” не було прийняте, а від капіталізації за рахунок державних коштів Укрпромбанку уряд відмовився.

НБУ та КМУ ухвалили рішення про переведення активів і зобов’язань Укрпромбанку перед вкладниками – фізичними особами в “Родовід Банк”. У зв’язку з цим КМУ постановив додатково рекапіталізувати його. Станом на 01.10.2009 заборгованість Укрпромбанку за депозитами населення становила 7,01 млрд грн, за поточними рахунками – 329,4 млрд грн. Для її виплати держава докапіталізувала “Родовід банк” на 5,6 млрд грн, що дало змогу погасити депозити до 150 тис. грн.

Криза істотно вплинула на кредитування економіки України державними банками. Останніми роками кредитна політика Ощадбанку визначалася здебільшого потребами НАК “Нафтогаз України”². Однак через

¹ *Сколотяний Ю.* Банки-поганки / Ю. Сколотяний, А. Дубинский // Зеркало недели. – 2009. – № 47. – С. 3.

² *Сколотяний Ю.* Госбанки под ударом выборов / Ю. Сколотяний // Зеркало недели. – 2009. – № 44. – С. 8.

збільшення кількості банків, які належать державі, та загострення конкуренції за ресурсні можливості Ощадбанк та Укрексімбанк втрачають своїх найважливіших клієнтів. За кілька місяців на обслуговування до рекапіталізованих Укргазбанку, “Родовід Банку” та банку “Київ” були переведені фінансові потоки найбільших державних компаній (НАК “Нафтогаз України”, “Укртелеком”, “Укрзалізниця”)¹.

Примноження капіталу банків за рахунок бюджетних коштів сприймалося як гарантія майбутніх виплат за внутрішніми й зовнішніми зобов’язаннями, проте ефективність цього процесу залежала від моніторингу з боку НБУ, а також раціонального вибору банку для рекапіталізації за чіткими й прозорими критеріями з урахуванням обмеженості державних ресурсів, клієнтської бази цих установ та наявності в їхніх пасивах значних зовнішніх запозичень.

Слід зазначити, що у складних умовах влада таки змогла досягти згоди щодо бюджетно-податкових і грошово-кредитних дій, що було зафіксовано в Меморандумі Міжнародного валютного фонду (МВФ)². Однак після отримання першого траншу кредиту від МВФ положення, зафіксовані в Меморандумі, по суті, перестали виконуватися, прикладом чого стало прийняття держбюджету на 2009 р., розрахованого на явно нереалістичних показниках; до того ж включення статей 84 і 86 дало змогу урядові випускати цінні папери за рахунок емісії НБУ.

Одним із найважливіших завдань антикризових заходів залишається відновлення довіри до національної валюти. НБУ рекомендував банкам нарощувати депозити в гривні, встановлюючи найнижчі піки резервування за ними. Стабільність курсу національної валюти підтримувалася також із допомогою аукціонів НБУ з продажу іноземної валюти за пільговим курсом для погашення заборгованості клієнтів банків, що виникла до 15 жовтня 2008 р.

Окрім того, була змінена відкрита валютна позиція банків – із метою запобігання накопиченню банками іноземної валюти та попередження валютних спекуляцій. Ці дії були спрямовані на стабілізацію курсу гривні, котра вбачалася МВФ та Світовому банку реалістичною за умови вирішення питання незалежності рішень НБУ, зокрема при проведенні політики рефінансування банків. Утім, Закон України “Про внесення змін до деяких законів України з метою подолання негативних наслідків

¹ Веб-портал “Дело” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.delo.ua>.

² Меморандум про економічну та фінансову політику / МВФ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.bank.gov.ua>.

фінансової кризи” від 23.06.2009 № 15533-VI викликав після набрання чинності досить неоднозначну реакцію.

Встановлений на рівні 5,05 грн за 1 дол. США офіційний курс гривні залишався фактично незмінним до 22 травня 2008 р., коли українську валюту було ревальвовано на 4 %, унаслідок чого її офіційний курс знизився до 4,85 грн за 1 дол. США. І це при тому, що Основні засади грошово-кредитної політики на 2008 рік передбачали офіційний курс гривні в рамках 4,95–5,25 грн за 1 дол. США¹.

Таким чином, можливість значної девальвації гривні не враховувалася навіть тоді, коли було зареєстровано падіння на ринку іпотеки й на фінансовому ринку США та поширювалися негативні явища на фінансові установи інших країн, а саме: криза неплатежів за зобов'язаннями різного роду та зниження прибутковості.

5. *Посткризовий період – із 2010 р.* На перший план вийшла проблема поглиблення координації бюджетної й монетарної політик в Україні, що є складовою модернізації національної економіки. Модернізація економіки України передбачає нову логіку побудови державної економічної політики. Зростання економіки має визначатися завданнями внутрішнього інноваційного розвитку, освоєнням результатів науково-технічного прогресу, якісного й швидкого оновлення технологій і обладнання, досягнення повної зайнятості. Бюджетна й монетарна політики мають бути спрямовані на досягнення та підтримання економічного зростання інноваційного типу, а не обмежуватися виконанням суто фінансових завдань.

У посткризовий період перед урядом будь-якої країни постає вибір між жорсткістю бюджетної й монетарної політик та макроекономічним стимулюванням. Перший шлях у перспективі сприятиме макроекономічному оздоровленню, але його безпосереднім результатом може стати рецесія. Другий – підтримуватиме економічне зростання, проте в перспективі може призвести до підвищення інфляції.

Важливу роль відіграло Положення про Міністерство фінансів України, затверджене Указом Президента України від 08.04.2011 № 446/2011. На жаль, у цьому документі питання координації діяльності МФУ та НБУ висвітлені неповно².

¹ Основні засади грошово-кредитної політики на 2008 рік : схвал. рішенням Ради Національного банку України від 28.11.2007 № 18 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/v0018500-07>.

² Про Положення про Міністерство фінансів України : указ Президента України від 08.04.2011 № 446/2011 // Урядовий кур'єр . – 2011. – 11 трав. – С. 17, 18.

Важливим стратегічним напрямом є узгодження середньострокового бюджетного й монетарного планування. Міністерство фінансів України відповідно до покладених на нього завдань складає та уточнює прогноз державного бюджету на наступні за плановим два бюджетних періоди.

Стратегічне бачення бюджетного процесу дало б змогу краще прогнозувати й узгоджувати бюджетні ресурси відповідно до середньострокових і довгострокових державних пріоритетів. При цьому стратегічне планування доходів та видатків державного бюджету повинне знаходити адекватне відображення в щорічних бюджетних процесах¹. Із метою макрофінансової стабілізації на всіх рівнях державні видатки обов'язково мають бути приведені у відповідність із реальними бюджетними можливостями.

Під час проведення аналізу сучасної практики забезпечення стабільності фінансової системи науковцями ДННУ “Академія фінансового управління” розроблено систему моніторингу та прогнозування основних бюджетоутворювальних податків за наявності змін податкового законодавства (програмне забезпечення та інструкції користувачів). Метою розроблення системи є забезпечення можливостей проведення оперативних аналітичних розрахунків, які виникають у разі зміни умов оподаткування. Серед головних завдань, що розв'язуються, – формування даних про ключові чинники впливу на поведінку суб'єктів господарювання, зокрема на динаміку надходжень від сплати основних податків залежно від змін у системі оподаткування. Результати розрахунків можуть бути використані Міністерством фінансів України при розробленні напрямів та інструментів бюджетної й податкової політик.

Розрахунки з допомогою розробленої системи стануть джерелом інформації, яка дасть змогу створити нові інструменти аналізу та прогнозування надходжень основних видів податків залежно від змін у системі оподаткування.

Основною сферою координації діяльності уряду (Міністерства фінансів України) та Національного банку України, безумовно, є інфляція. В ідеалі кожна з цих владних інституцій зосереджується на власних можливостях стримування інфляції, не намагаючись перекладати на свого партнера власні прорахунки.

¹ *Рибак С.* Бюджетна стратегія: українські реалії та зарубіжний досвід / С. Рибак // Економіка України. – 2011. – № 8. – С. 41, 42.

Про серйозність інфляційної загрози сказано в листі Голови НБУ С. Арбузова Прем'єр-міністру М. Азарову від 19.05.2011, зміст якого вказує на наявність досить гострого конфлікту інтересів у сфері координації бюджетної й монетарної політик.

У стратегічному плані проблема полягає у зв'язку інфляційного таргетування з активізацією участі НБУ на міжбанківському грошово-кредитному ринку, істотним розширенням обсягів рефінансування, насамперед під кредитування пріоритетних інвестиційних проектів. У сучасних умовах важливо вирішити питання кількісної оцінки інфляційних очікувань суб'єктів господарювання та домогосподарств в українській економіці¹.

У цьому контексті серед стратегічних цілей координації бюджетної й монетарної політик в Україні на перший план, на наш погляд, виходить поєднання стратегії інфляційного таргетування із запровадженням бюджетних правил (вмонтованих, або автоматичних, стабілізаторів бюджетної політики), які сприятимуть досягненню цільових показників, а також забезпечення належної прозорості діяльності МФУ й НБУ та дотримання ними всіх зобов'язань перед суспільством.

Важливим є посткризове підвищення ефективності функціонування ринку державних цінних паперів. Ці папери в Україні часто є об'єктом купівлі нерезидентами. Іноземний капітал прагне до купівлі державних цінних паперів, як правило, в розрахунку на ревальвацію національної валюти. При девальвації гривні можливий відплив із країни капіталу, вкладеного в державні цінні папери.

За наявності значного тіньового сектору важливим напрямом взаємодії Державної податкової служби України та Національного банку України є боротьба з конвертаційними центрами та фіктивними фірмами. До того ж є потреба в координації діяльності НБУ з Національною комісією, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг. Основним напрямом їхньої спільної діяльності є боротьба з відмиванням грошей.

Уряди й центральні банки багатьох країн, зіткнувшись із банківською кризою, вживали заходів зі стабілізації фінансової системи, реструктуризації банківської системи. Вони дійшли висновку про відсутність панацеї. План дій залежить від дуже багатьох обставин, але деякі загальні

¹ *Лолейт А. С.* Процесс формирования инфляционных ожиданий экономических агентов в условиях информационной экономики / А. С. Лолейт, И. Н. Гуров // Деньги и кредит. – 2011. – № 1. – С. 57–66.

принципи, характерні для більшості успішних програм, можуть бути відокремлені.

На нашу думку, передусім необхідно посилювати контроль над банківськими установами та надати більше прав банківському нагляду, зокрема з боку Міністерства фінансів України. Більшість рекомендацій щодо забезпечення стабілізації фінансової системи знайшли своє відображення в нових принципах Базеля III. Дотримання цих принципів повинне забезпечити ефективність банківської системи, стабільність якої є запорукою фінансової стабільності країни. Утім, кожна країна має власні політичні й адміністративні труднощі в запровадженні названих принципів. Зокрема, потребує розв'язання проблема розроблення стратегії приватизації банків, у капіталізації яких узяла участь держава.

Отже, можна стверджувати, що взаємодія владних інститутів є невід'ємною складовою інституційно-організаційної структури державного регулювання економіки. Удосконалення координації бюджетно-податкової й грошово-кредитної політик в Україні має здійснюватися на основі вивчення й осмислення найкращого світового досвіду.

МФУ повинне виконувати функції центру, що координує всю фінансову систему країни. При цьому основним завданням стає розроблення й реалізація фінансової стратегії розвитку національної економіки.

Проблема знаходження оптимального для сучасної української економіки інституційно-організаційного механізму взаємодії МФУ та НБУ залишається дуже гострою. Ідеться насамперед про пошук такого механізму, котрий був би максимально зорієнтований на системне фінансове стимулювання стійкого економічного зростання.

На жаль, у координації бюджетно-податкової й грошово-кредитної політик України в багатьох випадках відсутній системний підхід. Підвищення її ефективності можливе за умови реального успіху структурних та інституційних реформ.

Варто передбачити розширення повноважень міністра фінансів із одночасним формуванням нових механізмів фінансового контролю. З цією метою доцільно об'єднати Міністерство економічного розвитку і торгівлі України та Міністерство фінансів України в єдине Міністерство фінансів і економічного розвитку. Підставою для такого об'єднання може стати наявність у цих міністерствах підрозділів, які займаються аналітикою та прогнозом розвитку економіки, по суті, дублюючи функції один одного.

Оскільки фінансові ресурси перебувають у сфері діяльності Міністерства фінансів України, Міністерство економічного розвитку і торгівлі

України позбавлене можливості втілювати в життя прогностичні плани в тій чи іншій сферах економіки, незважаючи на те, що окремі не реалізовані через відсутність фінансових джерел пріоритетні проекти могли б мати велике значення для України в майбутньому. Остаточне рішення щодо фінансування проекту (програми) належить Міністерству фінансів України.

Розглянемо досвід координації бюджетно-податкової й грошово-кредитної політик у розвинутих країнах світу. Слід зазначити, що ними нагромаджено досить великий практичний досвід узгодження бюджетно-податкової й грошово-кредитної політик. Інша річ, що цей досвід тривалий час не цікавив вітчизняну науку та практику державного управління. Ситуація повинна змінитися. Знання механізмів та інструментів координації бюджетно-податкової й грошово-кредитної політик у країнах, котрі можуть бути зразком для нас у цій сфері, вивчення їхніх досягнень і помилок, безперечно, допоможе підвищити ефективність реалізації вітчизняних бюджетно-податкової та грошово-кредитної політик.

Відповідно до ст. 99 Конституції України основною функцією НБУ є забезпечення стабільності національної грошової одиниці – гривні. На її виконання спрямовані грошово-кредитна політика та заходи з підтримки стабільності банківської системи.

Згідно із законодавством таких країн, як США, Німеччина й Польща, однією з основних функцій центральних банків є контроль зростання грошової маси та стримування інфляції.

Відносини між міністерством фінансів і центральним банком у розвинутих країнах, як правило, є досить різноманітними. Ще більш різнобічними є взаємовідносини парламенту, уряду й центрального банку, котрі мають будуватися на принципах рівноправного партнерства. Міністерство фінансів розробляє засади фінансової політики країни та реалізує й координує бюджетно-податкову політику.

Проблема координації бюджетно-податкової й грошово-кредитної політик у таких країнах полягала насамперед у виборі певної комбінації фіскальних і грошово-кредитних інструментів відповідно до вимог найефективнішої стратегії прямого інфляційного таргетування. При цьому головним об'єктом узгоджених дій уряду й центрального банку було встановлення обов'язкового для виконання цільового показника інфляції. Спільна угода про координацію бюджетно-податкової й грошово-кредитної політик на основі стратегії таргетування інфляції давала змогу досягти ефективного кінцевого результату. У такій ситуації було надзвичайно важливо створити прозорі механізми обґрунтування центральним

банком можливих відхилень від цільового показника інфляції. Ішлося про посилення його економічної автономії. Реальна, а не декларативна незалежність центрального банку від уряду – один із базових принципів їхньої взаємодії.

У 1991 р. Банк Канади та Федеральний уряд Канади уклали угоду про підтримання темпів зростання цін (за індексом цін на споживчі товари й послуги) у межах від 1 до 3 %, котра двічі переукладалася. Формально відповідальність за дотримання темпів інфляції в цих межах була покладена на Банк Канади, а федеральна влада взяла на себе зобов'язання забезпечувати збалансованість бюджету та зменшувати частку державної заборгованості відносно ВВП.

Питання про те, як досягається зниження інфляції – лише шляхом її таргетування (планування) чи завдяки ефективнішому виконанню центральним банком інших дій, постійно дискутувалося. Загальновизнаною є висока ефективність грошово-кредитної політики Федеральної резервної системи США (ФРС), яка формально не використовувала стратегію таргетування інфляції. У 1980-90-х роках та на початку XXI ст. вона дотримувалася стратегії утримання низького й стабільного рівня інфляції в довгостроковому періоді. Така стратегія змушувала ФРС постійно аналізувати показники, що характеризують майбутні інфляційні тенденції, та вживати активних заходів за очікувань високих темпів інфляції.

Показово, що в більшості країн, де була запроваджена стратегія інфляційного таргетування, саме уряд ініціював запровадження прямого таргетування інфляції та брав активну участь у затвердженні таргету. Так, у Ізраїлі й Норвегії інфляційний таргет затверджував уряд, у Південній Африці – міністр фінансів, у Бразилії – міжвідомчий орган за поданням міністра фінансів; у Канаді та Австралії – спільно центральний банк і уряд; у Чилі й Таїланді – центральний банк після консультацій із урядом. І лише у двох країнах – Перу та Мексиці – інфляційний таргет затверджував центральний банк¹.

Практика розвинутих країн світу засвідчила, що одностороннє оголошення таргету інфляції центральним банком знижує ефективність таргетування та довіру суспільства до цієї грошово-кредитної стратегії, тому оголошені орієнтири мають офіційно затверджуватись урядом.

¹ Грищенко А. А. Середньострокова монетарна стратегія: зарубіжний досвід та основні засади формування в Україні / А. А. Грищенко, Т. О. Кричевська ; НАН України, Ін-т екон. та прогнозів. – К. : 2006. – С. 62.

Цікавим у плані запровадження стратегії таргетування інфляції є досвід Нової Зеландії. Використання в цій країні правила інфляційного таргетування наприкінці 1980-х років дало змогу знизити інфляцію з 20 до 2–3 %, що мало велике значення для розвитку фінансової системи країни. Із запровадженням режиму таргетування інфляції з'являється чітка інституційна відповідальність центрального банку за контроль рівня інфляції¹.

Розглянемо зарубіжний досвід організації функціонування ринку державних цінних паперів. Слід зазначити, що останні посідають досить важливе місце у структурі формування центральними банками грошової бази національних валют у цілій низці розвинутих країн світу. Так, Банк Японії у вересні 2002 р. формував свої ресурси на 76 % під бюджетні боргові інструменти. Про це свідчать обсяги державних цінних паперів, що перебувають на балансі Банку Японії, під які він емітував ени. У США на балансі ФРС також перебувала значна частина державних казначейських зобов'язань. Таке розміщення здійснювалося не безпосередньо від міністерства фінансів до центрального банку, а з використанням вторинного ринку державних цінних паперів.

Як приклад організації недискреційної бюджетно-податкової й грошово-кредитної політики можна розглянути досвід Великобританії починаючи з 1997 р., де застосовувалися два основних бюджетних правила: 1) “золоте правило”, згідно з яким протягом економічного циклу уряд запозичує виключно на інвестиційні цілі, а не для фінансування поточних видатків; 2) “правило сталих інвестицій”, відповідно до якого відношення чистого обсягу державного боргу до ВВП протягом економічного циклу повинне бути стабільним і обґрунтованим². Досить високу ефективність на основі цих правил продемонструвала Бюджетна податкова середньострокова стратегія (Medium-Term Financial Strategy – MTFSS).

Історичною передумовою тісної співпраці між казначейством (міністерством фінансів Великобританії) і Банком Англії став тривалий успішний досвід підпорядкування центрального банку міністерству фінансів. Тривалий час головна роль у формуванні грошово-кредитної політики належала казначейству – міністерству фінансів.

¹ Таргетування інфляції: питання політики та реалізації // Вісник Національного банку України. – 2005. – № 1. – С. 26, 27.

² Принципы финансирования структурных реформ. Всемирный банк // Вопросы экономики. – 2005. – № 6. – С. 22.

До прийняття Закону про Банк Англії¹ в 1998 р. цей банк мав обмежені повноваження незалежного контролю над інструментами грошово-кредитної політики. Такий контроль здійснювався міністром фінансів. Рішення як щодо інфляційної цілі, так і щодо застосування інструментів грошово-кредитної політики приймалися міністерством фінансів. У рамках режиму інфляційного таргетування 1997 р. діяльність Банку Англії обмежувалася головним чином прогнозуванням інфляції та аналізом її фактичної динаміки.

Законом про Банк Англії центральному банку було надано операційну незалежність у проведенні монетарної політики. Це означає, що відтоді казначейство встановлює кількісну мету щодо грошово-кредитної політики, а рішення стосовно її досягнення самостійно приймає спеціально створений орган Банку Англії – Комітет з грошово-кредитної політики. Повноваження Банку Англії й міністерства фінансів почали розподілятися таким чином:

- цілями Банку Англії у сфері грошово-кредитної політики було визначено підтримання цінової стабільності та, за умови досягнення цієї мети, економічної політики уряду, включаючи його цілі щодо зростання й зайнятості (ст. 11 Закону про Банк Англії);
- кількісний показник цінової стабільності щороку встановлювало казначейство (міністерство фінансів Великобританії) у відкритому листі до Банку Англії (ст. 12 Закону про Банк Англії);
- Банку Англії було надано операційну незалежність від міністерства фінансів у проведенні грошово-кредитної політики – тепер міністерство могло давати вказівки банку у сферах його діяльності, що торкаються суспільних інтересів, окрім грошово-кредитної політики (ст. 10 Закону про Банк Англії). Операційна незалежність Банку Англії від уряду означала, що він міг самостійно приймати рішення щодо рівня короткострокових процентних ставок із метою досягнення визначеного урядом цільового показника інфляції;
- за формування грошово-кредитної політики в межах Банку Англії відповідав Комітет із грошово-кредитної політики. Він складався з дев'яти членів: керуючого банком; двох його заступників; двох членів, що призначаються керуючим після консультацій із міністром фінансів (один із них ніс виконавчу відповідальність за проведення в межах банку аналізу матеріальної політики, другий –

¹ Bank of England Act 1998 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.bankofengland.co.uk>.

за проведення операцій із грошово-кредитної політики); чотирьох членів, що призначалися міністром фінансів. Керуючий та його заступники призначалися на п'ять років, члени комітету – на три роки, допускалися повторні призначення (ст. 13 Закону про Банк Англії);

- Банк Англії відповідав за виконання цільового показника стабільності інфляції, встановленого міністром фінансів. Якщо фактичний показник інфляції відхилявся від цільового більше ніж на 1 %, голова Банку Англії подавав міністру фінансів відкритий лист із поясненням причин відхилення, зазначенням заходів, які планувалося здійснити з метою їх усунення, відповідного проміжку часу, потрібного для цього, та пропозицій щодо поліпшення виконання цільового показника в майбутньому;
- у виняткових випадках законодавство передбачало надання міністерством фінансів вказівок стосовно грошово-кредитної політики Банку Англії.

Одночасно з внесенням змін до Закону про Банк Англії в 1998 р. у Великобританії було реформовано фіскальну політику.

Закон про фінанси 1998 р. передбачав подання урядом на затвердження парламенту Кодексу фіскальної стабільності та визначав обов'язкові положення цього документа. Передусім закон вимагав побудови кодексу на основі п'яти ключових принципів фіскального менеджменту (прозорості, стабільності, відповідальності, справедливості й ефективності). Кодекс фіскальної стабільності затверджений парламентом у 1998 р. Згідно з цим документом уряд мав встановлювати й пояснювати парламенту цілі бюджетно-податкової політики та правила, за якими він її проводитиме. Ті цілі й операційні правила мали відповідати названим принципам та підтверджуватися в кожному бюджеті.

Уряд мав право змінювати цілі бюджетно-податкової політики й операційних правил, якщо це не суперечило вказаним принципам, у цьому разі причини змін мали бути оприлюднені. Також він міг тимчасово відхилятися від встановлених цілей і операційних правил, повідомляючи причини відхилення, спосіб і період повернення до попередніх правил чи цілей та правила й цілі, що діятимуть протягом періоду відхилення. Крім того, кодексом було встановлено форми й механізми звітування про проведення бюджетно-податкової політики¹.

¹ The Code for Fiscal Stability [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.mtreasury.gov.ukdocumentscyukecon_fisc_code98/cfm.

У лютому 2009 р. прийнято Закон про банки, що доповнив Закон про Банк Англії в частині проголошення ще однієї мети Банку Англії – захист і посилення стабільності фінансової системи Великобританії (ст. 2А Закону про Банк Англії). У законі зазначено, що Банк Англії в досягненні мети фінансової стабільності має співпрацювати з іншими відповідальними органами (включаючи казначейство та управління з регулювання фінансових послуг). Закон 2009 р. також визначає механізми роботи з проблемними банками.

Оскільки бюджетні правила, що встановлювалися законом про фінансову відповідальність, вимагали наявності розвинутої системи фінансового й бюджетного прогнозування, для організації відповідної роботи було передбачено утворення нового органу – фінансової ради, до повноважень якої належить підготовка макроекономічних прогнозів, базових прогнозів бюджету, розроблення методологічних рекомендацій щодо фінансового планування, прогнозування й оцінки бюджетних впливів, визначення фінансових впливів законів про бюджет та інших допоміжних законів, а також відповідності законопроектів установленим Законом про фінансову відповідальність фінансовими правилами.

Важливим елементом побудови взаємодії грошово-кредитної й бюджетно-податкової політик у Великобританії стало законодавство, що передбачало надзвичайно деталізовану систему інформування про політику органів державної влади. Особливо велике значення в цьому контексті мала система оприлюднення майбутніх заходів фінансової політики, що дає змогу Банку Англії врахувати їх при проведенні грошово-кредитної політики.

Згідно із Законом про свободу інформації, кожен публічний орган влади Великобританії затверджує й виконує схему публікацій про свою роботу. Ця схема містить класи інформації, яку публікує орган влади, форми таких публікацій та відомості про їх платність.

Цікавим для України є досвід ряду країн – нових членів ЄС, зокрема Польщі, щодо застосування правила бюджетно-податкової політики “інфляція плюс”, яке обмежувало зростання державних видатків до рівня, що не перевищував рівня інфляції більш ніж на 1 %. Це правило використовувалося в Польщі при плануванні державних видатків на 2003 р. Згодом було оголошено нове бюджетне правило, згідно з яким зростання реальних видатків державного бюджету не повинне було перевищувати збільшення реального ВВП¹.

¹ Rozkrut M. The monetary and fiscal mix in Poland / M. Rozkrut // BIS Papers. – 2003. – № 20. – P. 216.

В Угорщині у вересні 2004 р. підписано документ про розподіл завдань між центральним банком і урядом країни – Тристоронню угоду між Угорською установою фінансового нагляду (УУФН), Угорським національним банком (УНБ) і міністром фінансів про координацію завдань щодо забезпечення стабільності фінансової системи.

Документ включав відповідні положення законів про УНБ та Декрету про уряд. Забезпечуючи досягнення мети фінансової стабільності, УУФН мала здійснювати регулювання й нагляд фінансових установ; УНБ – аналізувати системні ризики фінансового сектору та випускати звіт про фінансову стабільність, регулювати систему платежів; міністерство фінансів – захищати фінансову рівновагу національної економіки, визначаючи загальний шлях розвитку останньої та публічних фінансів. Із метою ефективної координації УУФН, УНБ і міністерство фінансів створили Комітет із фінансової стабільності як консультативний форум для обговорення питань функціонування системи фінансового посередництва.

У системі владних інститутів розвинутих країн створювалися координаційні комітети з представників міністерства фінансів, казначейства, центрального банку. Утім, вони не несли реальної й повної відповідальності за свої рішення та дії. У середині 1990-х років співробітник Світового банку І. Мас вказував на можливість створення так званої незалежної фіскальної ради, подібно до незалежного центрального банку¹. Однак цю можливість так і не було реалізовано.

Моніторинг результативності координації бюджетно-податкової й грошово-кредитної політик у ході виконання державного бюджету передбачав аналіз і контроль бюджетних доходів та реалізації бюджетних видатків, виявлення проблем під час виконання бюджету, забезпечення стабільності гривні та на цій основі підвищення ефективності скоординованих дій міністерства фінансів і центрального банку.

Зазначимо, що у ФРН Бундесбанк відіграв значну роль у системі бюджетного адміністрування, виступаючи як обслуговуючий банк щодо центральної, федеральних кас і платіжних терміналів, а також беручи участь в управлінні ліквідністю рахунків із обліку коштів федерального бюджету².

¹ *Mas I. Central Bank Independence: A Critical View from a Developing Country Perspective / I. Mas // The World Bank Economic Review. – 1994. – № 9. – Р. 35.*

² *Прокофьев С. Е. Организация исполнения федерального бюджета в ФРГ / С. Е. Прокофьев, И. В. Назарова // Финансы. – 2006. – № 9. – С. 68.*

У ЄС головним пріоритетом стратегії координації бюджетно-податкової й грошово-кредитної політик вважається забезпечення стійкого економічного зростання. Діяли дві бюджетні лінії: “конкурентоспроможність із метою зростання й зайнятості” та “зближення задля зростання й зайнятості”. На першу, в яку входили науково-технічна політика та інновації, освіта, транс’європейські мережі, соціальна політика й функціонування єдиного внутрішнього ринку, відводилося до 10 % усіх витрат спільного бюджету. На другу, що передбачала допомогу відсталим регіонам, – 30–35 %. Ще одним пріоритетом є збереження природних ресурсів і управління ними. При цьому кошти було спрямовано переважно на сільськогосподарську політику (43 % видатків загального бюджету).

Одним із найвідоміших бюджетних правил є те, що містилося в Пакті про зростання і стабільність Європейського монетарного союзу. У ст. 121 Угоди про утворення Європейського Співтовариства вказувалося, що обов’язковою умовою для запровадження єдиної валюти є стійкість фінансової позиції (кожного) уряду.

Бюджетне правило для ЄС сформульоване в Пакті про стабільність і зростання. Цей документ складається з Резолюції щодо Пакту про стабільність і зростання та двох постанов Ради Європи. Перша постанова від 07.07.1997 № 1466/97 (зі змінами, внесеними в липні 2005 р.) має назву: “Превентивна рука: нагляд за бюджетними позиціями” та вимагає від усіх країн – членів ЄС встановити середньострокову мету для бюджетно-податкової позиції. Ця мета може відрізнитися по країнах, що забезпечує гнучкість бюджетно-податкової політики та врахування потреб країн щодо державних інвестицій. Граничним значенням такої середньострокової мети є дефіцит бюджету в розмірі 3 % ВВП. Для країн-членів, котрі запровадили євро, й тих, що беруть участь у механізмі ЕКМ II, середньострокові цілі мають бути в межах між дефіцитом у розмірі 1 % ВВП та збалансованим бюджетом чи бюджетним надлишком. Середньострокові цілі щодо балансу бюджету країн-членів можуть переглядатись у випадку проведення значних структурних реформ або кожних чотири роки¹.

Друга постанова має назву: “Коригувальна рука: процедура надлишкового дефіциту” та передбачає економічні санкції для країн, що порушують

¹ Preventive arm: surveillance of budgetary positions: Council Regulation (EC). – № 1466/97 of 7 July 1997 on the strengthening of the surveillance of budgetary positions and the surveillance and coordination of economic policies [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://europa.eu/scadplus/leng/en/lvb/125019.htm>.

вимогу щодо максимального дефіциту бюджету в розмірі 3 %. У ній також зазначено, за яких умов допускається тимчасове порушення цієї вимоги: 1) якщо воно стало наслідком незвичайної події, котра перебуває поза межами контролю даної країни та чинить істотний вплив на фінансову позицію уряду; 2) якщо воно є результатом значного економічного спаду (коли спостерігається падіння реального ВВП чи кумулятивне зменшення обсягу виробництва протягом тривалого періоду дуже низького економічного зростання). Також перевищення граничного значення вважалося тимчасовим, якщо за бюджетними прогнозами Європейської Комісії дефіцит зменшився до рівня, нижчого від граничного, після надзвичайної події чи значного спаду¹.

У умовах світової фінансово-економічної кризи 2008–2009 рр. у грошово-кредитній й бюджетно-податковій політиці з'явилася спільна мета – досягнення фінансової стабільності, що виражається в забезпеченні прийнятних умов для залучення фінансування економічними суб'єктами. Досягнення такої стабільності стає цільовою функцією, а власні цілі грошово-кредитної й бюджетно-податкової політики виконують роль обмежень (більш чи менш жорстких), за яких забезпечується максимізація цільової функції.

Важливу антикризову роль відіграла бюджетна підтримка економічного розвитку на рівні 1,5 і 1 % ВВП у 2009 та 2010 рр. відповідно². Додаткові державні витрати в 2009 р. становили у США 2 % ВВП, у РФ – 1,7, у Великобританії – 1,4 % ВВП. У країнах єврозони застосовується стимулювальна грошово-кредитна політика, й дискреційні витрати в рамках бюджетно-податкової політики у 2009 р. є порівняно нижчими – до 1 % ВВП, за винятком Німеччини, де додаткові державні витрати плануються на рівні 1,5 % ВВП (табл. 2.4.1).

Важливим чинником стабілізації фінансових ринків стали узгоджені дії групи G20 за результатами домовленостей на початку квітня 2009 р. та на подальших самітах. У спільному комюніке міністрів фінансів і

¹ The corrective arm: the excessive deficit procedure: Council Regulation (EC). – № 1467/97 of 7 July 1997 on speeding up and clarifying the implementation of the excessive deficit procedure [Official Journal L 209 of 2 August 1997 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://europa.eu/scadplus/leng/en/lvb/125019.htm>.

² The State of Public Finances: Outlook and Medium – Term Policies After the 2008 Crisis // IMF Companion Paper Approved by Carlo Cottarelli. – 2009. – March 6. – P. 24 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.imf.org/external/np/pp/2009/030609.pdf>.

Таблиця 2.4.1.

Пріоритетні напрями бюджетно-податкової політики розвинутих країн в умовах кризи, % ВВП

Країна	Інвестиції в інфраструктуру	Підтримка житлового будівництва	Підтримка стратегічно важливих підприємств	Зниження ставок оподаткування	Підтримка фінансового сектору
Австралія	0,15	0,09	–	0,04	0,3
Аргентина	1,08	–	–	0,22	0,1
Бразилія	–	0,09	–	0,29	0,1
Великобританія	0,16	0,06	–	0,79	9,1
Іспанія	0,75	0,01	–	1,06	3,7
Італія	0,04	0,03	–	0,13	0,8
Канада	0,66	0,30	–	0,23	4,4
Китай	1,76	0,14	0,08	–	0,1
Південна Корея	0,49	–	–	0,32	2,4
Мексика	0,57	–	–	–	–
Німеччина	0,42	0,02	–	0,59	3,1
Росія	–	0,19	0,11	1,29	1,1
США	0,22	–	–	0,67	12,7
Франція	0,29	0,06	–	0,06	1,8
Японія	0,28	0,04	–	0,21	1,7

Джерело: The State of Public Finances: Outlook and Medium – Term Policies After the 2008 Crisis // IMF Companion Paper Approved by Carlo Cottarelli. – 2009. – March 6. – P. 14 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.imf.org/external/np/pp/2009/030609.pdf>.

голів центральних банків країн цієї групи за результатами зустрічі в Лондоні 4–5 вересня 2009 р. було заявлено про завершення надання МВФ додаткових ресурсів у обсязі 850 млрд дол. США, призначених для видачі стабілізаційних кредитів країнам, які їх потребують.

Бюджетна допомога фінансовому сектору надавалася із застосуванням чотирьох основних механізмів: рекапіталізації, гарантій під зобов'язання,

викупу неякісних активів, гарантій під активи. Узагальнення практики використання цих підходів на основі даних щодо 40 країн дає підстави стверджувати, що більшість із них вирішила скористатися всіма інструментами, включаючи рекапіталізацію (15 країн), викуп неякісних активів (7 країн), гарантії на вклади (36 країн), гарантії інших зобов'язань (11 країн). За оцінками аналітиків ВНР "Paribas" обсяг коштів (узятих зобов'язань із урахуванням не використаних у повній мірі коштів у відсотках ВВП), не включаючи гарантії повернення депозитів, у Австралії, Бельгії, Швейцарії, Данії, США, Італії, Люксембурзі становив до 10 % ВВП, у Південній Кореї, Греції, Португалії, на Кіпрі, в Іспанії, Норвегії, Франції та ФРН – від 10 до 20 % ВВП, у Великобританії й Словенії – до 25 % ВВП, у Австрії та Нідерландах – 35–38 %, а у Швеції – понад 40 %¹.

Велике значення в системі антикризових заходів мала рекапіталізація (capital injection) фінансових установ, і насамперед банків, за рахунок бюджетних коштів. Вона здійснювалася шляхом придбання урядом конвертованих облігацій фінансових установ або надання їм субординованих кредитів.

Основна мета програм рекапіталізації – підвищення спроможності банків покривати збитки в умовах кризи та захист інтересів кредиторів і вкладників. Максимальні бюджети програм рекапіталізації закріплювалися нормативно (за винятком Італії й Іспанії, де було вирішено надавати капітальні трансферти відповідно до потреби). У США план рекапіталізації CAP (Capital Assistance Program), затверджений у лютому 2009 р., також не мав визначеного наперед розміру державної підтримки, оскільки не було відомо, які капітали банки зможуть залучити в акціонерів після встановлення обсягу необхідної рекапіталізації за результатами стрес-тестів.

Під час рекапіталізації зазвичай застосовувалися різноманітні фінансові інструменти, котрі не порушували прав власності акціонерів: привілейовані акції, акції без права голосу, конвертовані облігації та субординовані кредити. Придбання урядом звичайних акцій проводилося лише у Великобританії. При цьому закладалися такі умови, що стимулювали дострокове повернення державі вкладених коштів шляхом надання фінансовими установами права викупу в держави привілейованих акцій за справедливими цінами.

Умови рекапіталізації передбачали платне користування державними коштами. Так, за рекомендацією ЄЦБ така плата не повинна була

¹ Джуччі Р. Заходи щодо порятунку банків: міжнародний досвід і висновки для України / Р. Джуччі, Р. Кірхнер. – Берлін ; Київ : German Advisory Group, 2008.

перевищувати 13 % річних, у Великобританії дивіденди за привілейованими акціями, котрі викупувалися державою, протягом перших п'яти років встановлювалися на рівні 12 % річних та тримісячної ставки LIBOR + 700 б. п. у наступні роки.

У США дивіденди за привілейованими акціями банків, які викупувалися в рамках програми CAP, встановлювалися на рівні 5 % річних на перших п'ять років і 9 % у наступні роки. Серед умов рекапіталізації згідно з програмою CAP у США слід назвати також обмеження виплат керівництву фінансових установ, мораторій на виплату дивідендів, забезпечення встановлених обсягів кредитування.

У загальному вигляді процедура рекапіталізації за рахунок бюджетних коштів зводилася до визначення фінансових установ, котрі мали долучатися до процесу рекапіталізації (переважно банки, хоча у США й Німеччині в ньому можуть брати участь і страхові компанії), та джерел фінансування (можуть створюватися спеціальні фонди, у рамках яких уряд купує акції додаткової емісії фінансових установ, або ж використовуються облігації для програм викупу проблемних кредитів).

Проблемні кредити обмінюються на державні облігації. У США бюджет програми допомоги проблемним активам становить 700 млрд дол., фінансується через державний борг, для реалізації програм створено спеціальний фонд та Управління фінансової стабільності. У Німеччині є подібний фонд, проте він має іншу структуру (переважно гаранті). У Великобританії – Фонд відновлення банків, обсяг якого визначається їхніми потребами в капіталі (до речі, коштами цього фонду вже скористалися три банки).

У США до програми рекапіталізації під тиском уряду залучені дев'ять найбільших банків ("Goldman Sachs", "Morgan Stanley", "J.P. Morgan Chase", Bank of America, "Merrill Lynch", "Citigroup", "Wells Fargo", Bank of New York Mellon and "State Street"), що отримали 125 млрд дол., інші банки могли робити це добровільно. Хоча в Німеччині участь банків у рекапіталізації не є примусовою, у ній брали участь переважно державні банки.

Особливості рекапіталізації банків як антикризового заходу в розвинутих країнах у 2008–2010 рр. наведено в табл. 2.4.2.

Важливим аспектом програм рекапіталізації є визначення процедур управління стабілізаційними фондами, а також контролю й нагляду за їхньою діяльністю. У багатьох країнах (Великобританії, Швеції, Німеччині) такі фонди були створені та діяли як спеціальні юридичні структури, у США Управління фінансової стабільності реалізувало програму під керівництвом міністра фінансів.

Таблиця 2.4.2.

Антикризові заходи щодо рекапіталізації банків

Умови	США	Німеччина	Велико-британія
Фінансові установи, що мають право на участь	Банки різних типів, що належать американським власникам	Платоспроможні інституції фінансового сектору, дочірні банки іноземних банків; неплатоспроможні компанії за умови їх системної ролі	Банки різних типів
Форма рекапіталізації	Привілейовані акції з дивідендами у 5 % протягом п'яти років, надалі – 9 %	Привілейовані акції, інші типи участі в капіталі – дивіденди на ринковому рівні	Звичайні й привілейовані акції, дивіденди 12 %
Обсяг рекапіталізації	250 млрд дол. США, мінімум 1 % активів, максимум 3 % активів, але не більше ніж 25 млрд дол. США*	80 млрд євро / 50 % наявного капіталу, але не більше ніж 10 млрд євро	50 млрд ф. ст., із них 39 млрд – для KB3, HBOS, Lloyds TSB
Термін дії рекапіталізації	За три роки допускається викуп акцій банком	до 31.12.2009	Чітко не визначений
Варіанти рекапіталізації	Міністерство фінансів отримує варіанти, що можуть бути конвертовані у звичайні акції (без права голосу) на суму 15 % від інвестицій	Відсутні	Відсутні
Інші умови	–	Визначені пріоритети фінансування	Визначені пріоритети фінансування

* Крім цього, міністерство фінансів США прийняло рішення про надання Bank of America, третьому за величиною банку, 20 млрд дол. для фінансування злиття з банком та надання Bank of America урядових гарантій за активами на суму 118 млрд дол.

Складено за даними веб-сайтів урядів і центральних банків відповідних країн.

У Німеччині процедура ухвалення рішень та парламентський контроль над Фондом стабілізації фінансового ринку є такими: створено Фонд стабілізації фінансового ринку (Finanzmarktstabilisierungsanstalt), правління якого складається з трьох членів, котрі призначаються за поданням міністерства фінансів; загальні питання функціонування фонду (умови оплати праці, принципи управління, типові контракти) вирішує Міжміністерський координаційний комітет із п'яти членів – представників міністерств фінансів, економіки, юстиції, федеральних земель та канцелярії; міністерство фінансів отримує інформацію про діяльність фонду та вповноважене самостійно ухвалювати рішення про використання його коштів; створено спеціальний парламентський комітет (Gremium zum Finanzmarktstabilisierungsfonds), що отримує інформацію про всю діяльність фонду, але без права втручання в неї.

Відповідно до програм гарантування боргів-зобов'язань уряди надавали прямі гарантії щодо виконання банками своїх зобов'язань за депозитами, облігаціями й міжбанківськими кредитами. Це дало змогу забезпечити доступ банків до середньострокового фінансування на прийнятних умовах та компенсувати тимчасове згорання альтернативних джерел фінансування (сек'юритизації). Результатом здійснення цих заходів стало зниження ризиків ліквідності та здешевлення вартості залучених коштів. Слід звернути увагу на те, що державні гарантії надавалися на платній основі, тобто фінансові установи мали сплачувати за них комісійну винагороду (у країнах ЄС – від 0,5 % річних), розмір якої залежав від кредитного рейтингу установи. Особливо важливу роль у стабілізації фінансової системи відіграло так зване емісійне вікно (issuance window), тобто період, протягом котрого фінансові установи повинні були залучити кошти під державні гарантії на фінансовому ринку. Самі запозичення банків під такі гарантії стали основним джерелом фінансових ресурсів в умовах зниження довіри до банківського сектору з боку домогосподарств. На кінець травня 2009 р. було зареєстровано майже 900 випусків гарантованих державою облігацій на загальну суму 700 млрд євро, зокрема у США – 193 млрд євро, у Великобританії – 113, у Німеччині – 109 млрд євро.

Як правило, при наданні державних гарантій щодо заборгованості встановлюється збір (премія). Так, у Великобританії її розмір становить 50 б. п. + середня ціна п'ятирічних СПЗ на суму гарантії; у США – 75 б. п. Сама гарантія не є універсальною (банки повинні подати заявку та сплачувати премію за гарантію) та поширюється на боргові інструменти

іноземних банків не в усіх країнах (наприклад, у США – не поширюється, у Німеччині – поширюється). Термін дії подібних гарантій у різних країнах не однаковий: у Іспанії – п'ять років, у США, Великобританії, Німеччині – три, в Бельгії – два роки.

Ефективною формою державної допомоги фінансовим установам в умовах кризи був викуп у них неякісних активів (asset purchases). Для цього уряди брали на себе частину або всі ризики портфеля неліквідних активів шляхом їх викупу. Першою проголошеною програмою викупу таких активів стала TARP (Troubled Asset Relief Program) для США, затверджена 3 жовтня 2008 р. Утім, на практиці ця програма реалізувалася лише частково й передбачені нею кошти спрямовувалися на рекапіталізацію банків. У лютому 2009 р. у США було прийнято PPIP (Public-Private Investment Program), призначену для викупу неліквідних активів, що забезпечені нерухомістю, на загальну суму понад 500 млрд дол. За німецькою програмою "SoFFin", затвердженою 13 жовтня 2008 р., планувався викуп сумнівних боргів на загальну суму 80 млрд євро. Проте передбачені державними програмами кошти на викуп сумнівних неякісних активів були використані лише частково. На кінець першого півріччя 2009 р. загальна сума коштів розвинутих країн, витрачених на викуп безнадійних активів, становила еквівалент суми 64 млрд євро (зокрема, у США – 38, у Швейцарії – 27 млрд євро). Як показує досвід реалізації подібних заходів, результати не завжди були однозначно позитивними.

Надання урядових гарантій під активи (asset guarantees) здійснювалося за індивідуально розробленими схемами для найбільших фінансових інститутів. Відповідно до цих схем уряд брав на себе зобов'язання покрити частину збитків фінансового інституту від проблемних активів у комплексі із застосуванням інших заходів. Як приклад, можна навести програму з фінансового оздоровлення американського банку "Citigroup". У листопаді 2008 р. разом із рекапіталізацією за рахунок коштів держказначейства США у сумі 20 млрд дол. Федеральна корпорація зі страхування депозитів (FDIC) надала гарантії під потенційні збитки від неліквідних активів "Citigroup" на загальну суму 301 млрд дол. на 10 років. Відповідно до названої програми збитки в розмірі 29 млрд дол. США покриваються за власний коштів "Citigroup", 90 % подальших збитків – за рахунок FDIC, а на суму 10 % непокритих збитків ФРС надає "Citigroup" довгострокове рефінансування за ставкою овернайт + 300 б. п. Як винагороду за отриману гарантію "Citigroup" передав уряду привілейовані акції власного випуску на 7 млрд дол. Загальний обсяг фактично наданих

гарантій під активи у США із жовтня 2008 р. до травня 2009 р. був еквівалентний сумі 281 млрд євро, найбільші зобов'язання з використанням механізму гарантій під активи застосувала Великобританія, їхні обсяги становили 523 млрд євро.

Цікавим для України є досвід антикризової координації бюджетно-податкової й грошово-кредитної політик у Російській Федерації. У 2008 р. уряд РФ і Банк Росії вжили низку антикризових заходів для забезпечення стійкості фінансової та банківської систем, серед яких:

- розміщення тимчасово вільних коштів федерального бюджету на депозитах у комерційних банках;
- розміщення на депозитах Внешкономбанку коштів Фонду національного добробуту (450 млрд руб.);
- розміщення за конкурсом коштів Фонду сприяння реформуванню житлово-комунального господарства і ДК “Роснотехнології” в комерційних банках;
- скасування дисконтів за операціями прямого репо з облігаціями федеральних позик і Банку Росії;
- зниження нормативів обов'язкових резервів (із 8,5 до 0,5 %);
- розширення ломбардного списку Банку Росії для забезпечення додаткових можливостей рефінансування кредитних організацій (включено 27 субфедеральних і корпоративних цінних паперів, запроваджено нові інструменти рефінансування – кредити на 30 днів за фіксованою ставкою та на три місяці за підсумками ломбардних кредитних аукціонів);
- подовження термінів надання кредитів, забезпечених неринковими активами (векселями, поручительствами, правами вимог);
- збільшення статутного капіталу Агентства з іпотечного житлового кредитування на 60 млрд руб.;
- збільшення статутного капіталу Внешкономбанку на 75 млрд руб.;
- наділення Банку Росії правом участі в торгах на фондовому ринку (надання права купівлі-продажу казначейських векселів, державних облігацій, інших державних цінних паперів, облігацій Банку Росії);
- спрощення сек'юритизації й рефінансування іпотечних кредитів;
- спрощення процедури надання державних гарантій (збільшення верхнього ліміту; надання міністерством фінансів державних гарантій за кредитами окремих організацій у розмірі, що не перевищує 10 млрд руб. за кожною гарантією);

- забезпечення санації низки великих кредитних установ через Агентство зі страхування вкладів (якому виділено 200 млрд руб.) та Внешкономбанк;
- надання Банку Росії права укладати з банками угоди, відповідно до яких центральний банк компенсує їм частину збитків за кредитами, виданими організаціям, у котрих відкликана банківська ліцензія.

Програмою антикризових заходів на 2009 р. передбачені такі заходи щодо підвищення стійкості національної фінансової системи¹:

- регулювання нормативів обов'язкових резервів;
- розміщення тимчасово вільних коштів федерального бюджету на депозитах у комерційних банках;
- додаткова капіталізація банків із державною участю, комерційних банків і Внешкономбанку (зокрема, через субординоване кредитування) – 495 млрд руб.;
- надання державних гарантій за кредитами підприємств, відібраних урядом РФ – до 300 млрд руб.;
- санація кредитних установ через Агентство зі страхування вкладів;
- збільшення статутного капіталу Агентства з іпотечного житлового кредитування на 20 млрд руб. та надання ще 40 млрд руб. кредитів із метою реструктуризації заборгованості за іпотечними кредитами для громадян, які опинились у скрутному становищі.

Що з досвіду взаємодії грошово-кредитної й бюджетно-податкової політик у розвинутих економіках може запозичити Україна? Здавалося, розподіл цілей між цими інструментами був досить жорстким, але досвід їх застосування в умовах кризи показав, що вони можуть змінюватися досить швидко та злагоджено.

У США за відсутності правил бюджетно-податкової й грошово-кредитної політик консенсус досягається за рахунок традицій формального й неформального спілкування керівників відповідних відомств, тобто існує певна культура такої взаємодії. У Великобританії успіх обумовлений дуже чіткою інституціоналізацією прозорих принципів і механізмів,

¹ Основные мероприятия Правительства Российской Федерации и Банка России по оздоровлению российской экономики, принятые в 2008 году // Программа антикризисных мер Правительства Российской Федерации на 2009 год [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://premier.gov.ru/anticrisis>.

можливістю доповнення та зміни рішень, прийнятих фінансовими й макроекономічними регуляторами.

Сучасна державна фінансова політика будується на принципах швидкого реагування, попередження рецесії та спрямована на регулювання короткострокових коливань попиту й пропозиції на фінансовому ринку методами точного налаштування (*fine tuning*), які виключають державне втручання в економіку з допомогою інструментів бюджетно-податкової політики. Отже, лише регульований фінансовий ринок забезпечує прозорі й конкурентні правила для його учасників, що є необхідною передумовою підвищення його капіталізації.

Головною метою регулювання фінансового ринку є забезпечення комплексного розвитку взаємопов'язаних ринків фінансових послуг. Зважаючи на світові реалії універсалізації фінансового ринку, змінюються концептуальні засади державної політики регулювання (йдеться насамперед про утворення універсального наглядового органу – мега-регулятора).

Державне регулювання фінансового ринку в Україні повинне відповідати таким завданням, як реалізація єдиної фінансової політики, створення умов для ефективної мобілізації фінансових ресурсів із урахуванням національних пріоритетів гарантування прав власності на такі ресурси, захист прав усіх учасників фінансового ринку, забезпечення ефективного розподілу фінансових ресурсів і ризиків у економіці. Основними формами, з допомогою яких держава впливає на фінансовий ринок, є: податки, що скорочують приватні витрати та уможливають здійснення державних видатків; бюджетні витрати, котрі спонукають приватних інвесторів вкладати капітал у пріоритетні галузі економіки; регулювання й контроль, які стимулюють певну інвестиційну діяльність або змушують відмовитися від неї.

Прийняття Податкового кодексу України стало вагомим внеском у формування стимулювального податкового режиму у сфері фінансового ринку. Його основний результат – перехід від заборонної системи оподаткування до стимулювальної – відіграв важливу роль у розвитку фінансового ринку та підвищенні інвестиційної активності у вітчизняній економіці, сприявши зниженню податкового тиску на інвесторів.

На сьогодні найбільшими загрозами для стабільності фінансового ринку є: зловживання, пов'язані з маніпулюванням та інсайдерською торгівлею, розкриття й підтвердження недостовірної інформації, порушення прав власності на цінні папери тощо. Досвід країн із розвинутим

фінансовим ринком свідчить, що нейтралізації цих загроз великою мірою сприяє впровадження стандартів фінансової стабільності (кодексів у сфері фінансового ринку, принципів банківського нагляду, корпоративного управління, рекомендацій щодо запобігання відмиванню грошей, Міжнародних стандартів фінансової звітності та ін.).

Особливо важливим завданням є підтримання розвитку інститутів і технологій ринку державних цінних паперів. Він має стати центральною ланкою в системі перерозподілу національних фінансових ресурсів у перспективні сфери вітчизняного виробництва. Також потрібно збільшувати надходження до бюджету від продажу таких цінних паперів на основі розвитку державного кредиту. Ідеться насамперед про збільшення обсягів їх продажу та надання переваги не короткостроковим облігаціям, як раніше, а середньостроковим і особливо довгостроковим. Необхідність прискореного розвитку ринку державних цінних паперів в Україні пов'язана зі стратегічними завданнями формування ефективного вітчизняного фінансового ринку. Неможливо уявити собі розвинуту фінансову систему без ефективного ринку державних цінних паперів, який органічно поєднує грошовий і валютний ринки з державними фінансами та є важливою складовою фінансового ринку.

Ринок державних цінних паперів має стати вагомим чинником реалізації в Україні як бюджетної, так і монетарної політики. Потрібно навчитися стимулювати через цей ринок розвиток національної економіки, що стане можливим лише тоді, коли залучені кошти цілеспрямовано використовуватимуться на розвиток виробництва. Мається на увазі органічне залучення вказаного ринку до структур передавального механізму впливу монетарної політики на реальну економіку.

При цьому важливо не допустити посилення спекулятивного характеру ринку державних цінних паперів. Треба регулярно проводити аудит діяльності Міністерства фінансів України, Національного банку України, центрального депозитарію щодо управління державним боргом та оприлюднювати його результати¹. Для підвищення ефективності управління державним кредитом і державним боргом необхідно знизити ризики за позичень шляхом збільшення термінів і зменшення вартості обслуговування державного боргу.

Також потрібно забезпечити розвиток вторинного ринку державних цінних паперів в Україні. У розвинутих країнах він досить успішно вико-

¹ Developing Government Bond Markets. – Washington, DC : The World Bank; International Monetary Fund, 2001. – P. 110.

ристовується для управління грошовою масою. Організувати ефективне функціонування вторинного ринку державних облігацій повинні як МФУ, так і НБУ.

Досить високий рівень довіри вітчизняних банків до центрального банку сприяв розширенню обсягів продажу депозитних сертифікатів, по суті, на шкоду розвитку ринку урядових цінних паперів. Ринкові агенти часто надають перевагу не так державним цінним паперам (хоча вони є надійним і високоліквідним фінансовим інструментом), як депозитним сертифікатам Національного банку України.

Велике значення має координація дій МФУ й НБУ щодо узгодження емісії облігацій державних позик та використання депозитних сертифікатів центрального банку. Останнє не повинне створювати надмірної конкуренції при розміщенні облігацій державних позик на первинному ринку. Необхідне узгодження монетарної стерилізації з боку Національного банку України з обсягами розміщення облігацій державних позик Міністерства фінансів України.

Важливу роль відіграє державне регулювання співвідношення внутрішніх і зовнішніх запозичень на ринку державних цінних паперів. Безперечно, сьогодні зовнішні запозичення є дешевшими порівняно з внутрішніми, однак це зумовлено несформованістю вітчизняного ринку державних запозичень. Збереження чіткої структури фінансування державного бюджету консервуватиме цю несприятливу ситуацію на фінансовому ринку країни, а також посилюватиме залежність України від зовнішніх кредиторів, що в середньо- й довгостроковій перспективі суперечить завданню зміцнення внутрішнього ринку.

З теоретичних позицій, велике значення для розвитку фінансового ринку має зростання монетизації, що означає посилення абсорбційної здатності фінансової системи. Чим вища така здатність, тим сприятливішими є умови для проведення макроекономічної політики. Ідеться про можливість розміщення державних боргових зобов'язань на фінансовому ринку та їх рефінансування в дедалі більших обсягах.

У країнах із незначними фінансовими ресурсами та їх браком безпечний рівень дефіциту бюджету повинен бути нижчим (порівняно з країнами із розвинутими фінансовими системами), оскільки внутрішній фінансовий ринок не спроможний поглинути великі обсяги додаткових державних боргових зобов'язань.

Нерозвиненість фондового ринку негативно позначається на ефективності бюджетно-податкової й грошово-кредитної політик. У такій ситуації

використання інструментів грошово-кредитної політики (насамперед процентної) не дає змоги істотно впливати на стан відповідного ринку, оскільки канал трансмісії сигналів від зміни ставок НБУ до реальних змін у економічній поведінці учасників ринку фактично не працює.

На сьогодні вітчизняний фондовий ринок (як первинний, так і вторинний) не формує справедливої ціни фінансових активів (зокрема, це стосується вартості державних цінних паперів), тому й застосування процентних важелів грошово-кредитної політики значно ускладнене.

Рівень монетизації економіки (за вимір узято відношення грошового агрегату М2 до ВВП у відсотках, за даними МВФ) свідчить про стабільність фінансового ринку в Україні, де він наприкінці 2011 р. досяг значення 52,1 %, що відповідає рівню монетизації в Росії, Туреччині та перевищує цей показник у Азербайджані, Білорусі, Казахстані, Латвії та Румунії. Проте з того часу окреслилася тенденція до демонетизації економіки (табл. 2.4.3).

Таблиця 2.4.3.

Відношення грошового агрегату М2 до ВВП, %

Країна	2007	2008	2009	2010	2011
Азербайджан	20,8	21,2	23,8	24,8	27,8
Білорусь	25,2	23,9	27,7	30,6	40,5
Болгарія	69,9	66,1	69,9	72,0	75,7
Чехія	65,0	70,2	72,5	73,1	74,5
Естонія	56,5	56,8	60,7	59,9	69,8
Німеччина	183,0	188,1	193,4	185,5	181,4
Угорщина	57,6	58,9	63,0	62,9	63,7
Казахстан	36,0	39,0	44,0	38,9	35,7
Латвія	42,7	37,3	44,9	51,4	47,0
Польща	47,8	52,4	53,7	55,4	58,0
Румунія	35,9	34,5	38,6	39,5	39,4
Росія	42,8	39,4	49,2	52,7	52,8
Туреччина	43,8	48,6	54,6	56,1	54,9
Україна	55,0	54,4	53,4	55,2	52,1

Джерело: International Financial Statistics (IFS) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.imf.org>.

Щодо рівня монетизації слід зауважити, що він визначається насамперед величиною й динамікою попиту на гроші (трансакційного та спекулятивного), прогноз якого має бути науково обґрунтований. Тому спільне прогнозування Міністерством фінансів України, Міністерством економічного розвитку і торгівлі України та Національним банком України динаміки реального попиту на гроші є важливим і необхідним. По-перше, непередбачуваність реального попиту на гроші не дає змоги встановлювати оптимальні кількісні орієнтири монетарних агрегатів, по-друге, виважена політика з оптимізації такого попиту підвищує рівень монетизації економіки та сприяє виконанню дохідної й видаткової частин державного бюджету.

Для економіки з недостатнім рівнем монетизації типовою є низька кредитна активність банків, зокрема державних. Проблема низької кредитної активності вітчизняної банківської системи пов'язана зі сферою впливу насамперед монетарної політики, а також загальним станом грошово-кредитного ринку.

Багатообіцяюча постанова Національного банку України "Про затвердження Положення про рефінансування та надання Національним банком України кредитів банкам України з метою стимулювання кредитування економіки України на період її виходу на докризові параметри" від 04.02.2010 № 47, яка передбачає надання стимулювальних кредитів пріоритетним для держави підприємствам, фактично не виконується.

Основні причини надмірно високих ставок банківського кредитування в Україні залишаються незмінними. Це високі вартість ресурсів (депозитів), інфляційні очікування та ризики неповернення кредитів. Тому НБУ повинен підтримувати кредитну активність банківської системи в посткризовий період, надаючи банкам кредити під рефінансування. У ролі ресурсу кредитування можна використовувати розширення грошової пропозиції, яке поки що просто змінюється залежно від ситуації на валютному ринку.

Слід визнати, що спрямування бюджетних коштів у 2008–2009 рр. на капіталізацію вітчизняної банківської системи не дало бажаного результату. Капіталізація не привела до підвищення реальної вартості банківських активів. Державні банки використовували бюджетні кошти нерационально, часто на підтримку й кредитування збиткових державних підприємств.

Якщо розглядати проблему капіталізації державних банків у контексті кредитування національних інвестиційних програм, то забезпечення фінансової стійкості таких банків, шляхом їх подальшої капіталізації на основі випуску ОВДП та їх викупу НБУ, є доцільним. Проведену у 2008–2009 рр.

докапіталізацію ВАТ “Державний ощадний банк України” та ПАТ “Державний експортно-імпорتنний банк України” слід продовжувати.

Ринок державних цінних паперів – одна з основних сфер взаємоузгоджених дій МФУ та НБУ в ході реалізації боргової політики. На цей ринок бюджетна й монетарна влада виходять разом, впливаючи на ринковий попит і пропозицію. Унаслідок нерозвиненості в Україні ринку урядових боргових зобов’язань фінансування наявного бюджетного дефіциту завжди є проблематичним.

Окремо слід відзначити роль облігацій НБУ як інструменту абсорбції надмірної ліквідності банківської системи. Ринок державних цінних паперів є важливою складовою фінансового ринку, його відсутність чи недостатній розвиток унеможливають нормальне функціонування й ринку корпоративних цінних паперів.

Основними завданнями боргової політики в Україні на сучасному етапі є: пом’якшення піків платежів, поліпшення структури боргу, зниження вартості його обслуговування. Графік платежів із обслуговування державного боргу має великою мірою визначати діяльність як Міністерства фінансів України, так і Національного банку України. У стратегічному плані боргова політика держави повинна спрямовуватися переважно на інвестиційні цілі. На період модернізаційних зрушень у економіці слід сформувавши механізми використання дефіцитного (боргового) фінансування для здійснення продуктивних бюджетних видатків як стимулу економічного розвитку.

Україні негативні зміни на ринку сталися у 2008–2009 рр., коли істотне збільшення суми коштів, залучених до бюджету (у 2008 р. – у 6,5 раза, у 2009 р. – у 3,2 раза) відбулося на основі значного підвищення середньозваженої дохідності ОВДП (у 1,77 раза в 2008 р.).

В Україні досить активно використовується інструмент державного кредиту, пов’язаний із сек’юритизацією боргів з відшкодування ПДВ. Оформлення відшкодування сум ПДВ облігаціями здійснюється з участю Міністерства фінансів України, Державної податкової служби України й Національного банку України через Державну казначейську службу України та банки, які є клієнтами депозитарію державних цінних паперів НБУ, а якщо сума відшкодування ПДВ одному платникові перевищує 10 млн грн – через державні банки.

Перелік банків, котрі виконують функції агентів із оформлення відшкодування ПДВ облігаціями, оприлюднюється Міністерством фінансів України. Умови випуску ОВДП для відшкодування ПДВ були затверджені

постановою Кабінету Міністрів України “Про випуск облігацій внутрішньої державної позики для відшкодування податку на додану вартість” від 12.05.2010 № 368. При цьому варто зауважити, що вплив використання ПДВ-облігацій на збалансованість грошово-кредитного ринку є суперечливим, отже, потрібно вжити заходів для мінімізації ризиків¹.

Загалом необхідне подальше розширення масштабів грошово-кредитного ринку України, що має відбуватися разом зі збільшенням економічного потенціалу національного виробництва.

Характерною рисою кредитного ринку в Україні є досить високі процентні ставки. Так, наприкінці 2012 р. за кредитами банків у національній валюті ставка дорівнювала 18,4 % (2011 р. – 17,2%, 2010 р. – 15,7 %, 2009 р. – 20,9 %, 2008 р. – 17,8 %, 2007 р. – 14,4 %, 2006 р. – 15,4 %, 2005 р. – 16,4 %, 2004 р. – 17,5 %, 2003 р. – 17,7 %, 2002 р. – 19,6 %, 2001 р. – 29,6 %).

Різні комісійні збори банків ще більше підвищували ціну кредиту (часто дуже істотно). При цьому спостерігався високий рівень маржі: різниця між процентними ставками за кредитами й депозитами в грудні 2012 р. становила 4,2 %.

Процентна ставка рефінансування (середньозважена річна за всіма інструментами) у 2012 р. дорівнювала 8,1 % (2011 р. – 12,4 %, 2010 р. – 11,6 %, 2009 р. – 16,7 %, 2008 р. – 15,3 %, 2007 р. – 10,1 %, 2006 р. – 11,5 %, 2005 р. – 14,7 %, 2004 р. – 16,1 %, 2003 р. – 8,0 %, 2002 р. – 9,2 %, 2001 р. – 20,2 %)².

Для наочності наводимо динаміку ставок грошового ринку України у 2001–2012 рр. (рис. 2.4.1).

Вітчизняний грошово-кредитний ринок не реагує на зміну облікової ставки НБУ, роль якої залишається лише символічною. Нерозвиненість фондових інструментів мінімізує потенціал рефінансування вітчизняних банків центральним банком. Останній емітує гривню під інше забезпечення – вільно конвертовану валюту, а не під вітчизняні акції й облігації.

Проблеми українських банків пов'язані зі знеціненням активів, небажанням інституційних інвесторів рефінансувати видані кредити, здебільшого короткострокові, відпливом вкладів із банків. Вони мають певну

¹ Гець В. М. Посткризові перспективи та проблеми розвитку економік України й Росії (макроекономічний спектр) / В. М. Гець // Фінанси України. – 2011. – № 3. – С. 10.

² Статистичний бюлетень Національного банку України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.bank.gov.ua/control/uk/publish/category?cat_id=57897.



Рис 2.4.1. Динаміка ставок грошового ринку України у 2001–2012 рр. (станом на 1 січня)

Складено за даними веб-сайту Національного банку України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.bank.gov.ua>.

специфіку, зумовлену як особливостями економічної моделі розвитку країни, так і структурно-функціональними деформаціями всередині банківської системи (агресивна кредитна політика, девальвація, погіршення якості кредитів, обмеження доступу до зовнішніх ресурсів, паніка серед вкладників тощо).

Важливу роль у взаємозв'язку бюджетно-податкової й грошово-кредитної сфер відіграє валютний ринок. При затвердженні державного бюджету ключовими орієнтирами для цього ринку мають бути встановлені параметри інфляції. Він повинен працювати на утримання визначеного в бюджеті рівня інфляції. Останніми роками на валютному ринку України спостерігається надлишок іноземної валюти (пропозиція перевищує попит). Цей дисбаланс ліквідує НБУ, який викуповує валюту, збільшуючи тим самим свої валові валютні резерви.

Політика утримування стабільності гривні сприяє збільшенню ресурсної бази банківської системи, вкладів у національній валюті, зниженню процентних ставок за банківськими кредитами, поліпшенню умов обслуговування міжнародних зобов'язань держави, зростанню валютних резервів НБУ, мінімізації курсових ризиків, обмеженню інфляційних і девальваційних очікувань тощо. Зміцнення курсу гривні

здешевлює обслуговування боргових зобов'язань держави. Однак, на жаль, усі названі чинники не стимулюють розвиток реального сектору вітчизняної економіки.

Велике значення для економіки України має фондовий ринок, який у перспективі здатен (як це відбувається в розвинутих країнах світу) забезпечувати її потреби в інвестиційних ресурсах, сприяти зростанню доходів і видатків бюджету, створювати джерела покриття його дефіциту. Збільшення обсягів фондового ринку може значною мірою вирішити питання залучення додаткових фінансових ресурсів для піднесення національної економіки.

У зв'язку з проведенням в Україні пенсійної реформи актуальним завданням є перехід до змішаних або багаторівневих пенсійних систем. Як показує досвід інших країн, пенсійна реформа поживає розвиток фінансового ринку, дає змогу модернізувати фінансову систему країни загалом, а отже, у будь-якому разі сприятиме зміцненню державних фінансів.

Приватні пенсійні фонди поліпшують ситуацію й на грошово-кредитному ринку, зокрема завдяки конкуренції з банківською системою щодо залучення грошових коштів населення. Світовий досвід показує, що більша частина пенсійних коштів, які інвестуються, спрямовується на купівлю державних боргових зобов'язань, активізуючи систему державного кредиту. Виведена за межі державних фінансів, пенсійна система почне краще впливати на стан державного бюджету. Для цього створювані нині українські недержавні пенсійні фонди та державний Накопичувальний пенсійний фонд повинні працювати в значно сприятливішому фінансовому середовищі.

У розвинутих країнах особлива увага приділяється регулюванню сегмента фінансового ринку, пов'язаного з пенсійним страхуванням. Навіть у Великобританії, де діє мегарегулятор, що охоплює майже весь фінансовий ринок, є спеціальний орган, який виконує функції окремого контролю й нагляду за діяльністю пенсійних фондів.

Надзвичайно перспективним для ефективного функціонування фінансового ринку є розвиток такої його складової, як іпотечний ринок. Поки що іпотека в Україні використовується здебільшого у сфері житлового будівництва та заможними громадянами. Для розвитку іпотечного ринку необхідна бюджетно-податкова підтримка. Іпотека є тією ланкою фінансового ринку, в якій повинен найповніше проявитися позитивний ефект координації бюджетно-податкової й грошово-кредитної політик. Розвиток іпотеки та відповідного ринку в Україні – об'єктивна потреба.

Важко уявити собі іпотечний ринок без спеціалізованих банків. Так само вторинний ринок іпотечних заставних не буде життєздатним без розвинутого первинного ринку іпотечних кредитів. Утім, у трансформаційній економіці впровадження інститутів сек'юритизації на іпотечному ринку пов'язане зі значними труднощами.

Актуальним для української економіки є питання поєднання бюджетного й іпотечного фінансування довгострокових інвестицій, насамперед житлового будівництва. Іпотечний кредит є довгостроковим вкладенням грошових коштів під заставу нерухомості.

Розвиток ринку іпотечного фінансування збільшуватиме в економіці обсяг довгострокових фінансових ресурсів, здешевлюватиме кредити та стабілізуватиме банківську систему. Ефективна й доступна система іпотечного кредитування полегшуватиме доступ суб'єктів господарювання та населення до кредитних ресурсів, що сприятиме розв'язанню багатьох соціально-економічних проблем.

Іпотечна програма в Україні повинна бути спільним фінансовим проектом МФУ та НБУ. Адже іпотечний кредит, який є довгостроковим і низькодохідним, потребує всебічної підтримки з боку всіх владних інститутів. Реалізація іпотеки потребує використання потужних фінансових стимулів.

Як відомо, у США федеральні іпотечні агентства "Freddie Mac" і "Fannie Mae" на початку своєї діяльності спиралися насамперед на бюджетні ресурси. За своїм юридичним статусом вони завжди належали до так званих підприємств, що спонсоруються державою (government sponsored enterprises).

Фінансові бульбашки на іпотечному ринку США стали одним із основних чинників розвитку сучасної фінансово-економічної кризи. У середині 2008 р. емісія проводилася переважно з метою кредитування фінансових інституцій, а коли виникли проблеми у "Fannie Mae" і "Freddie Mac", значна частина грошей почала випускатися під викуп їхніх цінних паперів. У результаті, до кінця липня 2009 р. частка державних цінних паперів у структурі активів ФРС скоротилася до 22,9 %, а найбільшим джерелом емісії (32,2 %) став викуп забезпечених іпотекою боргових цінних паперів федеральних іпотечних агентств.

Ще в червні 2003 р. був прийнятий основоположний законодавчий акт у сфері іпотечного фінансування – Закон України "Про іпотеку". Відповідно до розпорядження Кабінету Міністрів України від 10.08.2004 № 559-р була схвалена Концепція створення національної системи іпотечного кредитування.

Головною метою створення національної системи іпотечного кредитування є формування ефективних ринкових механізмів залучення довгострокових фінансових ресурсів у фінансово-кредитну сферу та забезпечення функціонування на цій основі ринку довгострокового іпотечного кредитування із застосуванням сучасної ринкової інфраструктури та фінансових інструментів, які дають змогу поступово знизити вартість, іпотечних кредитів для населення й суб'єктів господарювання та збільшити терміни кредитування.

Постановою Кабінету Міністрів України “Деякі питання державної іпотечної установи” від 08.10.2004 № 1330 було утворено Державну іпотечну установу (ДІУ), а постановою Кабінету Міністрів України “Про Державну іпотечну установу” від 17.07.2009 № 768 – затверджено її статут. Її засновником стала держава в особі КМУ. Основне завдання діяльності ДІУ на сьогодні полягає в акумулюванні в ній дешевих грошових ресурсів.

До підвищення рівня капіталізації ДІУ міг би долучитися НБУ, адже функціонування такої іпотечної інституції відповідає умовам посилення стабільності банківської системи та грошово-кредитної сфери. У 2006 р. передбачалося збільшити статутний фонд ДІУ з 20 до 100 млн грн, хоча й ця сума є явно недостатньою. Одночасно встановлено розмір державних гарантій за зобов'язаннями цієї установи – 1 млрд грн. Важливо збільшити роль системи іпотечного кредитування в політиці рефінансування Національного банку України.

У перспективі ДІУ може стати дієвим механізмом розвитку вітчизняного іпотечного ринку, однак для цього рівень її капіталізації має бути підвищений у десятки разів. ДІУ відіграватиме роль оператора вторинного ринку іпотечних кредитів, її основною функцією є рефінансування комерційних банків шляхом придбання в них стандартних іпотечних кредитів і випуску іпотечних облігацій, забезпечених цими кредитами.

На наш погляд, потрібно вдосконалювати нормативно-правову базу систем іпотечного кредитування та заощаджень на житлове будівництво, зокрема щодо фонду страхування ризиків іпотечного кредитування. Необхідно знизити процентні ставки за іпотечним кредитом і відповідно зробити систему іпотечного кредитування доступнішою. Основною проблемою, що стримує впровадження в Україні дієвих механізмів іпотечного кредитування, є відсутність достатніх довгострокових банківських ресурсів за прийнятними процентними ставками.

Тоді як для країн середнього рівня розвитку Світовий банк вважає орієнтиром частку житлових іпотечних кредитів у ВВП на рівні 25 %, в Україні вона становить лише 2,5–3,5 %.

Ставки за іпотечними кредитами в Україні є чи не найнижчими в банківських портфелях та перебувають на рівні 17–19 % у гривні й 10,5–15 % у іноземній валюті. Щоправда, існують ще комісійні банків за оформлення кредиту й обслуговування рахунку, страховка та інші накладні витрати, прив'язані до розміру позики, котрі загалом можуть становити від 2 до 20 % суми кредиту.

Варто зауважити, що запровадження механізмів іпотечного кредитування за відсутності розвинутого фінансового ринку та відповідної системи житлового будівництва не дасть належного ефекту. Треба чітко розуміти, що без істотного збільшення обсягів будівництва житла іпотечний ринок не дієздатний. Іпотека не є суто фінансовим інструментом, вона має безпосередній вихід на розвиток реальної економіки – сфери будівництва. Ситуація щодо іпотечного кредитування ускладнюється внаслідок високих спекулятивних цін на українському житловому ринку, особливо в столиці.

Стосовно проблеми регуляторів (інституцій) фінансового ринку слід зазначити таке. Світовий досвід показує, що з утворенням фінансового ринку ринок банківських послуг зазвичай регулювався центральним банком країни, ринок цінних паперів – спеціалізованим регуляторним органом, а для страхової діяльності держава зазвичай створювала окремий або “вбудований” у інший державний орган регулятор. У міру розвитку інших видів фінансових послуг, наприклад недержавного пенсійного забезпечення, кожна країна створювала органи регулювання й нагляду за цими новими сегментами фінансового ринку на власний розсуд.

У зв'язку з поглибленням інтеграції та посиленням взаємозалежності різних сегментів вітчизняного фінансового ринку великого значення набуває координація діяльності Національної комісії з цінних паперів і фондового ринку, Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг, Національного банку України та Антимонопольного комітету України.

Створення електронної платіжної системи НБУ сприяло централізації діяльності комерційних банків, формуванню міжбанківського ринку як поліцентричної мережі. Національний банк України регулює розвиток ринку банківських послуг, підтримує стабільність на валютному ринку, відповідає за платіжну й кредитну системи. Міністерство фінансів України

реєструє випуск державних і муніципальних цінних паперів, координує розвиток фінансового ринку загалом.

Центральним державним органом на вітчизняному ринку цінних паперів є Національна комісія з цінних паперів і фондового ринку (НКЦПФР), котра створює проекти нормативних актів, які стосуються емісії й обігу корпоративних цінних паперів, відповідає за дотримання емітентами та професійними учасниками фондового ринку певних стандартів, здійснює ліцензування таких учасників ринку цінних паперів. Регулювання останнього в межах своїх функціональних повноважень здійснювали також Національний банк України, Міністерство фінансів України, Міністерство економічного розвитку і торгівлі України, Фонд державного майна України, Антимонопольний комітет України (АМКУ). Однак ефективність регулювання фондового ринку досі є низькою, про що свідчать незначна місткість цього ринку, а також істотні деформації корпоративних відносин в Україні, котрі проявляються в постійних перерозподілах власності та корпоративних конфліктах.

Регулятор ринку страхових послуг в Україні з'явився в 1993 р. – це Комітет у справах нагляду за страховою діяльністю (Укрстрахнагляд), який підготував проект Закону України “Про страхування” та налагодив ліцензування й поточний нагляд за діяльністю страхових компаній. Розформування комітету з передачею його повноважень МФУ мало що змінило в регуляторній політиці держави на ринку страхових послуг.

У липні 2001 р. прийнято Закон України “Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг”. З 2003 р. розпочалася діяльність Державної комісії з регулювання ринків фінансових послуг України (у 2011 р. перейменована в Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг – Нацкомфінпослуг). Це дало змогу поліпшити стан справ зі стимулюванням страхової діяльності.

До компетенції Нацкомфінпослуг належить здійснення регулятивних і наглядових функцій щодо діяльності з надання послуг у сфері страхування, накопичувального пенсійного забезпечення, довірчого управління фінансовими активами, діяльності небанківських кредитних установ, фінансового лізингу, факторингу тощо.

Отже, на сьогодні в Україні сформувалася система державного регулювання фінансового ринку, що характеризується наявністю кількох регуляторів (НБУ, НКЦПФР, Нацкомфінпослуг, МФУ, АМКУ). На жаль, ці інституції часто регулюють діяльність тих самих учасників ринку. Повноваження НБУ, НКЦПФР і Нацкомфінпослуг розмежовані не за видами послуг чи

типом фінансових операцій, а за статусом установ-регуляторів. Тому до компетенції Нацкомфінпослуг, який був утворений останнім, віднесено ті сегменти фінансового ринку, на котрі не претендували НБУ й НКЦПФР. Зрозуміло, що наявність великої кількості регуляторів не сприяє розвитку українського фінансового ринку.

Великого значення в сучасних умовах набуває створення на фінансовому ринку універсальних наглядових органів. Директиви ЄС щодо регулювання останнього передбачають наявність на національному ринку “єдиного компетентного регулятора” (single competent authority). Для реалізації концепції такого регулятора в більшості країн Європи функції регулювання фінансового ринку концентруються шляхом їх перерозподілу між органами державного регулювання, а також покладення на єдиного регулятора низки функцій, які раніше виконували інститути саморегулювання.

Отже, для ефективнішої координації бюджетно-податкової й грошово-кредитної політик державне регулювання фінансового ринку повинне бути спрямоване не на посилення адміністративного втручання з боку держави в ринкові процеси, а на створення чітких і прозорих правил гри для всіх учасників фінансових відносин.

2.5. БАЗЕЛЬ ІІІ: ІННОВАЦІЙНІ МЕХАНІЗМИ ФІНАНСОВОГО УПРАВЛІННЯ В БАНКІВСЬКІЙ СФЕРІ

Результатом фінансової кризи 2008–2009 рр. стало посилення принципів регулювання банків. Розвиток світової економіки дедалі більшою мірою залежить від прийняття й дотримання країнами єдиних норм і правил діяльності в кредитно-фінансовій сфері.

Міжнародні фінансові кодекси і стандарти покликані підтримувати фінансову стабільність у окремих країнах та не допускати поширення кризових ситуацій. Розробленням цих міжнародних норм, які умовно можна поділити за трьома напрямками (макроекономічна політика забезпечення прозорості, інституційна структура ринку та фінансовий нагляд), займаються такі міжнародні організації, як МВФ, Світовий банк, Базельський комітет із банківського нагляду (Basel Committee on Banking Supervision), FATF (Група розроблення фінансових заходів боротьби з відмиванням грошей), ОЕСР (Організація економічного співробітництва та розвитку).

Базельський комітет із банківського нагляду (далі – Комітет) є комітетом органів банківського нагляду, що створений центральними банками країн Групи десяти (G10) у 1975 р. До його складу входять високопоставлені

представники органів банківського нагляду й центральних банків Бельгії, Канади, Франції, Німеччини, Італії, Японії, Люксембургу, Нідерландів, Іспанії, Швеції, Швейцарії, Великобританії та США.

Приводом для створення Комітету став відомий інцидент із ліквідацією Кельнського банку “Herstatt” у 1974 р. 26 червня 1974 р. ряд банків надав банку “Herstatt” суму в німецьких марках у обмін на доларові платежі в Нью-Йорку. Через різницю між часовими поясами виник лаг за доларовими платежами банкам-контрагентам. Протягом цього лага й до моменту здійснення платежів у Нью-Йорку банк “Herstatt” був ліквідований регулюючими органами ФРН.

За період свого існування Комітет підготував три окремих документи, відомих як Базель I, Базель II і Базель III, що спрямовані на встановлення мінімальних вимог до достатності банківського капіталу, посилення банківського нагляду, а також ринкової дисципліни.

Світова фінансово-економічна криза 2008–2009 рр. виявила істотні недоліки в регулюванні банківської діяльності й управлінні банківськими установами. Варто виокремити такі з них, як:

- недосконалі засади регулювання банківської діяльності та нагляду за банківськими установами;
- недостатньо контрольовані або не контрольовані регуляторами системні ризики;
- невідповідність між цілями й завданнями ризик-менеджменту банківських установ;
- переважна орієнтація власників і менеджерів банківських установ на досягнення тимчасових результатів;
- слабкий зв'язок між бізнесом і ризик-менеджментом у структурах та підрозділах банківських установ;
- неспроможність систем ризик-менеджменту банківських установ попередити кризу, а також зволікання власників і менеджерів банківських установ із вжиттям запобіжних заходів.

Ситуація, що склалася, потребувала реформування та перегляду засад, принципів регулювання й управління, термінового впровадження інновацій. Так з'явилася нова редакція угоди “Міжнародна конвергенція визначення капіталу та стандартів капіталу: нові підходи” (Базеля II), що складається з цілого ряду документів та дістала назву “Базель III” (табл. 2.5.1).

Базель III спрямований на зміцнення стабільності та стійкості світових фінансової й банківської систем, запобігання новим фінансовим кризам та являє собою симбіоз сучасних способів оцінки ризиків (кредитного,

Таблиця 2.5.1.

Базель III – основні документи з банківського нагляду

Дата публікації	Назва документа
Грудень 2012 р.	“Revisions to the Basel Securitisation Framework – consultative document” “Implementation of the Basel III Framework”
Листопад 2012 р.	“Global systemically important banks: Assessment methodology and the additional loss absorbency requirement”
Жовтень 2012 р.	“Report to G20 Finance Ministers and Central Bank Governors on Basel III implementation” “Basel III implementation progress report published by the Basel Committee” “Progress report on Basel III implementation” “Basel III regulatory consistency assessment (Level 2) – Report: Japan” “Basel III regulatory consistency assessment (Level 2) – Preliminary report: United States of America” “Basel III regulatory consistency assessment (Level 2) – Preliminary report: European Union” “Implementation of capital standards: assessment reports published by Basel Committee”
Вересень 2012 р.	“Principles for the supervision of financial conglomerates – final report” “Results of the Basel III monitoring exercise as of 31 December 2011” “Quantitative impact study results published by the Basel Committee” “Core principles for effective banking supervision”
Серпень 2012 р.	“Basel Committee issues consultative document on managing risks associated with the settlement of foreign exchange transactions”
Липень 2012 р.	“Regulatory treatment of valuation adjustments to derivative liabilities: final rule issued by the Basel Committee” “Capital requirements for bank exposures to central counterparties” “Margin requirements for non-centrally-cleared derivatives – consultative document issued BCBS and IOSCO” “Monitoring intraday liquidity management – consultative document issued by the Basel Committee”
Червень 2012 р.	“Dealing with domestic systemically important banks, consultative document issued by the Basel Committee” “The internal audit function in banks, final document issued by the Basel Committee” “Basel Committee issues Principles for effective risk data aggregation and risk reporting – consultative document” “Report to G20 Leaders on Basel III implementation”

Історія заходів. 2.5.1.

Дата публікації	Назва документа
Травень 2012 р.	“Models and tools for macroprudential analysis” “Fundamental review of trading book capital requirements: consultation by the Basel Committee”
Квітень 2012 р.	“Implementation of stress testing practices by supervisors: Basel Committee publishes peer review” “Quantitative impact study results published by the Basel Committee” “Basel III regulatory consistency assessment program” “Progress report on Basel III implementation and procedures for conducting country reviews published by Basel Committee”
Січень 2012 р.	“Basel III liquidity standard and strategy for assessing implementation of standards endorsed by Group of Governors and Heads of Supervision”
Грудень 2011 р.	“Application of own credit risk adjustments to derivatives – Basel Committee consultative document” “Consultative paper on revised “Core principles for effective banking supervision” issued by the Basel Committee” “Proposed regulatory capital disclosure requirements issued by the Basel Committee” “High cost credit protection: statement issued by the Basel Committee” “Banks' internal audit function – consultative paper issued by the Basel Committee”
Листопад 2011 р.	“Global systemically important banks: Assessment methodology and the additional loss absorbency requirement – final document”
Липень 2011 р.	“Global systemically important banks: Assessment methodology and the additional loss absorbency requirement – consultative document” “Pillar 3 disclosure requirements for remuneration”
Червень 2011 р.	“Basel III: A global regulatory framework for more resilient banks and banking systems – revised version June 2011”
Травень 2011 р.	“Range of methodologies for risk and performance alignment of remuneration – final document”
Січень 2011 р.	“Final elements of the reforms to raise the quality of regulatory capital issued by the Basel Committee”
Грудень 2010 р.	“Capitalization of bank exposures to central counterparties – initial consultative document”

Çàê³í ÷áí í ÿ Òàáë. 2.5.1.

Дата публікації	Назва документа
Грудень 2010 р.	“Basel III: International framework for liquidity risk measurement, standards and monitoring”
Жовтень 2010 р.	“Principles for enhancing corporate governance – final document”
Серпень 2010 р.	“Proposal to ensure the loss absorbency of regulatory capital at the point of non-viability – consultative document”
Липень 2010 р.	“Guidelines for computing capital for incremental risk in the trading book – final version” “Revisions to the Basel II market risk framework – final version”
Квітень 2009 р.	“FSP Principles for Sound Compensation Practices”

Джерело: The Bank for International Settlements (BIS) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.bis.org>.

ринкового й операційного) і створення відповідного капіталу, змістовного нагляду та ринкової дисципліни¹.

Інноваційність змін, внесених у основні документи з банківського нагляду, полягає в такому:

- зміна підходів до фінансового управління та ризик-менеджменту шляхом підвищення стандартів управління ризиками, ступеня інтеграції управління фінансами й ризиками банківських установ;
- забезпечення стабільної бази та необхідних резервів для протистояння всіляким ризикам і кризам;
- можливість формування більш повної, консолідованої картини бізнесу для акціонерів і менеджменту.

Самі ж зміни стосуються таких напрямів:

- підвищення якості й розміру капіталу – в документі істотно посилено вимоги до структури та якості капітальної бази банку для підвищення його здатності поглинати збитки як за нормального, так і за ліквідаційного сценарію, а також до забезпечення антициклічними

¹ Воловник А. Д. Базель III: Испытание надёжности банковской системы России в условиях глобальной конкуренции / А. Д. Воловник, Н. С. Зиядуллаев, Ю. С. Кибардина // Экономика мегаполисов и регионов. – 2011. – № 3 (39), июнь. – С. 40–49.

- механізмами: пропонуються нові мінімальні вимоги до власного капіталу та капіталу першого рівня, нові вимоги до капіталу першого й другого рівнів, поступовий відхід від різноманітних гібридних інструментів, перелік можливих вирахувань із капітальної бази¹;
- впровадження нових стандартів управління ліквідністю, підвищення покриття короткострокової ліквідності – Базель III визначає вимоги до ліквідності, її стандарти, мінімальні вимоги до ліквідності, систему моніторингових інструментів²;
 - забезпечення стабільного довгострокового фінансування – Базель III вводить коефіцієнт “Net Stable Funding Ratio” (NSFR) для стимулювання й мотивування банків до залучення стабільних джерел фінансування власних операцій, а також із метою зменшення залежності від короткострокового фінансування;
 - повномасштабне охоплення й покриття ризиків – Базель III передбачає цілковите покриття ризиків, посилюючи вимоги до капіталу на покриття ризиків, які недостатньо відображені в Базелі II, збільшення вимог до торговельних портфелів банків, сек’юритизаційних операцій і угод із похідними цінними паперами³;
 - регулювання системних фінансових інститутів – Базель III вводить додаткові вимоги до рівня достатності капіталу системоутворюючих кредитних організацій для світової фінансової системи.

Необхідність такого чіткого графіка запровадження Базеля III можна пояснити тим, що розроблені Комітетом нормативи перестають бути лише рекомендаціями для світової банківської спільноти – вони стають жорсткими вимогами до банківських установ, невиконання яких передбачає застосування жорстких санкцій із боку регуляторів.

У грудні 2010 р. Комітет опублікував правила “Базель III”, котрі встановлюють нові вимоги до капіталу і стандартів ліквідності банків. Вважається, що реформування вимог, які висуваються до банків, і Базель III є

¹ Basel III: A global regulatory framework for more resilient banks and banking systems – revised version June 2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.bis.org/publ/bcbs189.pdf>.

² Basel III: International framework for liquidity risk measurement, standards and monitoring, BCBS, Dec 2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.bis.org/publ/bcbs165.pdf>.

³ Proposal to ensure the loss absorbency of regulatory capital at the point of non-viability-consultative document, BCBS, Aug. 2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.bis.org/publ/bcbs174.pdf>.

центральною елементом програми забезпечення фінансової стабільності на ринках у майбутньому. На відміну від Базеля II Базель III був узгоджений протягом двох років. Базель III визначив строки впровадження розроблених новацій (табл. 2.5.2). Положення Базеля III поширюються на всі види банків: роздрібні, комерційні, інвестиційні.

Дослідники виокремили загальні проблеми, характерні для банківських криз: надлишок ліквідності, велика кількість неякісних кредитів, недооцінка ризиків. Під час останньої кризи були додатково помічені такі недоліки, як слабка політика корпоративного управління, включаючи політику у сфері винагороди; непрозорість інформації про ризики; недостатня увага до операційних і системних ризиків.

Цілями прийняття Базеля III було зменшення ймовірності негативних наслідків майбутніх фінансових криз. Зокрема, банки повинні мати більші капітал і ліквідність.

Головні принципи Базеля III. Базель III містить положення щодо реформ як на мікро-, так і на макроекономічному рівні та зачіпає й ризики конкретних фінансових організацій, і системні ризики.

Базель III охоплює, зокрема, такі принципи:

- збільшення кількості сфер, у яких фінансовими організаціями повинні прораховуватися ризики, включаючи ті, що показали себе як одні з найбільш проблематичних під час кризи: кредитний ризик контрагента та діяльність із сек'юритизації;
- зміна визначення капіталу й посилення вимог до нього;
- підвищення стандартів ліквідності для усунення невідповідності між коротко- й довгостроковою ліквідностями;
- прийняття стандартів для створення запасу капіталу, котрий може використовуватися в період фінансових труднощів;
- створення системи, за якої зменшується ймовірність появи великої заборгованості в банківській системі.

Потенціал Базеля III може бути реалізований тільки в разі, якщо всі країни-члени в рамках їхніх територій дотримуватимуться його мінімальних вимог. Деякі країни можуть застосовувати вищі стандарти, щоб усунути ризики, характерні для їхніх територій.

Із метою зниження витрат фінансових організацій уведення Базеля III відбуватиметься поступово, починаючи з 1 січня 2013 р. і до січня 2019 р. Разом із тим запровадження Базеля III накладає додаткові витрати на банки, зменшуючи доходи, які вони можуть одержати. Очікується, що банки перекадуть ці витрати на своїх клієнтів. Окрім того, ці вимоги можуть вплинути на можливості фінансування світової економіки. Нові

Таблиця 2.5.2.

Строки запровадження вимог Базеля III у країнах – членах Базельського комітету

Показник	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Базовий капітал першого рівня/RWA, %	3,5	4,0	4,5	4,5	4,5	4,5	4,5
Буферний капітал/RWA, %			0,625	1,25	1,875	2,5	2,5
Контрциклічний капітал, %				0,625	1,25	1,875	2,5
Акціонерний капітал + буфер, %	3,5	4,0	4,5	5,125	5,75	6,375	7,0
Коефіцієнт достатності капіталу, %	8,0	8,0	8,0	8,0	8,0	8,0	8,0
Достатність капіталу + буфер, %	8,0	8,0	8,0	8,625	9,25	9,875	10,5
Фінансовий буфер	Початок періоду спостережень	Тестування на рівні 3 %, банки повинні розкрити інформацію з 01.01.2015		Коригування	Уточнення даних		
Норматив короткострокової ліквідності	Початок періоду спостережень		Запровадження мінімального стандарту				
Показник чистого стабільного фінансування		Початок періоду спостережень				Запровадження мінімального стандарту	

Джерело: The Bank for International Settlements (BIS) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.bis.org>.

правила покликані підвищити якість, стійкість і прозорість капітальної бази (тобто суми банківського капіталу першого порядку та прийняттого капіталу другого порядку), а також збільшити частку покритих ризиків у структурі капіталу.

Основні вимоги Базеля III наведені в табл. 2.5.3.

Запровадження принципів Базеля III забезпечить стабільнішу роботу банків світу, але водночас додасть проблем банкам у глобальному масштабі. Щодо європейських банків слід зазначити, що перехід до правил банківського капіталу, закріплених у Базелі III, підвищує ризики для їхніх кредитних рейтингів.

За повідомленням представників Федеральної резервної системи (ФРС), у США новим вимогам до банківського капіталу не відповідають 19 найбільших кредитно-фінансових організацій: їм не вистачає принаймні 50 млрд дол., щоб відповідати цим стандартам. Найбільшим американським банкам до 2019 р., імовірно, буде потрібно мільярди доларів, щоб виконувати ці правила повною мірою. Меншим банкам не вистачає загалом близько 10 млрд дол. У ФРС вважають, що більшість банків зможе досягти нового рівня достатності капіталу, відповідного Базелю III, зберігаючи прибуток протягом найближчих декількох років замість того, щоби брати кредити.

Варто зазначити, що особливо боляче Базель III б'є по депозитних банках. У 2008 р. у США найбільші проблеми мали якраз такі банки. У результаті запровадження Базеля III в депозитних банків знизиться рентабельність капіталу – його стане ще важче залучати (за оцінкою Комітету, вимоги до акціонерного капіталу зростуть у 7 разів, це означає, що ROE стане менш ніж 3,5 %). Ліквідність підвищиться, але в умовах кризи суверенних боргів якість ліквідних активів не завжди очевидна, зате явне зниження рентабельності. Судячи з обсягів позик банків у ЄЦБ і ФРС, проблема не в браку ліквідності, а в тому, що в разі нормальної ситуації вказані рівні ліквідності однозначно надмірні, а за реальної кризи навіть їх не вистачить.

Експерти агенції "Fitch" упевнені, що банки незабаром відчують тиск із боку ринку й наглядових органів. Для виконання майбутніх вимог до глобального фінансового сектору за рівнем стійкості Базеля III найбільшим фінансовим організаціям світу буде потрібно понад 500 млрд дол. США¹.

¹ Веб-сайт "Fitch Ratings" [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.fitchratings.com/web/en/dynamic/fitch-home.jsp>.

Таблиця 2.5.3.

Вимоги Базеля III

Регулятивний елемент	Запропонована вимога
Вища вимога до мінімального розміру капіталу першого порядку	<p>Коефіцієнт достатності капіталу першого порядку: збільшується з 4 до 6 %.</p> <p>Коефіцієнт буде встановлений на рівні 4,5 % з 1 січня 2013 р., 5,5 % – з 1 січня 2014 р. та 6 % з 1 січня 2015 р.</p> <p>Переважає звичайного власного капіталу досягне 82,3 % капіталу першого порядку, включаючи буфер консервації капіталу</p>
Новий буфер консервації капіталу	<p>Призначений для покриття збитків, що виникають у періоди фінансової й економічної напруженості.</p> <p>Банки будуть зобов'язані підтримувати буфер консервації капіталу на рівні 2,5 %, для того щоб витримати майбутні періоди напруженості, шляхом доведення сумарної вимоги до звичайного власного капіталу до 7 % (4,5 % – звичайний власний капітал і 2,5 % – буфер консервації капіталу).</p> <p>Буфер консервації капіталу має співвідноситися виключно зі звичайним власним капіталом.</p> <p>Банки, що не мають у своєму розпорядженні буфера, стануть об'єктом обмеження у виплатах дивідендів і бонусів, а також у зворотному викупуванні акцій</p>
Контрциклічний буфер капіталу	<p>Контрциклічний буфер капіталу в рамках 0–2,5 % звичайного власного капіталу або іншого капіталу, здатного повністю покрити збитки, буде імплементований із урахуванням національних чинників.</p> <p>У разі введення його в оборот цей буфер розширюватиме буфер консервації</p>
Вища вимога до мінімального розміру звичайного власного капіталу першого порядку	<p>Вимога до звичайного власного капіталу першого порядку збільшується з 2 до 4,5 %.</p> <p>Коефіцієнт буде встановлений на рівні 3,5 % з 1 січня 2013 р., 4 % – з 1 січня 2014 р. та 4,5 % – з 1 січня 2015 р.</p>

Закінчення табл. 2.5.3.

Регулятивний елемент	Запропонована вимога
Стандарт ліквідності	<p>Коефіцієнт короткострокової ліквідності (Liquidity Coverage Ratio – LCR): для забезпечення досить високого рівня ліквідності ресурсів, необхідних для виживання протягом одного місяця в разі розвитку подій за стресовим сценарієм. Уводиться з 1 січня 2015 р.</p> <p>Коефіцієнт чистого стабільного фінансування (Net Stable Funding Ratio – NSFR): призначений для підвищення еластичності на довгострокову перспективу з допомогою створення додаткових стимулів для банків фінансувати свою діяльність зі стабільніших джерел на постійній структурній основі.</p> <p>Додатковий моніторинг ліквідності здійснюється щодо неузгодженості за термінами, концентрації фінансування та ліквідних необтяжених активів</p>
Відношення капіталу до позикових коштів	<p>Додатково 3 % не заснованого на ризику коефіцієнта капіталу до позикових коштів, призначеного для підтримки згаданих заходів.</p> <p>Уведення в дію без припинення функціонування замінованої системи в період 2013–2017 рр.; перехід до компонента 1 з 2018 р.</p>
Мінімальний рівень сукупного коефіцієнта достатності капіталу	<p>Залишається на рівні 8 %.</p> <p>Додавання буфера консервації капіталу збільшує сукупну суму капіталу, котрим повинен володіти банк, до 10,5 % зважених за ризиком активів, 8,5 % із яких має становити капітал першого порядку.</p> <p>Інструменти капіталу другого порядку стануть збалансованими; капітал третього порядку поступово буде ліквідований</p>

Джерело: The Bank for International Settlements (BIS) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.bis.org>.

Експерти провідного рейтингового агентства дійшли висновку: для того щоб 29 найбільших кредитних організацій світу повністю відповідали вимогам Базеля III, їм доведеться залучити додатковий капітал у розмірі 566 млрд дол. США. Це значення було отримане в результаті оцінки співробітниками "Fitch" поточного сукупного обсягу активів головних фінансових інститутів світу. Аналітики з'ясували, що загалом на ці банківські гіганти припадає 47 трлн дол. США активів. Якщо врахувати поточний рівень власного капіталу корпорацій і обсяг активів, що перебувають під їхнім управлінням, то вийде, що 29 банкам потрібно підвищити рівень власного капіталу на 23 %. Варто зазначити, що офіційно Базель III почне діяти вже в 2012 р. Утім, до того моменту, як перелік норм повністю набере чинності (наприкінці 2018 р.), у фінансових інститутів буде досить часу.

З цією проблемою стикнеться більшість європейських банків, які потерпають від кризи. Українським банкам також необхідна термінова до-капіталізація, щоби більш-менш відповідати європейському рівню.

Проте фахівці "Fitch" вважають за потрібне почати підготовку до виконання Базеля III невідкладно. На їхню думку, фінансові компанії зазнаватимуть тиску з боку ринку, а також наглядових органів, їх схилитимуть до того, щоб якомога раніше забезпечити відповідність новим вимогам. Найімовірніше, банки досягатимуть своєї мети з допомогою змішаних стратегій, а не якоїсь однієї. Експерти припускають, що буде застосовуватися зменшення зарплат, випуск нових акцій, а також скорочення активів із підвищеними ризиками.

У травні 2012 р. Єврогрупа анонсувала новий пакет вимог до основного капіталу й ліквідних активів банків у рамках упровадження Базеля III. До початку 2013 р. представники ЄС повинні забезпечити наявність необхідної правової бази, що регулює дотримання третього стандарту міжнародних правил Комітету. Згідно з правилами Базеля III, мінімально допустимий рівень достатності базового капіталу першого рівня (core tier 1 capital) становить 7 % зважених за ризиком активів. Також, за новими стандартами, банки Європи повинні зберігати рівень ліквідних активів, що дасть змогу банку функціонувати в умовах дефіциту ліквідності щонайменше 30 днів.

Додаткові кошти мають акумулюватися за підсумками фінансово благополучних років. Нові стандарти повинні бути застосовані до більш ніж 8300 європейських банків.

Передбачається, що фінансові інститути знайдуть додаткові мільярди євро шляхом випуску акцій чи продажу активів або скорочення виплат

дивідендів. Міністр фінансів Данії М. Вестагер охарактеризувала розроблені нові стандарти Базеля III як найважливіший підсумок фінансової кризи 2008 р.

Ключовим елементом Базельських угод є створення в кожному банку внутрішньої системи оцінки кредитних і операційних ризиків, завдяки чому банки зможуть розраховувати необхідний розмір власного статутного капіталу. Такий підхід має принаймні дві переваги: по-перше, змушує банки краще управляти ризиками, по-друге, дає змогу вдосконалювати механізми рейтингової оцінки позичальників та інших банківських клієнтів і партнерів¹. Утім, Базель II разом із Базелем III не визначили ієрархію банківських ризиків і рівень гарантування власного капіталу банків, що допомагає їм успішно протистояти системним ризикам, можливість яких в умовах гострої конкуренції виключати не слід. Попередження системних ризиків потребує швидше стабільності вимог до власного капіталу банків, а не його постійної адаптації до умов змінної кон'юнктури.

Подібна адаптація повинна здійснюватися з допомогою механізмів внутрішнього контролю, котрі варто створити в кожному банку. Встановлені Комітетом коефіцієнти для зважування ризиків свідчать про те, що запропонована ним модель сприяє роздрібним банкам, котрі обслуговують переважно домашні господарства. Тоді як у європейських країнах домашні господарства здебільшого є вкладниками банків, у США їхня роль як вкладників не велика, навпаки, вони є боржниками банків. Діяльність банків в Україні регулюється виключно вітчизняним законодавством, тому встановлення розміру капіталу та його структури належить до компетенції Національного банку України.

Потреба в додатковій капіталізації визначатиметься рядом чинників, серед яких нормативні вимоги до капіталу, рівень виконання банками пруденційних вимог на певний момент, якість прибуткових активів та їх потенційний вплив на капіталізацію, загальний стан фінансового сектору та необхідність вжиття додаткових заходів щодо забезпечення стабільності банківської сфери.

Основні вимоги до нормативів і порядку розрахунку капіталу банку викладені в Інструкції про порядок регулювання діяльності банків в Україні, затвердженій постановою НБУ від 28.08.2001 № 368. Якщо на початку 2012 р. Національний банк України послаблював вимоги до регулятивного капіталу, то на тлі стабілізації банківської системи (у зв'язку з

¹ Любіч О. О. Системи ризик-менеджменту в банках: орієнтуємося на інновації / О. О. Любіч // Незалежний аудитор. – 2012. – № 4. – С. 56–58.

припливом клієнтських депозитів і зростанням ліквідності банківських установ) уже в липні вимоги були підвищені. Так, було збільшено мінімальний розмір регулятивного капіталу, загалом змінено вимоги до структури капіталу банку.

Згідно з чинними вимогами, мінімальний регулятивний капітал банківської установи має дорівнювати щонайменше 120 млн грн та не повинен бути нижчим за статутний капітал. Норматив адекватності регулятивного капіталу має становити мінімум 10 %. Незважаючи на те, що в окремих банків залишаються проблеми з капіталом через великі збитки в результаті ревізії прибуткових активів, загалом по системі адекватність регулятивного капіталу перебуває на прийнятному рівні (17,98 % станом на 01.07.2012). З початку 2012 р. банки докладали чималих зусиль для нарощування регулятивного капіталу, обсяг якого на цю саму дату виріс до 174,6 млрд грн. Вважаємо, що Міністерству фінансів України доцільно посилювати контроль операційних ризиків банків, участь у капіталізації котрих узяла держава, а також збільшувати капітал державних банків.

2.6. ІННОВАЦІЇ У БАНКІВСЬКІЙ СФЕРІ: ЗАРУБІЖНИЙ І ВІТЧИЗНЯНИЙ ДОСВІД

У сучасних умовах розвиток банківського бізнесу нерозривно пов'язаний із автоматизацією, впровадженням новітніх технічних засобів і передових банківських технологій, просуванням на ринок банківських продуктів і послуг, а також із пошуком інструментів, що підвищують привабливість банківських послуг, чому сприяють інновації.

Банківська інновація – це реалізований у формі нового банківського продукту або операції кінцевий результат інноваційної діяльності банку¹.

У банківській сфері до інновацій відносять нові процеси й моделі, з допомогою яких кредитно-фінансові інститути мають намір вийти на порівняно новий рівень функціонування, а також поліпшити свої позиції на ринку банківських послуг шляхом збільшення частки ринку або нарощення клієнтської бази та підвищення рівня довіри й лояльності клієнтів, якості кредитних операцій тощо².

¹ Єгоричева С. Б. Банківські інновації : навч. посіб. / С. Б. Єгоричева. – К. : ЦУЛ, 2010. – 208 с.

² Козьменко С. М. Маркетинг банківських інновацій / С. М. Козьменко, Т. А. Васильєва, С. В. Леонов // Маркетинг і менеджмент інновацій. – 2011. – № 1. – С. 13–28.

Ідеться про створення банківського продукту, що має привабливіші споживчі властивості порівняно з пропонованими раніше, або якісно нового продукту, здатного задовольнити не враховані раніше потреби його потенційного покупця, або використання прогресивнішої технології створення банківського продукту.

Утім, банківською інновацією не можуть вважатися банківський продукт або операція, котрі є новими тільки для певного банку, але вже давно реалізовані в інших банках.

У табл. 2.6.1 наведено хронологію розвитку найвідоміших банківських інновацій.

Критеріями інновацій є новизна, задоволення ринкового попиту, комерційна реалізованість.

Усі перелічені ознаки повною мірою відповідають поняттю нового банківського продукту, якщо він:

- самостійно розроблений банком для задоволення потреб клієнтів та не має аналогів на ринку;
- впроваджується банком на основі аналізу ринку та оцінки комерційної доцільності створення копії вже наявного на ринку продукту;
- уже існує на ринку, але хоча б один із його параметрів або елементів модифікований у спосіб, що застосовується на цьому ринку вперше.

Новий банківський продукт – це комбінована або нетрадиційна форма банківського обслуговування, створена на основі маркетингових досліджень потреб ринку¹.

Поняття “інновації” можна застосовувати до кожного нововведення в усіх сферах функціонування банку, котре має певний позитивний економічний або стратегічний ефект (наприклад, приріст клієнтської бази банку, збільшення частки ринку, скорочення витрат на проведення будь-якого виду операцій) або створює умови для нього. Інноваційний процес охоплює всі сфери діяльності банку: від розроблення концепції чи ідеї до її практичної реалізації².

До нових банківських послуг відносять діяльність, що допомагає або сприяє клієнту в отриманні прибутку, здатну давати додатковий комісійний прибуток.

¹ Козьменко С. М. Маркетинг банківських інновацій / С. М. Козьменко, Т. А. Васильєва, С. В. Леонов // Маркетинг і менеджмент інновацій. – 2011. – № 1. – С. 13–28.

² Вікулов В. Типологія банківських інновацій / В. Вікулов // Фінансовий менеджмент. – 2004. – № 6. – С. 75–83.

Таблиця 2.6.1.

Хронологія розвитку банківських інновацій

Рік	Інновація
1661	Створено перший державний центральний банк у світі – Банк Швеції
1824	У США вперше у світі створено систему банківського клірингу (система безготівкових розрахунків за товари, цінні папери й надані послуги, що базується на обліку взаємних фінансових вимог і зобов'язань)
1937	Створено перше кредитне бюро
1939	Винайдено прототип першого банкомату
1949	Випущено прототип сучасної кредитної картки
1950	Банки створюють мережу передачі фінансової інформації з допомогою телексного зв'язку
1961	Введено оборотні депозитні сертифікати
1972	Створено централізовану електронну мережу обліку банківських чеків
1973	Створено систему SWIFT
1974	Винайдено смарт-карту
1984	Французькі банкіри починають спілкуватися з клієнтами через електронну пошту
1993	Запроваджено цифрові гроші – DigiCash
1996	Створено міжнародну платіжну систему “Visa International”
1997	У США відкрито перший у світі віртуальний банк
2000	Асоціацією, що складається з 12 найбільших виробників мікропроцесорних карт, оголошено про створення першого у світі універсального електронного гаманця
2008	Реалізовано проект терміналів швидких розрахунків iBox
2010	Уведено безпровідну технологію NFC (Near Field Communication), використання мобільного телефону як банківської пластикової картки

Складено за: Особливості управління інноваціями та інноваційною діяльністю в комерційних банках [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.gisap.eu/node/503>.

Розгляд банківських інновацій, які прив'язуються до національного ринку, надає можливість у процесі аналізу вітчизняного ринку оцінювати банківські продукти, структури котрих копіюють продукти, застосовувані зарубіжними ринками. Це правомірний підхід, оскільки більшість банківських контрагентів вкладає кошти на внутрішньому ринку й відповідно

сприйматиме банківські продукти, що вперше з'явилися на національному ринку, як інноваційні.

Останнім часом до інновацій відносять розроблення й запровадження нових організаційних структур організації. Сучасні банківські установи розвиваються в умовах глобалізації телекомунікаційних засобів, розвитку мережевої форми організації бізнесу, тому на цьому етапі неабиякої актуальності набувають питання винайдення нових форм організаційних структур.

Таким чином, можна стверджувати, що банківські інновації – це кінцевий результат інноваційної діяльності банку, реалізований у вигляді нового або вдосконаленого банківського продукту чи послуги, які впроваджено в практичну діяльність.

Усі інноваційні процеси в банку можна поділити на три логічні групи:

1. Внутрішньоорганізаційний інноваційний процес, тобто такий, що передбачає створення й використання інновації в рамках одного банку. У цьому випадку нововведення не набуває форми нового банківського продукту, а тільки вдосконалює технологію виробництва вже існуючих продуктів або певну сервісну технологію.
2. Простий міжорганізаційний процес, котрий передбачає формування нового банківського продукту, призначеного для просування на ринку як предмета купівлі-продажу.
3. Розширений інноваційний процес, пов'язаний переважно з формуванням комплексного банківського продукту, коли при його створенні банк співпрацює зі своїми партнерами, тим самим перерозподіляючи інноваційний процес між кількома учасниками. Як приклад можна навести послуги *еквайрингу**, системи дистанційного управління рахунком, пакетне надання страхових послуг тощо.

У сучасних умовах інновації є одним із найдієвіших інструментів у конкурентній боротьбі. Упровадження наукових досягнень і винаходів у організацію банківського обслуговування забезпечує постійне відновлення й поліпшення банківських продуктів і технологій обслуговування споживачів.

Саме тому дослідження проблем, пов'язаних із інноваційною діяльністю вітчизняних банків, є надзвичайно актуальним, особливо в умовах світової фінансової кризи, коли провідні фінансові установи зазнають

* Еквайринг (англ. *acquiring*) – діяльність кредитної організації, що включає проведення розрахунків із підприємствами торгівлі (послуг) за операціями, які здійснюються з використанням банківських карт, та операцій із видачі наявних грошових коштів утримувачам банківських карт, котрі не є клієнтами цієї кредитної організації.

проблем із ліквідністю й відпливу фінансових ресурсів, скорочується фінансування інноваційних та інвестиційних проектів та звужується інноваційно-інвестиційна діяльність.

Важливим чинником, який може свідчити про успішність інновацій у банківській сфері, є час. Вибір стратегії лідера інновацій, тобто провідної позиції на ринку з точки зору новаторства, свідчить про ефективність інновацій для організації¹.

Інноваційне лідерство на банківському ринку дає значні вигоди: зростання довіри до банку, поліпшення його іміджу та підвищення лояльності клієнтів тощо.

Банківські інновації дуже часто означають обмеження ризику для клієнта шляхом перенесення його на банк. Це стосується різних видів ризиків, наприклад технічних, операційних. Однак не всі інновації у сфері банківських продуктів супроводжуються зниженням ризику для банку.

Сучасні стратегії інновацій, які реалізуються банками на розвинутих ринках, вимагають високої концентрації. Вони підпорядковані меті обмеження витрат та зменшення кількості рівнів управління в організації. У цій групі можна виокремити такі види стратегій²:

- автоматизація й централізація окремих процесів обслуговування щодо глобальних сегментів і ланцюга вартості, а не повторення на нових ринках старих рішень;
- глобальне управління ризиком у системах електронної дистрибуції, що дає змогу підвищити конкурентоспроможність і безпеку проведених операцій;
- продаж продуктів під однією глобальною маркою, що потребує рекламних витрат, але й надає можливість інтегрувати різні оферти для кожного сегмента, а також знижує витрати, пов'язані з входженням на нові ринки.

Такі стратегії вимагають поєднання інновацій, які стосуються продуктів, операцій і управління банком, у одне ціле. Отже, триває пошук нових комплексних високотехнологічних рішень для банківського сектору.

Сьогодні проблема вдосконалення процесів управління інноваційною діяльністю комерційних банків набула особливого значення у зв'язку

¹ *Duggan R.* Promotion Innovation in Industry, Government and Higher Education // *The Journal of Product Innovation Management.* – 1997. – Vol. 14, May.

² *Іващук Н. А.* Інноваційні стратегії у банківській діяльності / Н. А. Іващук [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.rusnauka.com/2._SND_2007/Economics/19358.doc.htm.

з об'єктивною потребою в залученні інвестиційних ресурсів у інноваційні програми й проекти, орієнтовані на пріоритетні напрями розвитку української економіки, її окремих сфер і регіонів країни.

У діяльності українських комерційних банків спостерігається хоч і незначне, але відставання від банківських установ розвинутих країн у сфері управління інноваційними процесами. Якщо цей розрив і далі збільшуватиметься, вітчизняна банківська система неминуче зіткнеться із серйозними труднощами. На рис. 2.6.1 наведено класифікацію банківських інновацій.

Необхідність упровадження інновацій у банківську діяльність зумовлена, зокрема:

- потребою в забезпеченні прибуткової діяльності банку, причому не лише в короткостроковій, а й у довгостроковій перспективі;
- спроможністю банківської установи генерувати нові потоки доходів за рахунок упровадження інноваційних продуктів, високої якості обслуговування клієнтів, а це забезпечується саме реалізацією інноваційних рішень, що відрізняє банк від його конкурентів;
- підвищенням операційної ефективності, яке в сучасних умовах уже не може бути результатом лише економії на ресурсах, а потребує впровадження процесних інновацій, що допомагає знизити витрати на виконання певних операцій і водночас поліпшити якість обслуговування;
- дотриманням банками вимог державного регулювання банківської діяльності, спрямованого на забезпечення стабільного й надійного функціонування банківської системи шляхом контролю ризиків, котрі беруть на себе комерційні банки як фінансові посередники;
- бажанням банківських установ створити й підтримувати імідж сучасного, динамічного інституту, чутливого до змін потреб клієнтів, зацікавленого в розв'язанні їхніх фінансових проблем, який забезпечує комфортне й доступне обслуговування;
- кардинальними зрушеннями у структурі й характері потреб споживачів фінансових послуг, котрі відбуваються в останні десятиліття¹.

Валютно-фінансові відносини є важливою складовою економіки окремої країни та всього світового співтовариства. Дедалі тісніші економічні зв'язки між країнами в умовах глобалізації ринків мають великий вплив на стан світової й національної валютних систем. Саме механізми монетарної політики забезпечують стабільність валютних відносин у

¹ Єгоричева С. Б. Теоретичні аспекти банківських інновацій / С. Б. Єгоричева // Фінанси України. – 2010. – № 8. – С. 86–96.

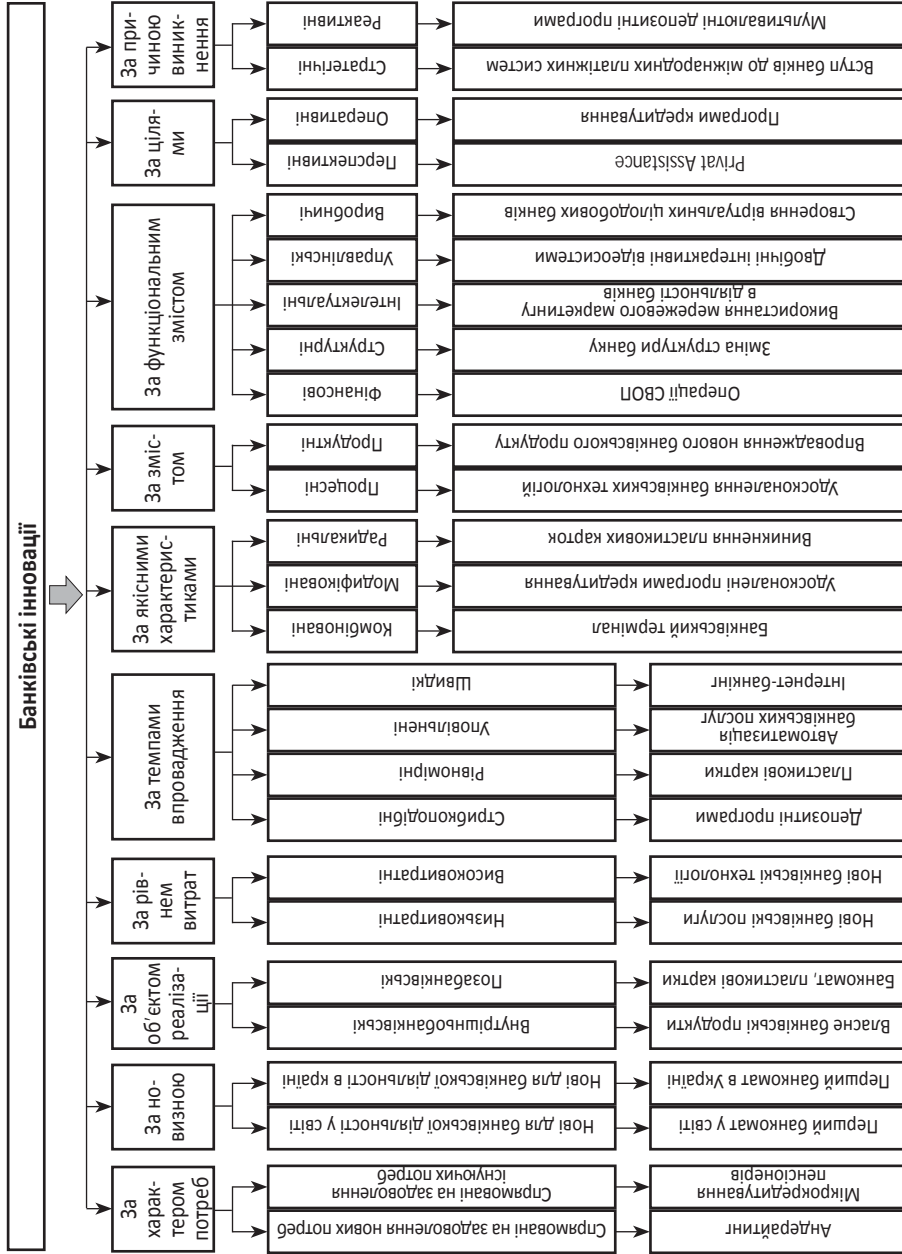


Рис. 2.6.1. Класифікація банківських інновацій

Джерело: Козьменко С. М. Маркетинг банківських інновацій / С. М. Козьменко, Т. А. Васильєва, С. В. Леонов // Маркетинг і менеджмент інновацій. – 2011. – № 1. – С. 13–28.

окремій державі й у світі, захищають національні валютні системи від негативного впливу зовнішніх і внутрішніх факторів, стимулюють розвиток експортно-імпортних операцій, сприяють розв'язанню економічних проблем держави¹.

У світовій банківській практиці тепер відбуваються такі інноваційні зміни:

- багатоканальна діяльність при поєднанні нових і традиційних технологій та інструментів: самообслуговування, дистанційного обслуговування, використання Інтернету, індивідуальних консультацій, телефонних центрів;
- віртуальні банківські й фінансові технології: управління банківським рахунком, готівкові розрахунки, електронний підпис, укладення договорів, фінансові організації (біржі, банки);
- розосередження й організаційний поділ банку на три елементи: поширення послуг, виробнича частина та портфельний банк;
- оптимізація банківської мережі: сегментація, зміни у філіях і філіальній мережі;
- комплексне використання нових інформаційних і комунікаційних технологій для електронного та змішаного (традиційного й нового) маркетингу (клієнт сам обирає форму обслуговування);
- нові банківські продукти (послуги) на базі нових технологій, нові автомати самообслуговування (моно- й багатофункціональні, інформаційні)².

На нашу думку, на особливу увагу заслуговують інноваційні технології, які використовуються банківськими установами. Наприклад, дистанційне управління банківськими рахунками можна здійснювати в різний спосіб: із допомогою телефону (телебанкінг); персонального комп'ютера (е-банкінг); Інтернету (інтернет-банкінг); портативних засобів (мобільний банкінг).

За даними Internet World Stats (на кінець 2011 р.), 15,3 млн населення України (майже 34 %) користується мережею Інтернет³. За прогнозом станом на кінець 2012 р. кількість користувачів Інтернету в країні збільшиться вдвічі. Потенціал розвитку послуг інтернет-банкінгу в Україні

¹ Любіч О. О. Фінансова стабільність та інструменти запобігання фінансовим кризам: міжнародний досвід і рекомендації для України / О. О. Любіч, В. М. Домрачев // Фінанси України. – 2011. – № 5. – С. 78–93.

² Поповенко Н. С. Інноваційні процеси у банківській справі / Н. С. Поповенко, Н. Б. Марченко // Економічний простір. – 2008. – № 15. – С. 99–104.

³ Internet World Stats [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.internetworldstats.com/stats4.htm>.

високий, хоча на сьогодні такими послугами користуються близько 1,2 млн осіб. Лідером ринку є ПриватБанк, у системі якого зареєстровано понад 600 тис. користувачів.

Еволюція банківської системи в бік дистанційної моделі банківського обслуговування зумовлена рядом об'єктивних особливостей економічного й соціального середовищ, у яких існують банки, й у першу чергу змінами в способі життя людей, проникненням нових інформаційних технологій і автоматизацією банківських операцій, посиленням конкуренції.

Нове бачення розвитку сфери банківських послуг ґрунтується на концепції банку майбутнього. Створення такого банку передбачає використання інноваційних технологій у сфері банківських послуг, котрим притаманний “стратегічний ефект” приросту клієнтської бази, зацікавлення значимих персон, зменшення витрат на здійснення банківських операцій за оптимального рівня операційного ризику й операційних затрат.

Інноваційною технологією, що вже сьогодні проходить випробування, можна назвати безпроводну технологію NFC (Near Field Communication). NFC можна дослівно перекласти як “зв’язок у ближньому полі”, котрий здійснюється за рахунок передачі даних по радіоканалу на принципах взаємної індукції на короткій відстані. NFC працює за аналогією з Wi-Fi та Bluetooth і забезпечує зручну, надійну й захищену передачу даних по радіоканалу на короткі відстані між різними електронними пристроями. Системи інтернет-банкінгу в Україні наведено в табл. 2.6.2.

Нині найпоширенішим у світі пристроєм із NFC-інтерфейсом є мобільний телефон. Такі телефони можна використовувати як банківську пластикову картку для роботи з банкоматами. Клієнт ставить телефон біля банкомата, який ідентифікує особу власника телефону та зчитує інформацію просто з нього. Однією з найголовніших переваг використання таких телефонів є те, що вони можуть зберігати інформацію про декілька банківських карток, тому споживачеві не треба носити їх із собою. На сьогодні NFC-технології активно використовуються в Японії.

Компанія “Apple” пропонує програму “iChat”, із допомогою якої користувач через Інтернет може спілкуватися з працівником банку по відеовиклику. Ця інноваційна послуга називається відеобанкінгом та дає змогу клієнту отримати консультацію банківського працівника з будь-якого питання¹.

¹ *Полищук А. И.* Коммерческие банки: новые услуги и инновационные технологии коммуникации / А. И. Полищук [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.i-free.com/industry/articles/572>.

Таблиця 2.6.2.

Порівняння систем інтернет-банкінгу в Україні

Банк	Перегляд виписок	Платежі в межах банку	Платежі в межах України	SWIFT-платежі	Депозити он-лайн	Захист перегляду виписок	Захист платежів
Альфа-Банк	Так	Так	Так	–	Так	Пароль	Одноразовий пароль, SMS
VAB Банк	Так	Так	Так	Ні	Так	Пароль	Одноразовий пароль, SMS
Дельта Банк	Так	Так	Так	–	Так	Пароль	Одноразовий пароль, SMS
ЕРАЕ Банк	Так	Так	Так	Так	–	Пароль	Одноразовий пароль, SMS
ING Банк Україна	Так	Так	Так	Так	–	Пароль	Одноразовий пароль, SMS
Кредобанк	Так	Так	Так	Так	–	Пароль	Одноразовий пароль, SMS
ОТП Банк	Так	Так	Так	Так	Так	Пароль	Пін-код + генератор паролів
Піреус Банк	Так	Так	Так	Так	Так	Пароль	Одноразовий пароль, SMS
ПриватБанк	Так	Так	Так	Так	Так	Пароль+SMS	Одноразовий пароль, SMS
ПУМБ	Так	Так	Так	Ні	Так	Пароль	Одноразовий пароль, SMS
Райффайзен Банк Аваль	Так	Ні	Ні	–	–	Пароль	–

Закінчення табл. 2.6.2.

Банк	Перегляд виписок	Платежі в межах банку	Платежі в межах України	SWIFT-платежі	Депозити онлайн	Захист перегляду виписок	Захист платежів
Російський стандарт	Так	Так	Так	–	Так	Пароль	Одноразовий пароль, SMS
Сбербанк Росії	Так	Так	Так	Так	–	Пароль	Одноразовий пароль, SMS
Укрексім-банк	Так	Так	Так	Так	Так	Пароль	Одноразовий пароль, генератор; Цифровий сертифікат, захищений носій ключа
УкрСиббанк	Так	Так	Так	Ні	–	Пароль	Одноразовий пароль, SMS
Укросоцбанк	Так	Так	Ні	–	Так	Пароль	Одноразовий пароль, чек
Універсал Банк	Так	Так	Так	–	–	Пароль	Цифровий сертифікат, файл
Фінанси та Кредит Форум	Так	Так	Так	Так	–	Пароль	Одноразовий пароль, SMS
Форум	Так	Так	Так	–	Так	Пароль	Одноразовий пароль, SMS

Джерело: Як виглядає інтернет-банкінг по-українськи [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ua.prostobank.ua/e_banking/statti/yak_viglyadae_internet_banking_po_ukrayinski.

Не відстає в цьому плані й Україна. Так, одна з вітчизняних ІТ-компаній випустила новий вид банківської картки для платежів із мобільних телефонів і комп'ютерів. Рішення, запропоноване цією компанією, надає можливість здійснювати платежі в Національній системі масових електронних платежів (НСМЕП) із використанням мобільного телефону або персонального комп'ютера. Основним елементом рішення є захищена карта пам'яті у форматі microSD – ПлатиМО-SD із вбудованим смарт-чіпом. Останній призначений для виконання платіжних операцій та має такі самі властивості, як і пластикова платіжна смарт-карта. ПлатиМО-SD проходить усі стандартні процедури банківської ініціалізації та є повноцінною платіжною карткою НСМЕП. Також вона дає змогу безпечно оплачувати товари й послуги з комп'ютера в Інтернеті та з мобільного телефону незалежно від мобільного оператора й типу використовуваної мережі (2G, 3G, 4G, Wi-Fi).

Ще одним цікавим інструментом є так званий ключ безпеки Secure Token. Ключ безпеки, що є носієм головної інформації та який можна застосовувати для систем інформаційного доступу, може виступати платіжним інструментом для банківських (НСМЕП) і корпоративних систем, інтернет-банкінгу, пристроєм авторизації користувачів Novell, а також формування й перевірки електронного цифрового підпису.

Основними проблемами на шляху розвитку безконтактних платежів є гарантування безпеки та розроблення бізнес-моделі. Що стосується безпеки здійснення транзакцій на основі NFC, то банки схиляються до використання для ідентифікації клієнта біометрії. Найімовірніше застосовуватимуть біометричний відбиток голосу й підпису. Розпізнання голосу може бути успішним навіть за наявності у його власника застуди, а аналіз підпису враховує особливості почерку та силу тиску на папір. Із розвитком зв'язку наступного покоління системи управління будуватимуться на сенсорних технологіях і механізмах розпізнавання голосових команд.

Переважає більшість вітчизняних банків застосовує стратегію запозичення банківських інновацій, а не розроблення власних. Це пов'язано передусім із тим, що банківські установи України порівняно з банками розвинутих країн мають невеликий термін існування. Застосовуючи таку стратегію, вітчизняні банки страхують себе від ризиків, пов'язаних зі здійсненням інноваційної діяльності. Крім того, завдяки такому підходу вони можуть значно скоротити витрати на розроблення й упровадження інновацій, обмежуючись лише витратами на проведення досліджень щодо адаптації новинки на внутрішньому ринку.

На сьогодні лідером із упровадження інновацій в Україні є ПриватБанк. Він першим в Україні запропонував своїм клієнтам послуги інтернет-банкінгу “Приват24”, GSM-банкінгу¹, а також платіжну систему електронних платежів “LiqPAY”*. Окрім ПриватБанку, інновації на сьогодні активно впроваджують ОТП Банк, Укрсоцбанк, Райффайзен Банк Аваль та ін.

Останнім часом на банківському ринку України з’явилися нові схеми, завдяки яким у відділеннях одного банку можна отримати кредит від іншого. За подібних схем кредитні ризики залишаються за банком-кредитором. У свою чергу, банк-агент виконує лише функцію оформлення кредитів і перевірки достовірності всіх документів. Процедура погашення кредитів можна буде також проводити через термінальну мережу агентського банку.

Серед причин появи таких альянсів – скорочення філіальних мереж банків та звуження їхньої спеціалізації. Скоротивши відділення, банк із роздрібним вектором розвитку все одно відчуває потребу у видачі кредитів, тож агентська схема для нього є оптимальною. Разом із тим банк, котрий тимчасово або частково згорнув кредитування (чи просто не працює в споживчому сегменті), дістає можливість одержати додатковий комісійний дохід.

Варто зауважити, що зазначені схеми не суперечать законодавству та дають змогу оптимізувати накладні витрати й зменшити собівартість кредитування. Утім, така схема може мати й побічний ефект для банку. Звичайно, банки є конкурентами та при реалізації спільних програм можуть втратити частину цільової аудиторії. Банкові-конкуренту досить запропонувати вигідніші умови інших послуг, якими може зацікавитися клієнт, котрий оформляє споживчий кредит.

Зарубіжні аналітики доходять висновку, що, попри важливість, постійність і динамічність процесу створення продуктивних банківських інновацій, цей шлях забезпечує тільки тимчасові конкурентні переваги. Час, протягом якого конкуренти імітують нововведення, постійно скорочується, що не дає змоги лідерам забезпечити досить стабільну диференціацію на ринку. Вихід убачається в переході на принципово новий рівень розвитку – реалізацію інноваційних змін у бізнес-моделях. Упровадження інноваційного

¹ Офіційний сайт ПАТ “Комерційний банк “ПриватБанк” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.privatbank.ua>.

* LiqPAY – відкрита платіжна система, яка дає змогу переказати гроші з допомогою мобільного телефону, Інтернету та платіжних карт у всьому світі.

менеджменту як останнього слова в банківському управлінні є нагальною потребою, аби вижити в умовах міжнародної конкуренції.

Динамічний розвиток ринку банківських послуг в Україні та заострення конкуренції на ньому змушують банки застосовувати інші підходи до підвищення ефективності своєї діяльності, шукати додаткові шляхи отримання конкурентних переваг, зокрема через упровадження інноваційних технологій обслуговування клієнтів, нових продуктів і послуг.

Складність нововведень і високий рівень ризику, а також чимала вартість не повинні бути перешкодами для їх здійснення. Саме завдяки інноваціям кардинально зміниться образ сучасного банку, його інструменти, способи спілкування з клієнтами, що допоможе комерційним банкам не лише вижити в нинішніх умовах, а й підвищити власний професіоналізм, витримати конкуренцію та гідно увійти до міжнародного фінансового середовища.

Важливим зовнішнім чинником розвитку вітчизняного фінансового сектору в сучасних умовах є глобалізація, котра означає насамперед універсалізацію інвестиційних процесів, уніфікацію механізмів і технологій функціонування фінансових ринків, посилення взаємодії суб'єктів господарської діяльності різних країн на основі єдиних принципів і норм, розвиток складних фінансових інструментів, зокрема фінансових деривативів.

Глобалізація економіки призвела до структурних змін у національних і міжнародних фінансових системах: фінансовий ринок став більш непередбачуваним (висока волатильність курсів валют, котирувань цінних паперів і процентних ставок за кредитами). Похідні фінансові інструменти дають змогу перерозподіляти та обмежувати наявні ризики, переносити їх на інших учасників ринку й у такий спосіб виконувати функцію страхування.

Для входження у світове та європейське фінансове співтовариство потрібно враховувати нові підходи, пов'язані з перебудовою регулювання, що відбувається у світі та передбачає уніфікацію процедур нагляду за установами різних сегментів фінансового ринку; впровадження нагляду, що базується на ризиках; контроль дій власників і керівників фінансових установ; уніфікацію вимог до корпоративного управління; стандартизовані процедури управління ризиками, активами й пасивами; посилення боротьби з відмиванням грошей; концентрацію й інтеграцію наглядових функцій, зосередження їх у єдиному регуляторному органі; здатність і готовність до ефективної співпраці з міжнародними фінансовими організаціями та об'єднаннями регуляторів.

Для країн із перехідною економікою глобалізація несе вигоди, пов'язані з використанням сучасних методів управління й упровадженням новітніх технологій, відкриває доступ до нових ринків та інвестиційних джерел. Разом із тим глобалізація зумовлює серйозні загрози, насамперед у фінансовій сфері, найістотнішими з яких є ті, що пов'язані з діяльністю транснаціональних корпорацій, можливістю втрати суверенітету та загостренням боротьби за інвестиційні ресурси.

Сучасний ринок капіталів є сферою відносин, де здійснюється рух позикового й акціонерного капіталів із метою забезпечення потреб у фінансових ресурсах. Фондові майданчики країн із розвинутим фінансовим ринком успішно адаптувалися до проблеми трансформації грошових коштів, знижуючи правові й фінансові ризики як для продавця, так і для покупця.

З огляду на те, що на сьогодні поширені у світі похідні фінансові інструменти практично не використовуються на вітчизняному фінансовому ринку, існує об'єктивна потреба в дослідженні перспектив їх використання в Україні.

Фінансові інновації часто створюються для уникнення регулятивних обмежень щодо певних фінансових операцій, наприклад сек'юритизації позик. Також ці інновації часто пов'язані з перенесенням активів із балансів на позабалансові рахунки банків, що дає змогу відстрочити час сплати податків. Позичальники можуть показувати менший акціонерний капітал проти позик, ніж було б потрібно, а це, у свою чергу, надає можливість виконувати регулятивні вимоги наглядових органів.

Інструментом перерозподілу грошових коштів і позикового капіталу через інструменти фондового ринку є *сек'юритизація*.

Сек'юритизація (від англ. securities – цінні папери) – фінансовий термін, що означає одну з форм залучення фінансування шляхом випуску цінних паперів, забезпечених активами, які генерують стабільні грошові потоки (наприклад, портфель іпотечних кредитів, автокредитів, лізингові активи, комерційна нерухомість, що генерує стабільний рентний дохід, тощо)¹.

Сек'юритизація банківських активів як економічне явище стала логічним наслідком загальної тенденції до підвищення ролі ринків цінних паперів як джерел фінансування. Якщо розглядати сек'юритизацію активів із економічної точки зору, то вона поєднала в собі тенденцію до оптимізації

¹ Глоссарий терминов секьюритизации [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.standardandpoors.ru>.

джерел фінансування з урахуванням зростаючої ролі інструментів ринку цінних паперів та управління ризиками активів за рахунок відокремлення їх один від одного. Таким чином, прискорення оборотності фінансових ресурсів, використання дешевих джерел фінансування, пошук забезпечення, зниження рівня відповідальності – усе це дістало відображення в сек'юритизації активів.

Спочатку сек'юритизація активів використовувалася для вирівнювання диспропорцій у фінансовій системі США, проте згодом стала застосовуватися повсюдно як засіб залучення довгострокових фінансових ресурсів у банківську систему для рефінансування іпотечних кредитів.

Із початком діяльності Базельського комітету з банківського нагляду при Банку міжнародних розрахунків (Committee on Banking Supervision of the Bank for International Settlements) та пов'язаним із цим підвищенням обов'язкових нормативів для банків сек'юритизація активів стала сприйматися учасниками ринку не тільки як ефективний інструмент управління балансовими показниками, а і як система управління кредитними ризиками.

Сек'юритизація забезпечує перерозподіл ризиків шляхом трансформації активів банку (позик та інших активів) у цінні папери для продажу інвесторам. Банк емітує цінні папери від власного імені або через дочірні установи, однак такі папери “прив'язуються” до конкретних активів банку: сплата доходу та погашення цінних паперів залежать від отримання банком доходу та основної суми кредитів¹.

Останнім часом під терміном “сек'юритизація” у вузькому значенні розуміють інноваційну форму фінансування. Поняття “сек'юритизація активів” (Asset Securitisation) позначає новий спосіб залучення коштів, який здобув широке визнання спочатку у США, а потім і в Європі. Йдеться про механізм, за якого фінансові активи списуються з балансу підприємства, відокремлюються від решти майна й передаються спеціально створеному фінансовому посереднику (Special Purpose Vehicle – SPV), а потім рефінансуються на грошовому ринку або ринку капіталу.

¹ Методичні вказівки з інспектування банків “Система оцінки ризиків” : схвал. постановою Правління Національного банку України від 15.03.2004 № 104 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v0104500-04>; Про схвалення Методичних рекомендацій щодо організації та функціонування систем ризик-менеджменту в банках України : постанова Правління Національного банку України від 02.08.2004 № 361 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/v0361500-04>.

Рефінансування здійснюється або з допомогою випуску цінних паперів, забезпечених активами (Asset-Backed Securities – ABS), або шляхом отримання синдикуваного кредиту (Asset-Backed Loan).

У країнах із розвинутим ринком капіталу механізм сек'юритизації активів набув значного поширення. Термін "сек'юритизація" з'явився 1977 р. у США у виданні "Wall Street Journal", у статті, присвяченій першому випуску цінних паперів, забезпечених заставою прав за іпотечними кредитами, і з того часу активно використовується в усьому світі.

У США спочатку сек'юритизувались іпотечні активи (тобто права банків, що видали іпотечні кредити, на отримання від позичальників процентів за користування кредитом та основної суми боргу, або тіла кредиту), а потім – неіпотечні. Так, у 1985 р. були випущені цінні папери загальною номінальною вартістю 195 млн дол. США, забезпечені пулом вимог до покупців комп'ютерів у кредит, згодом були сек'юритизовані права вимоги за проданими в кредит автомобілями, права вимоги банків до власників кредитних карток. У 1990-ті роки сек'юритизація охопила найбільшу частину позикового й акціонерного капіталів. У Західній Європі розвиток ринку капіталу припав на кінець 1980-х – на початок 1990-х років.

Основними видами сек'юритизації є іпотечні й споживчі кредити. Нині сек'юритизація стає головним джерелом фінансування для компаній і банків у всьому світі. До речі, надмірна сек'юритизація фінансового ринку стала однією з причин останньої світової кризи. Сьогодні ринок сек'юритизації активів розвивається стрімкими темпами. Ринок деривативів, або похідних фінансових інструментів, практично ніким і нічим не регулюється, а його обсяги тільки у США оцінюються в 600 трлн дол., що на порядок більше від світового ВВП (70 трлн дол.)¹.

У світовій практиці склалися три основних види сек'юритизації активів: класична, синтетична та бізнесу.

За класичної сек'юритизації компанія продає свої активи спеціально створеній юридичній особі – SPV (відповідає поняттю "іпотечний агент"), яка, у свою чергу, фінансує купівлю таких активів шляхом випуску цінних паперів на ринку капіталу. Таким активами, наприклад, у США й Великобританії є права вимоги із житлової іпотеки, права вимоги за комерційною іпотекою, права вимоги за кредитними картками.

За синтетичної сек'юритизації передаються не самі активи, а ризики з допомогою специфічних сек'юритизаційних паперів. Синтетичною сек'ю-

¹ Загадочный рынок деривативов [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.politekonomika.ru/aug2012/zagadochnyj-rynok-derivativov>.

ритизацією називають структуру, яка поєднує властивості звичайної сек'юритизації та кредитних деривативів. Метою такої сек'юритизації є використання кредитних деривативів (наприклад, кредитний дефолтний своп, облігації з кредитним ризиком), для того щоб синтезувати економічний ефект традиційної сек'юритизації¹.

Сек'юритизація бізнесу, або корпоративна сек'юритизація, – це випуск облігацій, забезпечених активами, що генерують грошові потоки, й запасами. У разі банкрутства чи неспроможності забезпечення може бути виокремлене з конкурсної маси на користь власників облігацій та передане в управління запасній керуючій організації. Це дасть змогу й далі створювати грошові потоки, котрі надходять інвесторам. За наявності адекватних механізмів підвищення кредитної якості рейтинг цінних паперів, випущених у рамках сек'юритизації бізнесу, може бути вищим за рейтинг старших забезпечених або незабезпечених зобов'язань компанії².

Отже, сек'юритизація ринку починалася в умовах становлення іпотечних і споживчих кредитів. Для України сек'юритизація грошових коштів являє собою новий вид фінансування, який ґрунтується на списанні фінансових активів із балансу підприємства, рефінансуванні з їхньою допомогою випуску цінних паперів на міжнародному ринку капіталів.

Використання інструменту сек'юритизації фінансових активів передбачає адаптацію поточних проблем економічного й правового змісту. У разі усунення цих перешкод український капітал зможе успішно вийти на світовий ринок фінансових ресурсів, істотно підвищити рівень капіталізації власного ресурсного ринку, мінімізувати фінансові й кредитні ризики.

Фінансові інновації, пов'язані із сек'юритизацією й фінансовими угодами про продаж і зворотну купівлю, повинні бути запроваджені, але мають бути мотивовані регуляторним арбітражем.

Остання криза засвідчила передусім готовність менеджерів великих фінансових установ брати на себе ризики, купуючи фінансові інструменти, які не були оцінені належним чином. Розумними оцінками ризику нехтувала й більшість банків. Слід зауважити, що помилки фінансових

¹ *Туктаров Ю.* Синтетическая секьюритизация / Ю. Туктаров // Рынок ценных бумаг. – 2007. – № 11. – С. 36–40.

² *Бэр Х. П.* Секьюритизация активов: секьюритизация финансовых активов – инновационная техника финансирования банков / Х. П. Бэр ; пер. с нем. Ю. М. Алексеева, О. М. Иванова. – М. : Волтерс Клувер, 2007. – 624 с.

менеджерів виявили недоліки системи управління, котра заохочувала фінансових менеджерів до ризику занадто високими бонусами.

Урядові помилки (ФРС і ЄЦБ) – легкий кредит і утримування процентних ставок на дуже низькому рівні протягом тривалого періоду – сприяли виникненню кризи.

Зручна грошово-кредитна політика й плоска крива прибутковості означали, що кредит був надто доступним, щоби підтримувати розширення на ринку житла за невиправдано низьких процентних ставок, які заохочували до встановлення завищеної ціни будинків.

Через методи державного регулювання, котрі обмежують розмір кредитів, керівництво банків зацікавлене не в упровадженні фінансових інновацій, рентабельних для акціонерів, а у власних короткострокових прибутках за рахунок щорічних бонусів. Таким чином, керівництво банків будує управління ризиком у напрямі досягнення особистої вигоди за рахунок акціонерів.

Регулювання комерційних банків урядом (центральним банком) виявилось неефективним. Зокрема, це стосується вимірювання банківського ризику, що базується на оцінках кредитоспроможності позичальника на основі внутрішніх банківських методик; проблем банків, котрі надто великі, щоби збанкрутіти (*too-big-to-fail*).

Водночас не варто пропонувати такі регуляторні зміни, які обмежать функціонування фінансової системи загалом. Успішне банківське регулювання має все це враховувати.

У зв'язку з реальною можливістю сек'юритизації фінансових активів на українському ринку капіталів доцільно внести уточнення в цілу низку понять і чинних нормативних актів. Необхідно переглянути такі поняття: “поступка вимоги”, “юридичні особи”, “банкрутство”, “банківська діяльність”, “рефінансування”, “розкриття інформації”, “цінні папери”, “податки”, “депозитарна діяльність”, а також деяких похідних фінансових інструментів.

Перелік стратегічних напрямів можливих фінансових інновацій в Україні включає:

- 1) середньострокове планування балансу банків;
- 2) запровадження положень Базеля III щодо регулювання банківського капіталу й ліквідності;
- 3) упровадження фінансовими установами інноваційних інформаційно-аналітичних програмних продуктів для управління ризиками;
- 4) інновації, які поліпшать дисципліну акціонерів банків;
- 5) підвищення прозорості банківських операцій.

Радикальні зміни потрібно внести в регулювання діяльності акціонерів банків, і передусім ліквідувати на законодавчому рівні корупційні схеми в їхній діяльності. Зростання числа позабіржових операцій останніми роками зумовило потребу в посиленні їх регулювання. Зокрема, це стосується можливості здійснювати в Україні операції кредитування фізичними особами.

Для впровадження інструменту сек'юритизації активів необхідно дещо переглянути цілий ряд понять інституційного характеру, інакше буде складно забезпечити успішне функціонування.

З метою ефективного регулювання сек'юритизації доцільно:

- розширити перелік видів активів, які враховуються при використанні для цілей сек'юритизації;
- збільшити коло прав вимоги, котрі можуть застосовуватися для сек'юритизації;
- ввести законодавчі обмеження на можливість визнання поступки прав вимоги недійсною;
- встановити вимоги до емітентів цінних паперів, що випускаються при сек'юритизації;
- створити механізми підвищення кредитної якості цінних паперів;
- внести уточнення в законодавство України про цінні папери в частині специфіки цінних паперів, забезпечених активами.

Слід відзначити активізацію дій із боку уряду щодо розвитку сек'юритизації: у серпні 2012 р. набрав чинності Закон України “Про внесення змін до статті 11 Закону України “Про цінні папери та фондовий ринок”, згідно з яким наприкінці вересня – на початку жовтня 2012 р. громадяни України зможуть купити дворічні валютні казначейські зобов'язання на 200 млн дол. США з орієнтовною прибутковістю 8–10 % річних.

Міністерство фінансів України спочатку реалізовуватиме державні казначейські зобов'язання через Ощадбанк. Надалі передбачена можливість участі в реалізації державних казначейських зобов'язань усіх зацікавлених банків¹.

Характеризуючи банківську систему України щодо інноваційної складової, слід підкреслити, що вона розвивається швидкими темпами. Банківські установи активно впроваджують у діяльність інноваційні продукти, що

¹ Восени держава випустить спеціальний фінансовий інструмент для громадян [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://bank.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=119161.

забезпечить їх конкурентоспроможність на міжнародному ринку банківських послуг та поліпшить якість і швидкість надання послуг.

На сьогодні в Україні доцільно впровадити такі фінансові інновації:

- наблизити банківське законодавство до вимог Базеля III;
- підвищити вимоги до резервів під можливі збитки за банківськими операціями;
- посилити вимоги до мінімального рівня капіталу банків;
- створити державне рейтингове агентство для рейтингування фінансових установ;
- запровадити на рівні регуляторних органів у підзвітних фінансових установах середньострокове планування та встановити заходи впливу за необґрунтоване порушення планів;
- забезпечити законодавчо вимоги щодо оприлюднення регулятором коефіцієнтів, які свідчать про ризики учасників фінансового ринку (через капітал, ліквідність або забезпечення вимог), позицій фінансових регуляторів тощо;
- розширити використання сек'юритизації фінансових активів українськими банками як інноваційного джерела довгострокового позабалансового фінансування;
- забезпечити з допомогою введення сек'юритизації умови для доступу на ринок нових учасників, що повинне сприяти розширенню й поглибленню ринку капіталу.

З метою розвитку фінансових інновацій, використання їх повною мірою необхідно підвищити якість загальноекономічної й фінансової освіти в Україні, наукових досліджень та ефективність функціонування грошово-кредитної системи, посилити її координацію з бюджетно-податковою системою.

2.7. УПРАВЛІННЯ РИЗИКАМИ ЯК ІННОВАЦІЙНА СКЛАДОВА ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СТАБІЛЬНОСТІ ФІНАНСОВОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ

Процес прийняття рішень в управлінні державними фінансами відбувається в умовах невизначеності, тобто нечіткої, непередбачуваної обстановки, що зумовлює часткову або цілковиту невизначеність кінцевих результатів діяльності. В економіці невизначеністю називають неповноту або неточність інформації про умови фінансової діяльності.

Основними причинами невизначеності є незнання, випадковість і протидія. Невизначеність настає тоді, коли фінансові проблеми зводяться до

вибору з певного числа альтернатив, при цьому фінансові агенти – інститути й індивіди – повністю не володіють ситуацією для прийняття оптимального управлінського рішення, а також не мають інформаційних технологій і систем із відповідними обчислювальними засобами достатньої потужності для адекватного обліку всієї доступної інформації.

Існують два види макроекономічного аналізу – *ex post* та *ex ante*. Макроекономічний аналіз *ex post*, або національне рахівництво (тобто аналіз статистичних даних), дає змогу оцінювати результати економічної діяльності, виявляти проблеми й негативні явища, розробляти економічну політику щодо їх розв'язання та подолання, проводити порівняльний аналіз економічних потенціалів різних країн. Макроекономічний аналіз *ex ante*, тобто прогнозне моделювання економічних процесів і явищ на основі певних теоретичних концепцій, надає можливість визначити закономірності розвитку економічних процесів та виявити причинно-наслідкові зв'язки між економічними явищами й змінними¹.

У сучасній економічній теорії індикатором невизначеності є категорія ризику. *Ризик* – це можлива небезпека втрат, що впливає зі специфіки певних явищ природи й видів діяльності людини. Розглядаючи ризик як економічну категорію, його можна визначити як подію, що відбудеться або не відбудеться. У разі настання такої події ймовірні три економічних результати: програш (збиток); виграш (вигода, прибуток); нульовий результат.

Управління ризиками стратегічних рішень при управлінні державними фінансами ґрунтується на використанні різних методів, що дають змогу до певної міри прогнозувати настання ризикової події та вживати заходів або до зниження ступеня ризику, або до зменшення його негативного впливу². Основна відмінність між ризиком і невизначеністю полягає в обізнаності особи, що приймає рішення, щодо кількісних імовірностей настання певних подій. Невизначеність існує, як правило, у тих випадках, коли визначати ймовірності наслідків доводиться суб'єктивно через відсутність статистичних даних за попередні періоди. Такий підхід до інтерпретації категорій ризику та невизначеності властивий для неокейнсіанської традиції, тоді як неокласична школа вважає ці поняття тождними.

¹ Матвеева Т. Ю. Введение в макроэкономику : учеб. пособ. / Т. Ю. Матвеева ; ГУ-ВШЭ. – 3-е изд. – М. : ИД ГУ ВШЭ, 2005. – 511 с.

² Управління державними фінансами : навч. посіб. / Ф. О. Ярошенко, Т. І. Єфіменко, С. Д. Бушуєв та ін. – К. : НДФІ, 2004. – 321 с.

Невизначеність через кількісне відношення розуміють як відхилення результату від очікуваного чи від середнього значення. Така невизначеність називається спекулятивною на відміну від чистої невизначеності, що припускає тільки можливість негативних відхилень кінцевого результату діяльності. Водночас ризиком у економічній теорії називають імовірність втрати частини своїх ресурсів, недоодержання доходів або появи додаткових витрат. Тому будь-який аналіз і оцінка повинні проводитися з урахуванням ризику й невизначеності.

Розрізняють два типи ризику – статичний (катастрофічний) і динамічний. Статичний ризик означає чисту невизначеність, а динамічний – спекулятивну.

Статичний (катастрофічний) ризик – це ймовірність незворотної втрати активів унаслідок завдання непоправного збитку суб'єктові економіки через непередбачені зміни численних факторів зовнішнього й внутрішнього середовища.

Динамічний ризик пов'язаний із виникненням непередбачених змін вартості розглянутого об'єкта внаслідок дії факторів зовнішнього середовища (приміром, коливань економічної кон'юнктури), а також неадекватних управлінських рішень (фактичної реалізації стратегії, що відрізняється від тієї, яка відповідає заздалегідь оціненому максимальному значенню критерію ефективності).

На відміну від невизначеності ризик – вимірна величина, його кількісною мірою є ймовірність несприятливого результату. У вузькому розумінні ризик – це вимірна ймовірність недоодержання прибутку або втрати вартості портфеля фінансових активів, доходів від інвестиційного проекту, компанії тощо.

Проблема управління ризиками виникає в будь-якому секторі економіки – від сільського господарства й промисловості до торгівлі та управління державними фінансами, що й пояснює її постійну значимість.

За таких умов особі, що приймає рішення, доводиться діяти, зважаючи на певні припущення щодо можливостей розвитку ситуації в майбутньому, які ґрунтуються на досвіді. Передбачається також ретельне вивчення передбачуваного рішення, його можливих наслідків і середовища, у якому воно приймається. Це аналогічно одержанню нової інформації та моделюванню ситуації, котра теоретично має зменшити невизначеність і підвищити передбачуваність результату дії. Разом із тим саме вивчення об'єкта управління також вносить додаткову невизначеність через недосконалість використовуваного інструментарію, помилки аналізу й моделювання тощо.

У зв'язку з цим аналіз і облік невизначеності й ризиків припускає поряд із поглибленим вивченням неконтрольованих факторів, здатних впливати на здійснення проекту, вибір найдієвіших та оптимальних щодо витрат методів і технологій оцінки, аналізу, обліку, управління, зниження й оптимізації ризиків.

Головним напрямом досягнення зазначених цілей є формальний аналіз, що має доповнювати змістовний аналіз аналітичними процедурами, які ґрунтуються на єдиних і чітких правилах. Найефективнішим методом формалізації є застосування кількісних показників і моделей.

Фінансові ризики характеризуються ймовірністю втрат фінансових ресурсів. Основні їхні види пов'язані з:

- купівельною спроможністю грошей;
- капітальними вкладеннями (інвестиційні ризики);
- зміною попиту на продукцію підприємства;
- залученням позикових коштів як джерела фінансування.

Фінансові ризики виникли разом із грошовим обігом та відносинами “позичальник – кредитор”. Із розвитком фінансових систем спектр ризиків постійно розширювався, однак надзвичайно гостро завдання грамотного управління ними постало перед учасниками фінансового ринку, промисловими корпораціями, а також державними регулюючими органами лише 10–15 років тому.

Характерною рисою сьогодення є не так кризи державних фінансів у різних країнах, що траплялися й раніше, як глобальні масштаби й велика швидкість їх виникнення та поширення. Існує кілька факторів, що підвищують уразливість фінансових інститутів і більшості нефінансових компаній, головним із яких визнається бурхливий розвиток ринку похідних фінансових інструментів.

Ще одним важливим фактором уразливості є глобалізація світового господарства, через яку національні економіки стають дедалі менш захищеними від впливу економічних криз у інших країнах. Підтвердженням цьому можуть слугувати валютна й фондова кризи в Південно-Східній Азії, котрі прокотилися в усіх країнах світу в 1997 р., із особливою силою уразивши ринки, що розвиваються, а також глобальна фінансова криза 2008–2009 рр.

Світова фінансова криза на початковому етапі проявилась як іпотечна криза у США, перші ознаки котрої з'явилися у 2006 р., коли зменшилося число продажів будинків. На початку 2007 р. вона переросла в кризу високоризикових іпотечних кредитів, яку досить швидко відчули навіть

надійні позичальники. Влітку 2007 р. криза з іпотечного ринку поступово перекинулася на весь фінансовий ринок і поширилася на інші країни світу. Ліквідність та платоспроможність як національних, так і великих транснаціональних банків опинилися під загрозою, й уряди були змушені в оперативному порядку формувати пакети фінансової допомоги проблемним банкам.

Протягом 2008 р. котирування цінних паперів на фондових ринках різко знизилися, низхідний тренд тривав і на початку 2009 р. Криза набула світових масштабів, а її атрибутами стали масова девальвація національних валют, заморожування кредитної діяльності, поширення дефолтів у корпоративному секторі, падіння цін на сировинні товари, повсюдне зниження обсягів виробництва та зростання безробіття.

Виникнення світової економічної кризи пов'язують з такими основними факторами: загальною циклічністю економічного розвитку та вичерпанням можливостей для зростання передових економік на основі IV і V технологічних укладів; дисбалансами міжнародної торгівлі й руху капіталів; роздуванням цін на сировинні товари у зв'язку з їх обмеженою пропозицією та істотним підвищенням попиту з боку країн, що розвиваються.

Глобалізація нерозривно пов'язана з тенденцією дедалі більшого дерегулювання фінансових ринків, яке розпочалося у США в середині 1980-х років. Поступово процес дерегулювання захопив європейський і азійський ринки, а також фінансові ринки країн, що розвиваються, та з перехідною економікою.

Основними напрямками дерегулювання є скасування обмежень за банківськими депозитними ставками та комісійними винагородами для брокерів, а також поступовий допуск комерційних банків до всіх операцій на ринках цінних паперів.

Для розв'язання цих складних завдань фахівцями в галузі фінансової інженерії створено спеціальну методологію моделювання, оцінки й управління фінансовими ризиками, що називається ризик-менеджментом.

Ризик-менеджмент складається з таких основних етапів:

- виявлення й класифікація основних видів ризику;
- розрахунок адекватної та інтерпретованої кількісної міри ризиків;
- прийняття рішень про зменшення або збільшення виявлених ризиків;
- розроблення й реалізація процедур контролю ризиків поточних позицій.

На сьогодні в економічній теорії ще не сформовано загальноприйнятої й одночасно вичерпної класифікації ризиків. Це пов'язано з тим, що

на практиці існує велика кількість різних проявів ризику, при цьому традиційно один вид ризику може позначатися різними термінами. Крім того, найчастіше дуже складно розділити окремі види ризику, приміром портфельний і ринковий.

Ризики класифікуються за масштабами свого прояву та впливу на економічних агентів. Загальна економічна рівновага великої системи залежить від двох видів ризику: економічного, який, окрім внутрішніх факторів економічної системи, містить у собі фіскально-монетарний ризик (нестійкість курсу національної валюти, обмеження на вивезення прибутку й капіталу за кордон тощо), а також соціально-політичного ризику, що взаємодіють водночас на всіх рівнях економіки з різним ступенем і залежністю. Тому при класифікації ризиків розглядаються як фактори ризику, так і їхні рівні й пріоритетність.

Для макrorівня характерний *національний ризик* – можливість зміни поточних і майбутніх економічних, соціально-політичних і фіскально-монетарних умов великої системи та її складових у тій мірі, у котрій вони можуть впливати на здатність держави, окремих галузей і фірм відповідати за взятими ними зобов'язаннями перед іноземними кредиторами або можуть прямо чи побічно порушити права власності зарубіжних інвесторів.

Економічний ризик на макrorівні поділяється на зовнішньо- і внутрішньоекономічні, передбачувані й непередбачувані ризики в рамках досягнення загальноекономічної рівноваги такої системи та високих темпів зростання ВВП через випуск конкурентоспроможної продукції на світовому ринку, раціональне поєднання форм і сфер виробництва, здійснення ефективних заходів із використанням державного антициклічного регулювання тощо.

Фіскально-монетарний ризик – це ризик, що пов'язаний із державним регулюванням економіки та містить у собі зміни в податковій і грошово-кредитній політиці держави, а також фактори стимулювання ділової активності галузей і фірм тощо.

До *соціально-політичних ризиків* можна віднести зміни в політичній ситуації, чинному законодавстві, соціальну напруженість у суспільстві, екологічні ризики тощо.

На мезорівні проявляються ризики, що мають галузеву природу, – промисловий, аграрний і ризик сфери обслуговування. *Промисловий* (галузевий) *ризик* на мезорівні пов'язаний зі змінами економічного стану як самої галузі, так і стосовно інших галузей, її здатністю функціонувати й розвиватися. До факторів галузевого ризику слід віднести стадію життєвого циклу

галузі, кількість і якість ресурсів, ступінь концентрації виробництва, податковий режим тощо.

На мікрорівні проявляються *підприємницькі ризики*, пов'язані з господарською діяльністю конкретної фірми.

Комерційний ризик – це ймовірність неотримання визначеного результату шляхом здійснення заходів щодо використання всього організаційно-технічного, виробничого й наукового потенціалу фірми. Комерційний ризик охоплює маркетинговий і діловий ризики. Факторами маркетингового ризику є конкурентоспроможність продукції та фірми, цінова й асортиментна політики, правові аспекти тощо. Діловий ризик визначається такими факторами, як організаційно-технічний потенціал підприємства, ефективність виробничої й інвестиційної діяльності, стійкість фінансового стану, ефективність системи управління, складність продукції, що випускається, тощо.

Варто враховувати, що ризики на різних рівнях економіки взаємопов'язані, і зміни в одному з них можуть зумовлювати зміни в інших.

Головними джерелами загроз для фінансового інституту є:

- *ринковий ризик* – можливість негативної зміни вартості активів у результаті коливань процентних ставок, курсів валют, цін акцій, облігацій і товарів (різновидами ринкового ризику є, зокрема, валютний і процентний ризики);
- *кредитний ризик* – ймовірність негативної зміни вартості активів (портфеля кредитів) унаслідок неспроможності контрагентів (позичальників) виконувати свої зобов'язання, зокрема, за виплатами процентів і основної суми позики відповідно до термінів і умов кредитного договору. До кредитних ризиків належать ризик неповернення кредиту, депозитний, лізинговий, факторинговий, форфейтинговий ризики тощо.

Валютний ризик визначається як ймовірність зменшення вартості активів у зв'язку зі зміною курсу однієї іноземної валюти стосовно іншої, зокрема національної, валюти при проведенні кредитних і зовнішньоекономічних операцій, а також при інвестуванні коштів за кордоном. Окрім економічної природи, поняття валютного ризику включає ризики іншої природи – трансляційний і операційний.

Процентний ризик – це ймовірність зниження вартості активів у результаті зміни процентних ставок. Для комерційних банків та інших кредитних установ одним із проявів такого ризику може бути скорочення процентної маржі між ставками, що виплачуються за залученими коштами, і

ставками за наданими кредитами. Іншим прикладом процентного ризику може бути ризик реінвестування коштів за нестійких процентних ставок.

Ринкові ризики досить добре вивчені, для їх оцінки разом із апаратом класичної теорії портфеля фінансових активів використовуються спеціальні ймовірнісні моделі, найпоширенішою з яких є так звана ризикова вартість (VaR – Value at Risk). До того ж при оцінюванні ринкових ризиків широко застосовується сценарний аналіз.

Кредитні ризики є первинними в банківській справі, де для них розроблено численні способи оцінювання на основі кредитних рейтингів. Останнім часом спостерігається тенденція до інтеграції управління ринковими й кредитними ризиками шляхом застосування єдиної методології їх виміру – показника ризикової вартості.

Крім того, є низка ризиків, значення яких для фінансової сфери важко переоцінити, хоча вони властиві не тільки їй. До них належать:

- *ризик ліквідності*, тобто а) втрати, зумовлені неможливістю купити чи продати актив у потрібній кількості за досить короткий період часу через погіршення ринкової кон'юнктури; б) імовірність виникнення дефіциту наявних засобів або інших високоліквідних активів для виконання зобов'язань перед контрагентами;
- *операційний ризик*, тобто можливість непередбачених втрат через допущені технічні помилки при проведенні операцій, навмисні й ненавмисні дії персоналу, аварійні ситуації, збої апаратури тощо (до таких ризиків часто відносять також збитки через помилки моделі застосування або неправильний вибір методів оцінювання й управління ризиками);
- *ризик події*, тобто можливість непередбачених втрат унаслідок форс-мажорних обставин, змін законодавства, дій державних органів тощо (найчастішими його проявами є юридичний і податковий ризики).

Зазначені ризики погано піддаються формалізації та кількісному оцінюванню. Частково це пов'язано з тим, що операційні ризики й ризики подій обумовлені людським фактором.

Формалізація ризиків, які виникають при оцінюванні ефективності інвестиційних проектів, на основі ймовірнісного підходу полягає в такому. На першому етапі визначається множина можливих умов реалізації проекту, що відповідають витратам, результатам і показникам ефективності. При цьому опис такої множини здійснюється у формі відповідних сценаріїв або у вигляді системи обмежень на основні технічні, економічні та інші параметри проекту. На другому етапі вихідна інформація про

фактори ризику перетворюється на інформацію про ймовірність окремих умов реалізації та відповідні показники ефективності або про інтервали їх зміни. На третьому, останньому, етапі визначаються показники ефективності проекту з урахуванням ризику його реалізації, тобто показники очікуваної ефективності.

У випадках, коли статистичні дані про розподіл імовірностей змін цін активів не доступні, їх моделювання є неможливим, а вірогідність отриманих оцінок – сумнівною, як правило, застосовують сценарний аналіз і аналіз чутливості.

Сценарний аналіз – це метод прогнозування висококваліфікованими експертами декількох можливих варіантів розвитку ситуації та пов'язаної з цим динаміки основних показників інвестиційного проекту або портфеля. Сценарний аналіз може використовуватись як доповнення до стандартного розрахунку ризикової вартості, що відображає тільки “нормальний” ринковий ризик.

Основу кожного сценарію становлять експертні гіпотези про напрям і величину змін ринкових факторів вартості портфеля, таких як процентні ставки, обмінні курси валют, ціни акцій і товарів тощо на період прогнозування. Потім відповідно до цих припущень робиться переоцінка вартості портфеля. Отримана зміна вартості й буде оцінкою потенційних втрат.

Головною перевагою сценарного підходу є те, що він не вимагає знання закону розподілу ймовірностей змін для основних ринкових факторів. Водночас будь-які сценарні оцінки мають суб'єктивний характер; окрім того, вони ґрунтуються на неявному припущенні, що поведінка цін активів у майбутньому буде подібною до поведінки в минулому, що в загальному випадку не є очевидним фактом.

Сценарний підхід реалізується в процедурі *тестування портфеля на стійкість* (stress testing). У ролі сценарію можуть бути обрані випадки найнесприятливіших змін ринкових факторів, що мали місце в минулому. Іншою альтернативою є складання гіпотетичного сценарію, де моделюються екстремальні коливання ринкових факторів, розмах яких дорівнює, приміром, величині 5 чи 10 стандартних відхилень. Метою тестування портфеля на стійкість до екстремальних подій є перевірка здатності системи управління ризиками протистояти несприятливому розвитку ситуації. Зокрема, у кризові періоди ліквідність фінансових інструментів різко знижується, що унеможливає проведення безбиткових операцій. У подібних ситуаціях компанії, котрі для хеджування використовують ф'ючерсні контракти, найчастіше стикаються з браком

коштів для поточного фінансування своїх позицій на строковому ринку. Подібні прояви ризику ліквідності також можуть бути успішно змодельовані з допомогою сценарного підходу.

Оцінка ринкових, кредитних та інших ризиків є необхідною умовою для прийняття раціональних рішень щодо управління ними. Головне правило управління ризиками – інвестувати кошти тільки в тому разі, якщо очікувана прибутковість (прибуток) вища за вартість капіталу плюс надбавка за ризик.

Незважаючи на галузеву специфіку, більшість секторів економіки використовує схожі механізми зниження ризиків, що підтримують такі основні методи управління ними, як страхування, резервування, хеджування, розподіл, диверсифікація, запобігання (відмова від пов'язаного з ризиком проєкту) чи мінімізація (консервативне управління активами й пасивами).

За своєю природою *страхування* є формою попереднього резервування ресурсів, призначених для компенсації збитку від очікуваного прояву різних ризиків. Економічна сутність страхування полягає в створенні резервного (страхового) фонду, відрахування до якого для окремого страхувальника встановлюються на рівні, значно нижчому від сум очікуваного збитку та, як наслідок, страхового відшкодування. Таким чином, страхування є передачею визначених ризиків від страхувальника до страховика (страхової компанії).

Метою страхування або повного резервування є не так зменшення ймовірності прояву ризиків, як відшкодування матеріального збитку від їх прояву.

Таким чином, страхування ґрунтується на детерміністському підході до можливих ризиків, що розглядаються *ex post*, як такі, котрими дуже складно управляти. Цей підхід є основним при регулюванні ризиків банківської діяльності з боку держави. Разом із тим страхування ризиків обов'язково припускає проведення певних заходів зі зменшення ймовірності настання страхових подій, що, однак, далеко не завжди досягають бажаної мети.

Для страхування підходять масові види ризику, котрі застосовують багато організацій та індивідів, прояви яких не дуже пов'язані між собою, а ймовірності прояву відомі доволі точно.

З описаних фінансових ризиків цим вимогам найкраще задовольняє кредитний ризик, тому страхування позичальником своїх зобов'язань на користь кредитора стає дедалі поширенішою формою забезпечення зворотності позик та є обов'язковою умовою, приміром при наданні іпотечних кредитів.

Для зниження ризику застосовуються резервування запасів і планування дій учасників господарської діяльності на випадок певних змін умов його реалізації. Створення резерву на покриття непередбачених витрат – один зі способів управління ризиками, що має на меті встановлення співвідношення потенційних ризиків, які впливають на вартість активів, та розміру витрат, потрібних для подолання збоїв при виконанні інвестиційного проекту.

Проект вважається ефективним і стійким, якщо в усіх ситуаціях, що передбачаються, несприятливі наслідки змін тих чи інших умов його реалізації можуть бути ліквідовані за рахунок створених запасів і резервів або відшкодовані страховими компаніями.

Хеджування (hedging) – це форма страхування від можливих втрат шляхом укладання угоди (перенесення ризику зміни ціни з однієї особи на іншу). Хеджування деривативами розглядається багатьма дослідниками як один із найдієвіших способів захисту від фінансового ризику. Його призначенням є зниження можливих втрат вкладень через ринковий і рідше кредитний ризик. Як і у випадку страхування, хеджування вимагає відволікання додаткових ресурсів.

Досконале хеджування припускає цілковите виключення можливості одержання якого-небудь прибутку або збитку за певними позиціями за рахунок відкриття протилежної або компенсуючої позиції. Така “подвійна гарантія” як від прибутків, так і від збитків відрізняє досконале хеджування від класичного страхування. Хеджування ринкових ризиків здійснюється шляхом проведення операцій із похідними фінансовими інструментами – форвардами, ф’ючерсами, опціонами та свопами. До нових інструментів хеджування кредитних ризиків належать, зокрема, *кредитні свопи*.

Зниження ризику може бути досягнуте також шляхом його розподілу між учасниками проекту (індексування вартості продукції й послуг, надання гарантій, застосування різних форм страхування, застава майна, система взаємних штрафних санкцій). Якісний розподіл ризику передбачає прийняття рішення учасниками проекту з урахуванням організаційно-технічного потенціалу фірми та форм її присутності на ринку щодо розширення (звуження) кількості потенційних інвесторів (учасників проекту).

Диверсифікація – це один зі способів зменшення сукупної схильності ризику шляхом розподілу вкладень та/або зобов’язань, що полягає в розміщенні коштів у більш ніж один вид активів, ціни чи прибутковості яких слабо пов’язані між собою.

Оберненою формою диверсифікації є залучення коштів із різних, майже незалежних одне від одного джерел. Сутність диверсифікації полягає в зменшенні максимально можливих втрат за одну подію, однак одночасно зростає кількість видів ризику, які треба контролювати.

Диверсифікація є одним із найпопулярніших механізмів зниження ринкових і кредитних ризиків при формуванні портфеля фінансових активів, портфелів банківських позик і пасивів відповідно. Утім, диверсифікація ефективно зменшує тільки несистематичний ризик (тобто ризик, пов'язаний із конкретним інструментом), систематичні ризики, спільні для всіх розглянутих інструментів (наприклад, ризик циклічного спаду економіки), не можуть бути знижені шляхом зміни структури портфеля.

Управління активами й пасивами зводиться до ретельного балансування наявних коштів, вкладень і зобов'язань, для того щоб отримати мінімум зміни чистої вартості. Теоретично в цьому випадку не виникає потреби у відволіканні ресурсів для утворення резерву або відкриття позиції, що компенсує. Управління активами й пасивами спрямоване на запобігання надмірному ризику шляхом динамічного регулювання основних параметрів портфеля або проекту. Іншими словами, цей метод націлений на регулювання вразливості до ризиків у процесі самої діяльності, на відміну від хеджування, що базується на нейтралізації ризику *ex ante*. Очевидно, динамічне управління активами й пасивами припускає наявність оперативного й ефективного зворотного зв'язку між центром прийняття рішень і об'єктом управління¹.

Управління активами й пасивами широко застосовується в банківській практиці для контролю ринкових, особливо валютних і процентних, ризиків. Усі заходи для оцінювання, аналізу, обліку, управління, зниження (мінімізації) й оптимізації ризиків вимагають від учасників проекту додаткових витрат, котрі мають враховуватися при визначенні економічної ефективності інвестицій у той чи інший фінансовий актив або проект.

Чинниками фінансової кризи, яка спершу проявилася в розвинутих країнах, а згодом поширилася на інші країни й регіони світу, стали: кон'юнктурне зростання цін на активи, не підкріплене дією основних економічних факторів; виникнення кредитного буму, широке застосування складних фінансових інструментів та поширення системних ризиків;

¹ Волошин І. О необходимости разработки стратегии повышения управляемости банком: за пределами управленческой отчетности / И. Волошин // ФУЭТЭ. – 2012. – № 2. – С. 30–36.

неспроможність органів фінансового регулювання стримати надмірно ризикову діяльність фінансових установ та передбачити кризовий сценарій розвитку подій¹.

Кризові явища, пов'язані з поширенням впливу другої хвилі глобальної кризи на економіку України, можуть виникати через такі канали: фондовий ринок, валютний ринок, банківський сектор, платіжний баланс, реальний сектор економіки, бюджет та боргові зобов'язання уряду й корпоративних структур (рис. 2.7.1).

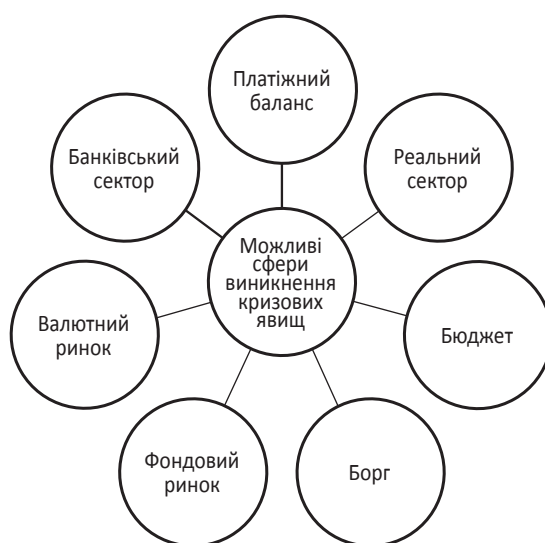


Рис. 2.7.1. **Можливі сфери виникнення кризових явищ у економіці України**

Джерело: Національна модель протидії впливу другої хвилі світової фінансової кризи на стан фінансової системи України : аналіт. доп. – К. : МФУ, 2011. – 137 с.

Через високу відкритість національна економіка істотно залежить від впливу зовнішніх чинників.

До основних причин виникнення кризових явищ відносять:

- падіння світових цін на металопродукцію та підвищення спредів за борговими зобов'язаннями країн із ринками, які формуються, що погіршує фінансовий стан національних виробників та зменшує можливості обслуговування ними зовнішньоборгових зобов'язань;

¹ Національна модель протидії впливу другої хвилі світової фінансової кризи на стан фінансової системи України : аналіт. доп. – К. : МФУ, 2011. – 137 с.

- стагнацію економік великих торговельних партнерів України, котра зменшує попит на товари національного експорту, що, у свою чергу, призводить до відпливу капіталів, падіння цін на внутрішні активи та спекулятивних атак на валюту;
- вплив фінансових криз у провідних країнах світу, які змушують міжнародних інвесторів реструктурувати власні портфелі, зважаючи на вимоги ліквідності, мотиви ризик-менеджменту та ін.; в умовах загального зниження цін на активи інвестори схильні до “скидання” найменш надійних активів, дохідність котрих є найбільш волатильною;
- вплив девальвації валюти однієї країни внаслідок валютної кризи на валюти країн зі схожими макроекономічними характеристиками (наприклад, у 2008 р. після девальвації низки валют східноєвропейських країн знизився курс гривні).

Стосовно кризи в банківському секторі слід зазначити, що її супроводжують такі явища, як ерозія банківського капіталу, масове вилучення депозитів вкладниками, скорочення кредитної діяльності банків та масштабне втручання держави в діяльність банків (рис. 2.7.2).



Рис. 2.7.2. Послідовність і взаємозв'язок наслідків кризи в банківському секторі

Джерело: Національна модель протидії впливу другої хвилі світової фінансової кризи на стан фінансової системи України : аналіт. доп. – К. : МФУ, 2011. – 137 с.

МВФ відносить банківські кризи до категорії системних за таких умов: 1) погіршення фінансового стану банків унаслідок вилучення депозитів чи накопичення збитків; 2) істотне втручання держави в банківський сектор для стабілізації кредитного ринку та масового закриття неплатоспроможних банків.

За кількісним критерієм банківські кризи вважаються системними, якщо внаслідок збитків частка недіючих позик у портфелях банків перевищує 20 % або ж на банки, котрі ліквідуються, припадає 20 % активів банківської системи.

Характерними рисами системних банківських криз є використання чималих сум державних коштів на реструктуризацію банківського сектору (в сумі понад 5 % ВВП) та накопичення значних збитків у рамках банківської системи, унаслідок чого частка недіючих позик у кредитному портфелі банків перевищує 20 %.

Істотне зростання внутрішніх кредитів підвищує ризик нестабільності банківського сектору. За таких умов розбалансування активів і пасивів банків за строковістю й видами валют, накопичення банками значних кредитних ризиків, а також невисока платоспроможність банківських позичальників можуть спричинити ланцюгову реакцію дестабілізації фінансової системи внаслідок негативного впливу зовнішніх чинників.

Слід підкреслити взаємозв'язок валютної й банківської криз. Так, зниження курсу національної валюти за значних валютних дисбалансів у банківському секторі, зменшення реальних доходів населення та наростання негативних тенденцій у сфері виробництва може призвести до істотного погіршення якості банківських активів і виникнення банківської кризи.

Валютна криза демонструє тісний взаємозв'язок із борговою кризою: девальвація збільшує частку внутрішніх доходів, які спрямовуються на погашення й обслуговування зовнішніх боргів. Якщо позичальники не мають достатніх джерел надходжень у іноземній валюті, то вразливість до валютного ризику наражає їх також на небезпеку кредитного ризику.

Можливий сценарій валютної кризи в Україні виглядає таким чином: значний дефіцит поточного рахунку платіжного балансу та його подальше зростання в умовах падіння світових цін на металопродукцію поєднується зі скороченням припливу прямих, портфельних і фінансових інвестицій. За таких умов в Україні формується від'ємне сальдо платіжного балансу, що призводить до вилучення міжнародних резервів країни, подальшої девальвації гривні та зумовлює ланцюгову реакцію (рис. 2.7.3).



Рис. 2.7.3. Процес розгортання валютної кризи

Джерело: Національна модель протидії впливу другої хвилі світової фінансової кризи на стан фінансової системи України : аналіт. доп. – К. : МФУ, 2011. – 137 с.

Збереженню фінансової стабільності в Україні протягом 2010–2011 рр. сприяла валютна стабільність. Згідно з Меморандумом про економічну та фінансову політику, укладеним із МВФ у 2010 р., національним урядом вжито низку заходів, спрямованих на оптимізацію норм валютного регулювання.

Упроваджені регуляторні норми уможливили використання банками на вітчизняному валютному ринку сучасних, загальноприйнятих механізмів хеджування валютних ризиків. Усі ці норми були гармонізовані з українським законодавством про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, та запроваджені з урахуванням досвіду іноземних держав із високим рівнем доларизації економіки.

Девальвація може стати причиною масових дефолтів вітчизняних підприємств та виникнення системної фінансової кризи. Значні девальваційні ризики потребують удосконалення й диверсифікації інструментів підтримання валютно-курсової стабільності. Для цього необхідно зберегти та зміцнити адміністративні важелі регулювання валютного ринку, які можуть застосовуватися для нівелювання впливу спекулятивних і ажіотажних мотивів учасників ринку, впровадити інструменти залучення до

економічного обороту готівкових валютних заощаджень населення – через застосування валютних сертифікатів НБУ, вигідних депозитів у валюті, програми амністії капіталів тощо. Також важливо посилити економічні важелі залучення капіталів у країну та запровадити податок на міжнародні спекулятивні трансакції.

Значне зростання зовнішньоторгового навантаження збільшує потреби суб'єктів національної економіки у валютних коштах для виплати зовнішніх боргів, а порушення позитивної динаміки надходження іноземних кредитів та інвестицій може призвести до масштабного вилучення міжнародних валютних резервів і спонукати центральний банк до проведення стрімкої девальвації національної валюти. У свою чергу, істотна девальвація гривні в поєднанні з такими факторами, як високий рівень зовнішнього боргу та нестійкий стан банківського сектору, може спричинити всеохоплюючу фінансову кризу¹.

Це відбувається тому, що девальвація, по-перше, збільшує борговий тягар корпорацій, зобов'язання котрих деноміновані в іноземній валюті. По-друге, в багатьох випадках вона стає чинником розгортання банківської кризи, оскільки банки, з одного боку, виявляються неспроможними обслуговувати власні зовнішні зобов'язання, а з другого – стикаються з проблемою неповернення банківських кредитів підприємствами й населенням, які зазнали негативного впливу девальвації.

Найбільший вплив на стан вітчизняного реального сектору справляє погіршення кон'юнктури для традиційних товарів вітчизняного експорту та істотне зростання цін на імпортовані сировину й енергоносії.

В Україні погіршення фінансового стану підприємств-експортерів обертається для економіки загостренням ситуації на валютному ринку, неминуче відображаючись на показниках діяльності банківських установ.

Те, що підприємства покладаються переважно на залучення зовнішніх фінансових ресурсів, робить їх вразливими до циклічних коливань та визначає потужний вплив зовнішніх шоків на реальний сектор економіки, оскільки підприємства постають перед необхідністю істотного скорочення власних витрат і коригування виробничих планів у відповідь на зменшення доступності зовнішнього фінансування.

Експерти МВФ стверджують: стрімке зростання внутрішніх кредитів, штучне роздування ринку нерухомості, значні зовнішні запозичення

¹ Національна модель протидії впливу другої хвилі світової фінансової кризи на стан фінансової системи України : аналіт. доп. – К. : МФУ, 2011. – 137 с.

корпорацій підвищують імовірність збоїв у роботі фінансової системи, а отже, істотного падіння рівня виробництва.

Вплив світової фінансової кризи на стан державного бюджету України проявляється головним чином у такому:

1) зниженні доходів бюджету в умовах падіння рівня виробництва, погіршенні фінансового стану підприємств і скороченні експортної виручки;

2) збільшенні потреб у бюджетних ресурсах для підтримки системотворювальних суб'єктів економіки, фінансування програм антикризового управління економікою та підтримки вразливих верств населення;

3) зруженні потенціалу зовнішнього й внутрішнього ринку позикових капіталів, що ускладнюватиме залучення державою нових позик на покриття дефіциту державного бюджету з метою рефінансування наявних боргів.

Ризики, пов'язані з кризовими тенденціями міжнародних фінансів, вимагають посилення стійкості банківської системи на основі підвищення рівня її капіталізації, ліквідності та якості активів банків. Це потребуватиме продовження ліквідації слабких банків і консолідації банківської системи, посилення вимог до великих системних банків, коригування нормативу адекватності капіталу залежно від фази бізнес-циклу, формування комплексної системи рефінансування й підтримки ліквідності банків.

Високий рівень інфляційних ризиків вимагає розширення застосування немонетарних інструментів запобігання інфляції, а саме: активної антимонопольної політики щодо торговельної сфери та природних монополій, розбудови інфраструктури внутрішніх оптового й роздрібного ринків, реалізації прозорої й контрольованої тарифної політики природних монополій, використання засобів державних товарних закупівель та інтервенцій тощо¹.

Для запобігання посиленню впливу монетарних чинників інфляційного тиску та розвитку спекулятивних процесів у фінансовій сфері необхідна цілеспрямована концентрація фінансових ресурсів банківського сектору на інвестиційні цілі. Це можливо за рахунок створення й розвитку спеціалізованих установ інвестиційного й експортного кредитування та гарантування банківських кредитів, наданих на інвестиційні цілі, перетворення державних банків на інструмент ефективної інвестиційної політики держави, запровадження Національним банком України

¹ Щодо пріоритетних завдань економічної політики України в 2012 році : аналіт. записка [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/727>.

регуляторних важелів стимулювання інвестиційного кредитування комерційними банками (умов рефінансування, резервування тощо).

Через значні девальваційні ризики є потреба в удосконаленні й диверсифікації інструментів підтримання валютно-курсової стабільності. Для цього необхідно зберегти й зміцнити адміністративні важелі регулювання валютного ринку, які можуть застосовуватися для нівелювання впливу спекулятивних і ажіотажних мотивів учасників ринку, впровадити інструменти залучення до економічного обороту готівкових валютних заощаджень населення – шляхом застосування валютних сертифікатів Національного банку України, програми амністії капіталів, заохочення до здійснення валютних депозитів тощо. Важливо також задіяти потужніші економічні важелі залучення капіталів у країну та запровадити податок на міжнародні спекулятивні трансакції.

Враховуючи наявність ризиків охолодження економіки, котрі можуть перейти в активну фазу, при формуванні стратегії бюджетно-податкової політики на 2013 р. доцільно розробити превентивний пакет антикризових заходів, реалізація яких допоможе стримати збільшення дисбалансів у системі державних фінансів України.

Розглянемо процес побудови дієвої макропруденційної політики (рис. 2.7.4). Оскільки макропруденційна політика досі перебуває на початковій стадії реалізації, перш ніж стати дієвою вона повинна розв'язати три важливих завдання:

- 1) створення (або вдосконалення) її інституційних засад;
- 2) підготовка аналітичного підґрунтя для результативного моніторингу та оцінювання системних ризиків із метою розроблення відповідних заходів;
- 3) налагодження міжнародного співробітництва.

Інституційні засади. При розробленні інституційних засад макропруденційної політики повинні враховуватись особливі умови країн і відмінності в інституційних початкових умовах. Це має підвищити ефективність виявлення потенційних ризиків, надавати потужні стимули до вжиття своєчасних і дієвих заходів для боротьби з цими ризиками та сприяти координації політичних заходів, що впливають на системний ризик. Зміну поглядів на формування макропруденційної політики показано на рис. 2.7.5 і 2.7.6.

Для досягнення зазначених цілей система повинна уникати складних і надміру фрагментованих структур, адже характерні для них розрізненість і суперництво можуть перешкоджати виявленню ризиків і зменшенню

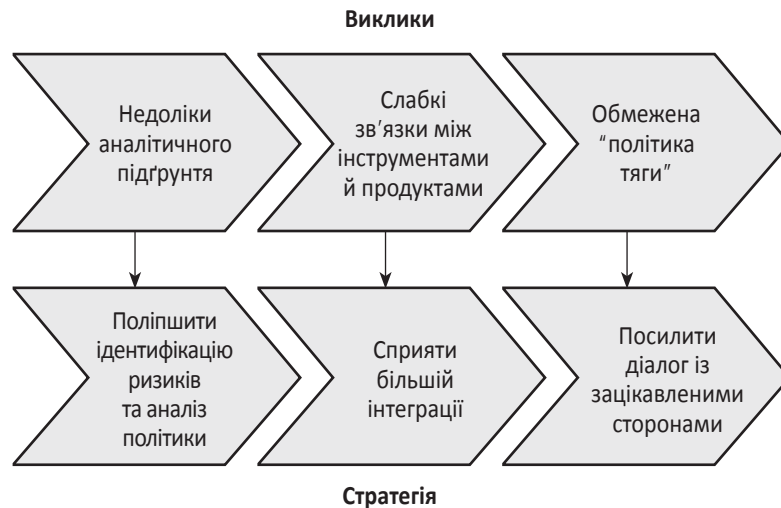


Рис. 2.7.4. Взаємозв'язки при формуванні фінансової стратегії

Джерело: офіційний сайт Міжнародного валютного фонду [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.imf.org>.

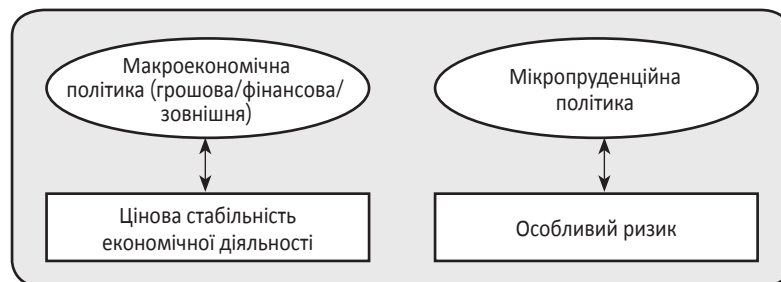


Рис. 2.7.5. Цілі та політика до 1990-х років

Джерело: офіційний сайт МВФ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.imf.org>.

системного ризику, знижуючи ефективність макропруденційної політики. Крім того, для створення потужних стимулів система має визначити провідний орган, наділений чіткими повноваженнями, який відповідатиме за досягнення своїх цілей.

Оцінювання системних ризиків. Важливим питанням, що потребує вирішення, є створення аналітичного підґрунтя, котре ефективно й завчасно виявляє системні ризики та заохочує прийняття макропруденційним органом своєчасних і належних заходів. Були спроби розробити єдиний

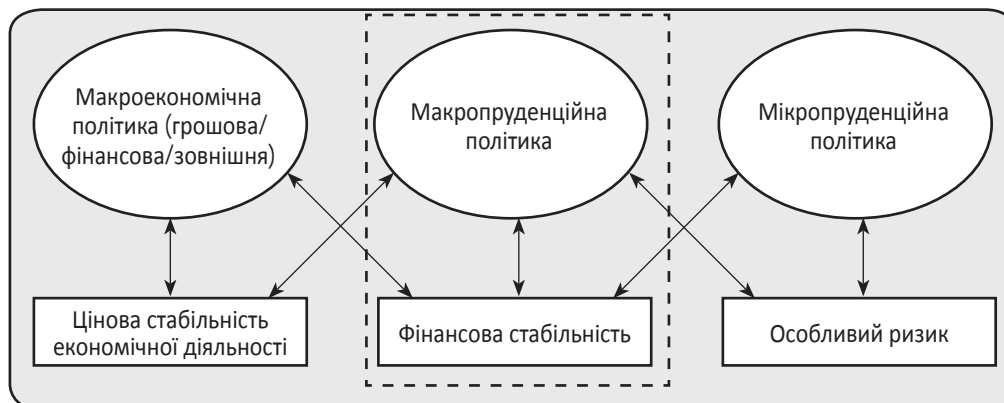


Рис. 2.7.6. **Сучасне бачення взаємозв'язку цілей та політик**

Джерело: офіційний сайт МВФ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.imf.org>.

показник загального системного ризику, який міг би приводити в дію макропруденційні інструменти. Утім, знайти такий показник досі не вдалося.

Міжнародне співробітництво. Проведені МВФ дослідження¹ вказують на те, що зміцнення економічної політики в усіх країнах G20 дасть змогу збільшити світовий ВВП на 7 % та додати 36 млн робочих місць у середньостроковій перспективі. Це особливо важливо з огляду на те, що за час кризи, за оцінками, було втрачено близько 30 млн робочих місць. Також необхідна реформа фінансового сектору. Хоча є певні позитивні зрушення (наприклад, підвищено нормативи капіталу та обговорено коефіцієнти ліквідності), побудова досконалішої фінансової архітектури триває. При цьому пріоритетами визначено:

- Удосконалення нормативних положень із метою виконання ухвалених рішень і досягнення подальшого прогресу з питань, які ще не узгоджені, зокрема транскордонного врегулювання в проблемних організаціях. Необхідно також зазирнути в усі потаємні куточки фінансового сектору, такі як тіньові банки, податкові притулки (офшори) та похідні інструменти. Останні можна перевести в кілька клірингових центрів, щоби підвищити прозорість і знизити загальний рівень ризику.
- Належні юридичні повноваження, достатні ресурси та операційна незалежність органів нагляду, подібні до тих, якими володіють

¹ Офіційний сайт МВФ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.imf.org/external/research/index.aspx>.

центральні банки. Досконаліші нормативні акти можуть працювати, тільки якщо забезпечується їх дотримання, а це означає, що органи нагляду повинні бути здатні добиватися дотримання правил.

- Визнання того, що самі фінансові організації несуть певну відповідальність. Потрібні належні стимули, основа для підзвітності приватного сектору, першокласні системи внутрішнього управління й удосконалені методи управління ризиками, включаючи податкові системи, що стримують прийняття надмірних ризиків.

Співпраця в галузі формування фінансової політики стосується не тільки G20 або кількох міжнародних організацій: існують приклади встановлення країнами зв'язків усередині регіонів та між ними. У зоні євро така співпраця включає посилення загальних захисних механізмів – Європейського фонду фінансової стабільності та його наступника – Європейського механізму стабільності, а також зобов'язання формувати єдину систему банківського нагляду й поглиблювати фіскальну інтеграцію. В Азії збільшилося прагнення до співробітництва, про що свідчить нещодавнє рішення про подвоєння розміру Чіангмайської багатосторонньої ініціативи (ЧБІ)¹, у рамках якої 10 країн Азії домовилися здійснювати валютні свопи. Роль ЧБІ була розширена від подолання криз до їх попередження.

Незважаючи на ці зусилля, темпи розвитку глобального співробітництва уповільнилися, більше того, є ознаки зворотного руху, зокрема зростаюча схильність країн захищати вітчизняних вкладників і кредиторів потенційно на шкоду іншим країнам, що посилюється підтримкою національних фінансових систем і сумнівами у вигідності інтернаціоналізації. Водночас необхідно домогтися подальшого прогресу в таких питаннях, як транскордонне врегулювання ситуації з проблемними банками або усунення прогалин у даних.

2.8. ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СТАБІЛЬНОСТІ ФУНКЦІОНУВАННЯ БАНКІВСЬКОЇ СИСТЕМИ ДЕРЖАВИ: КОМПЕНДІУМ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ

Унаслідок світової фінансово-економічної кризи уповільнився соціально-економічний розвиток України. Криза засвідчила вразливість вітчизняної фінансової системи, її залежність від зовнішнього впливу та

¹Офіційний сайт KBS WORLD [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://rki.kbs.co.kr/russian/news/news_zoom_detail.htm?No=4767&id=zoom.

масштабні проблеми в банківському секторі України. За таких умов питання захисту національних інтересів держави у фінансовій сфері, зокрема в банківському секторі, набуває особливого значення.

З метою недопущення негативних тенденцій на вітчизняному фінансовому ринку, забезпечення стабільності фінансової системи держави уряд разом із Національним банком України розробляє комплекс заходів, спрямованих на стійке економічне зростання та стабільний розвиток банківської системи, основними з яких є забезпечення режиму чіткої узгодженості грошово-кредитної політики з вимогами зміцнення банківської системи та підвищення довіри до українських банків, створення максимально повної законодавчої бази функціонування банківської системи.

Утім, для того щоб відповідати вимогам і викликам сьогодення, процес внесення змін у банківському секторі повинен мати постійний характер.

Розглянемо основні законодавчі акти, прийняті протягом 2011–2012 рр., які спрямовані на вдосконалення роботи банківського сектору.

Закон України “Про внесення змін до деяких законів України щодо регулювання діяльності банків” від 15.02.2011 № 3024-VI. Закон націлений на приведення порядку державної реєстрації банків у відповідність зі спеціальним законодавством у сфері державної реєстрації, вдосконалення банківського нагляду шляхом виявлення реальних власників банків і встановлення до них спеціальних вимог, організації зовнішнього аудиту банків, забезпечення внутрішнього фінансового моніторингу з метою недопущення використання банків для відмивання доходів, одержаних злочинним шляхом.

Прийняття саме цього Закону стало першим за останні роки кроком у напрямі істотного вдосконалення банківського законодавства та наближення його положень до міжнародної практики й законодавства Євросоюзу.

Внесення змін до банківського законодавства з питань забезпечення розкриття інформації про реальних власників банків продиктоване також міжнародними зобов'язаннями української сторони, передбаченими Меморандумом про економічну та фінансову політику, укладеним у рамках спільної з МВФ програми “stand-by”, та системним проектом Світового банку “Друга програмна позика на реабілітацію фінансового сектору”.

Законом уведено низку нових принципів щодо правового регулювання банківської діяльності. Вони переважно стосуються:

- запровадження механізму виявлення реальних власників банків та встановлення до них спеціальних вимог;

- розширення обсягу інформації про власників істотної участі в банку, яка має надаватися клієнтам;
- посилення відповідальності власників банків за приховування інформації про себе;
- зміни процедури набуття та збільшення істотної участі в банку.

До того ж у основу цих законодавчих норм покладено систематизований підхід до створення й діяльності банків із урахуванням положень чинного законодавства України, міжнародних стандартів та практики регулювання банківської діяльності.

Положеннями Закону:

1. Запроваджено механізм і процедури виявлення реальних власників банків. Зокрема, центральний банк отримує повну інформацію від усіх засновників створюваного банку про структуру його власності, ділову репутацію, фінансовий стан.
2. Встановлено вимоги до оприлюднення інформації про власників істотної участі в банку. Банки зобов'язуються оприлюднювати актуальну інформацію про своїх власників істотної участі на веб-сайті банку. Національний банк України також наділяється повноваженнями розміщувати таку інформацію на своєму веб-сайті.
3. Змінено процедуру набуття і збільшення істотної участі в банку. Передбачено, що особа, котра має намір набутти або збільшити істотну участь у банку, за три місяці до набуття або збільшення істотної участі зобов'язана повідомити про це банк і Національний банк України. Разом із повідомленням подається повний пакет документів, що дає змогу ідентифікувати заявника та зробити висновок про його ділову репутацію й фінансовий стан. Також подаються відомості про структуру власності юридичної особи та асоційованих осіб фізичної особи. Крім того, запроваджено санкції за порушення порядку набуття або збільшення істотної участі в банку (накладення штрафів у розмірі до 10 % від придбаної (збільшеної) частки).
4. Удосконалено організацію зовнішнього аудиту банків. Відтепер аудит банків здійснюватиметься виключно аудиторськими фірмами. Сертифікацію аудиторів, які здійснюють аудит банків, проводить Аудиторська палата України після відповідного навчання за програмами, погодженими з Національним банком України. Реєстр фірм, що мають право здійснювати аудит банків, складає НБУ.
5. Порядок державної реєстрації банків приводиться у відповідність зі спеціальним законодавством у сфері державної реєстрації. Згідно із

Законом України “Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців” від 15.05.2003 № 755-IV, враховуються особливості державної реєстрації банків, які полягають у необхідності попереднього погодження з Національним банком України статуту банку. НБУ проводить ідентифікацію осіб, що створюють банк, перевіряє їхній фінансовий/майновий стан, ділову репутацію тощо. Основними вимогами, що висуваються до таких осіб, є здатність забезпечувати діяльність банку, надавати йому, за потреби, фінансову допомогу, відповідальність перед клієнтами свого банку.

З метою підвищення рівня капіталізації банків і, відповідно, зниження для вкладників ризиків, які притаманні банківській діяльності загалом, зазначеним законодавчим актом збільшено вимоги до мінімального розміру статутного капіталу на момент державної реєстрації юридичної особи, котра має намір здійснювати банківську діяльність. Установлено, що статутний капітал повинен становити мінімум 120 млн грн.

Також Законом розширено сферу аудиторських перевірок та встановлено обов’язкову вимогу до аудиторської фірми повідомляти Національний банк України про виявлені під час перевірки порушення в роботі банку.

Ці законодавчі новації впроваджено з метою створення правових умов для належного виконання центральним банком своїх законодавчо визначених функцій. Окрім того, вони сприятимуть імплементації в законодавство України Основних принципів ефективного банківського нагляду Базельського комітету та положень Директиви 2006/48/ЄС.

Метою перевірки Національного банку України як наглядового органу є визначення рівня безпеки й стабільності операцій банку, достовірності його звітності та дотримання вітчизняного банківського законодавства, а також нормативно-правових актів НБУ.

До того ж Законом уповноважені Національним банком України особи наділені правом вилучати копії документів, що свідчать про порушення вітчизняного законодавства. Ці норми ґрунтуються на відповідних вимогах Базельського комітету з питань банківського нагляду й також мають на меті забезпечення належного нагляду за банками з боку центрального банку країни, щоб захистити інтереси його вкладників та інших кредиторів.

Слід зауважити, що Закон істотно вдосконалює банківське законодавство та створює правові передумови для функціонування в Україні стабільної банківської системи, яка враховує інтереси клієнтів та користується довірою з їхнього боку.

Закон України “Про внесення змін до Закону України “Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні” від 12.05.2011 № 3332-VI. Метою Закону є забезпечення переходу учасників фінансового ринку на міжнародні стандарти фінансової звітності, підвищення довіри інвесторів до якості інформації про результати господарської діяльності вітчизняних підприємств і адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу. Закон передбачає гармонізацію з нормами Регламенту Європейського парламенту та Ради (ЄС) № 1606/2002 від 19.07.2002 щодо безпосереднього застосування міжнародних стандартів фінансової звітності для складання й подання фінансової звітності публічними акціонерними товариствами, банками і страховиками.

Норми Закону:

- визначають термін “міжнародні стандарти фінансової звітності”;
- встановлюють, що облікова політика підприємства визначається за погодженням із власником (власниками) або вповноваженим ним (ними) органом (посадовою особою);
- визначають порядок застосування міжнародних стандартів. Зокрема, ці стандарти використовуються, якщо вони не суперечать Закону та офіційно оприлюднені на веб-сайті Міністерства фінансів України. Такий порядок оприлюднення міжнародних стандартів відповідає угоді між МФУ й Радою з міжнародних стандартів бухгалтерського обліку;
- передбачають, що публічні акціонерні товариства, банки, страховики, а також підприємства, котрі проводять господарську діяльність за видами, перелік яких визначається Кабінетом Міністрів України, складають фінансову звітність і консолідовану фінансову звітність за міжнародними стандартами. Інші підприємства самостійно визначають доцільність застосування міжнародних стандартів для складання фінансової звітності й консолідованої фінансової звітності. З метою забезпечення оброблення та узагальнення такої звітності підприємства мають поінформувати про перехід до безпосереднього застосування міжнародних стандартів фінансової звітності спеціально вповноважений центральний орган виконавчої влади в галузі статистики;
- встановлюють, що публічні акціонерні товариства, підприємства – емітенти іпотечних облігацій, іпотечних сертифікатів, облігацій підприємств і сертифікатів фондів операцій із нерухомістю, а також професійні учасники фондового ринку, банки, страховики та інші фінансові

установи зобов'язані не пізніше ніж до 30 квітня року, що настає за звітним періодом, оприлюднювати річну фінансову й консолідовану фінансову звітність разом із аудиторським висновком шляхом розміщення на власній веб-сторінці з опублікуванням у періодичних або неперіодичних виданнях.

Закон забезпечує складання й подання публічними акціонерними товариствами, банками і страховиками фінансової й консолідованої фінансової звітності безпосередньо за міжнародними стандартами такої звітності, що сприяє підвищенню впевненості інвесторів у якості інформації про господарську діяльність суб'єктів, гармонізації її з Регламентом Європейського парламенту та Ради (ЄС) № 1606/2002 від 19.07.2002.

Закон України "Про внесення змін до деяких Законів України (щодо нагляду на консолідованій основі)" від 19.05.2011 № 3394-VI. Закон спрямований на підвищення ефективності нагляду за фінансовими установами, що входять до складу фінансових груп, шляхом моніторингу, регулювання ризиків таких груп із метою забезпечення безпеки й стабільності фінансової системи, захисту інтересів вкладників банків та інвесторів фінансових установ.

Законом вносяться зміни до законів України, які дають можливість Національному банку України, Національній комісії, що здійснює регулювання у сфері ринків фінансових послуг, Національній комісії з цінних паперів та фондового ринку (далі – державні регулятори) здійснювати нагляд на консолідованій основі.

Основними завданнями Закону є законодавче врегулювання таких питань:

- визначення термінів, потрібних для впровадження нагляду на консолідованій основі;
- надання повноважень державним регуляторам здійснювати нагляд на консолідованій основі;
- розмежування повноважень між державними регуляторами з питань здійснення нагляду на консолідованій основі;
- визначення сфери нагляду на консолідованій основі;
- встановлення порядку здійснення нагляду на консолідованій основі;
- визначення вимог до фінансових груп, учасників таких груп;
- встановлення відповідальності за недотримання вимог законодавства щодо нагляду на консолідованій основі;
- застосування заходів впливу до фінансових груп та їхніх учасників у разі порушення ними законодавства та нормативно-правових актів державних регуляторів;

– порядок співпраці між державними регуляторами, а також із відповідними органами нагляду інших держав.

Основні положення цього Закону такі:

1. Визначається сфера нагляду на консолідованій основі. Головним критерієм для визначення фінансової групи є відносини контролю між її учасниками. Фінансові групи, залежно від того, хто здійснює контроль у групі або діяльність яких фінансових установ превалює (банків чи небанківських фінансових установ), поділяються на банківські й небанківські фінансові групи.
2. Розмежовуються повноваження між державними регуляторами щодо здійснення нагляду на консолідованій основі залежно від виду фінансової групи. Національний банк України здійснює нагляд на консолідованій основі за банківськими групами, державні регулятори – за небанківськими фінансовими групами.

Передбачено право державних регуляторів із метою здійснення нагляду на консолідованій основі встановлювати вимоги до банківських груп, небанківських фінансових груп, а також визначати підгрупи в межах банківської й небанківської фінансових груп, здійснювати за ними нагляд на субконсолідованій основі, а також право застосовувати заходи впливу до банківських і небанківських груп та їхніх учасників у разі порушення ними законодавства й нормативно-правових актів державних регуляторів, зокрема встановлювати для зазначених груп підвищені економічні нормативи, ліміти та обмеження щодо здійснення окремих видів операцій.

3. Запроваджуються норми, котрі зобов'язують банківські й небанківські фінансові групи, їхніх учасників дотримуватися вимог, установлених державними регуляторами, зокрема щодо наявності ефективних систем корпоративного управління, управління ризиками, внутрішнього контролю в групі; облікових процедур, інформаційних систем, потрібних для забезпечення виконання вимог на консолідованій основі, складання й подання консолідованої звітності; достатності регулятивного капіталу на консолідованій основі; дотримання економічних нормативів на консолідованій основі, лімітів і обмежень щодо певних видів діяльності, у тому числі діяльності на території інших держав; порядку подання необхідної звітності та інформації. Відповідальна особа фінансової групи, що визначається нею та погоджується з відповідним державним регулятором, зобов'язана забезпечити дотримання групою зазначених вимог.

4. Встановлюється порядок співпраці між державними регуляторами, а також із відповідними органами нагляду інших держав. Удосконалено наглядові підходи шляхом упровадження нагляду на консолідованій основі за групами, до складу яких входять фінансові установи, зокрема банки, з метою забезпечення стабільності фінансової системи та посилення захисту інтересів вкладників банків та інвесторів фінансових установ.

Закон України “Про внесення змін до статті 75 Закону України “Про банки і банківську діяльність” від 04.02.2011 № 3011-VI. Метою прийняття Закону є забезпечення ефективності процедури тимчасової адміністрації системоутворюючих банків.

Законом встановлюється право Національного банку України подовжувати термін дії тимчасової адміністрації для системоутворюючих банків до 18 місяців. Адже практика проведення тимчасової адміністрації в системоутворюючих банках показала, що протягом терміну, визначеного Законом України “Про банки і банківську діяльність” від 07.12.2000 № 2121-III, тимчасовому адміністратору не завжди вдається відновити фінансову спроможність банків, особливо великих.

Подовження терміну дії тимчасової адміністрації також дасть змогу уникнути витрат Фонду гарантування вкладів фізичних осіб у разі ліквідації банку та створити умови для якомога повнішого захисту фінансових інтересів вкладників та інших кредиторів банку.

Закон України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо врегулювання відносин між кредиторами та споживачами фінансових послуг” від 22.09.2011 № 3795-VI. Закон спрямований на збалансування прав і обов’язків банків та їхніх позичальників.

Законом внесено ряд змін до законодавства України, що регулює процедуру банкрутства, розкриття банківської таємниці, звернення стягнення на заставлене майно, споживче кредитування, застосування змінюваної процентної ставки тощо.

Законом обмежено можливості використання виділу й поділу компанії для ухилення від виконання боргових зобов’язань. Зокрема, визначено, що борги фізичних осіб – підприємців, які не пов’язані з підприємницькою діяльністю, у тому числі за споживчими кредитами, не можуть погашатися через процедуру банкрутства, при цьому майно таких осіб, котре обтяжене заставою для забезпечення зобов’язань, не пов’язаних із підприємницькою діяльністю, не включається до ліквідаційної маси.

Нормами Закону дозволено застосовувати виконавчий напис нотаріуса для звернення стягнення на заставлене рухоме майно. Ціну предмета іпотеки, що реалізується через прилюдні торги, дозволено зменшувати на 50 % від початкової вартості (раніше передбачалася можливість зниження лише на 25 %).

Також Законом передбачено кримінальну відповідальність за незаконні дії (розтрата, пошкодження, підміна тощо) щодо заставленого майна особи, якій це майно ввірене. Разом із тим порядок виселення громадян із житлових приміщень, що були придбані ними за рахунок кредиту банку та передані в іпотеку банку, поширено на випадки прийняття банком-іпотекодержателем рішення про звернення стягнення на такі житлові приміщення в позасудовому порядку. Законом уточнено порядок звернення стягнення на заставлене майно за рішенням іпотекодержателя в позасудовому порядку (визначено, що звернення стягнення шляхом позасудового врегулювання на підставі договору може бути розпочате із закінченням терміну, відведеного для виконання зобов'язання в повідомленні про невиконання).

Уведено заборону на споживче кредитування в іноземній валюті. Урегульовано ключові механізми реструктуризації боргів за споживчими кредитами (відстрочення сплати тіла кредиту на термін до трьох років, пролонгація кредиту, зміна механізму нарахування процентів для того, щоб щомісячні платежі за кредитом не перевищували 35 % сукупного місячного доходу сім'ї, тощо) та встановлено податкові пільги для банків стосовно реструктуризованих таким чином кредитів.

Окрім того, Закон регулює правила застосування змінюваної кредитної ставки, зокрема визначає, що індекс, який використовується при розрахунку такої ставки, має оприлюднюватися не рідше ніж раз на місяць; значення індексу змінюваної ставки має встановлюватися незалежною установою з визнаною діловою репутацією на ринку фінансових послуг; у разі застосування змінюваної процентної ставки в кредитному договорі повинен зазначатися максимальний розмір збільшення такої ставки.

Нормами Закону банкам дозволено розкривати банківську таємницю у зв'язку з відступленням права вимоги до клієнтів (зокрема, при продажу (передачі) третім особам вимог за простроченими кредитами своїх позичальників).

Закон спрямований на зменшення кількості проблемних кредитів, поліпшення інвестиційного клімату та збільшення обсягів кредитування банками реального сектору економіки.

Закон України “Про внесення змін до статті 7 Декрету Кабінету Міністрів України “Про систему валютного регулювання і валютного контролю” (щодо розширення сфери використання валюти України)” від 20.12.2011 № 4205-VI. Положення Закону націлені на розширення можливості використання гривні суб’єктами зовнішньоекономічної діяльності України в розрахунках із нерезидентами.

Законом вносяться зміни до ст. 7 Декрету, що регулюють такі питання:

- встановлення норми щодо можливості використання іноземної валюти та гривні як засобу платежу в розрахунках між резидентами й нерезидентами в межах торговельного обороту та забезпечення права Національного банку України на встановлення порядку проведення таких розрахунків;
- скасування обмеження щодо необхідності одержання індивідуальної ліцензії Національного банку України на здійснення розрахунків між резидентами й нерезидентами в межах торговельного обороту в національній валюті України.

Уведення в законодавство зазначених норм допоможе зменшити навантаження на валютний ринок України, сприятиме усуненню валютних ризиків українських експортерів та імпортерів за зовнішньоторговельними операціями шляхом переорієнтації проведення розрахунків за ними в гривнях, а також поліпшенню позиції національної валюти на міжнародних ринках.

Закон України “Про систему гарантування вкладів фізичних осіб” від 23.02.2012 № 4452-VI. Норми Закону спрямовані на реформування системи гарантування вкладів в Україні шляхом передачі функцій щодо виведення з ринку неплатоспроможних банків від Національного банку України до Фонду гарантування вкладів фізичних осіб (ФГВФО).

Удосконалення системи гарантування вкладів фізичних осіб дасть змогу оптимізувати витрати ФГВФО, пов’язані з виплатами вкладникам – фізичним особам, та підвищити загальний рівень довіри населення до банківської системи України.

Закон передбачає:

1. Передачу повноважень із виведення з ринку неплатоспроможних банків від Національного банку України до Фонду гарантування вкладів фізичних осіб. При цьому останній матиме виключні функції щодо здійснення тимчасової адміністрації та ліквідації неплатоспроможних банків. Також розширено інструментарій ФГВФО при здійсненні функцій тимчасового адміністратора й ліквідатора.

2. Здійснення заходів ФГВФО щодо організації виплат відшкодувань за вкладками в разі прийняття рішення про ліквідацію банку та відкликання банківської ліцензії (на сьогодні це його основна функція – “виплатна каса”).

3. Можливість надання ФГВФО фінансової допомоги банку, який приймає активи й пасиви неплатоспроможного банку.

4. Розширення джерел формування коштів ФГВФО. Зокрема, передбачено, що він має право отримати, крім кредиту Кабінету Міністрів України, внесок держави на безповоротній основі. При цьому Національний банк України й далі виконуватиме функції з банківського регулювання та пруденційного нагляду, у тому числі здійснюватиме посилений нагляд за діяльністю проблемних банків та впроваджуватиме програми їх фінансового оздоровлення в межах встановлених законодавством часових обмежень.

До складу Адміністративної ради ФГВФО включено представника профільного комітету Верховної Ради України та зменшено до одного число представників Кабінету Міністрів України. Разом із тим повноваження виконавчої дирекції ФГВФО розширено.

Норми Закону вдосконалюють порядок роботи з проблемними банками в Україні шляхом підвищення операційної й економічної ефективності такої роботи, прискорення процесу прийняття рішень про виведення з ринку неплатоспроможних банків, що в результаті сприятиме підвищенню загального рівня довіри населення до банківської системи України.

З метою приведення у відповідність із законодавчими новаціями порядку регулювання діяльності банків Національним банком України за період, що розглядається, прийнято низку нормативно-правових актів. Так, Національний банк України регламентував списання банками безнадійної заборгованості за рахунок резерву.

Порядок відшкодування банками безнадійної заборгованості за рахунок резерву, затверджений постановою правління Національного банку України від 01.06.2011 № 172 та погоджений із Міністерством фінансів України, визначає критерії, дотримання яких дає право банкам списати безнадійну заборгованість. При цьому її списання не є підставою для припинення вимог банку до позичальника.

Банк повинен вживати заходів щодо відшкодування списаної за рахунок резерву безнадійної заборгованості, зокрема шляхом проведення претензійно-позовної роботи. У разі погашення безнадійної заборгованості, списаної за рахунок резерву, банк має збільшити свої доходи на

суму коштів, отриманих від позичальника або від відчуження об'єкта застави, та відповідно сплатити податок на прибуток.

За офіційною позицією НБУ, списання банками безнадійної заборгованості за рахунок резерву не призведе до збільшення їхніх витрат, а отже, не впливатиме на розмір надходжень до державного бюджету, оскільки витрати на формування резервів, за рахунок яких списуватиметься безнадійна заборгованість, уже здійснені.

Дотримання норм Порядку, котрий відповідає загальноприйнятій міжнародній практиці, забезпечує зниження навантаження на капітал банків, підвищення показників банківського сектору та в результаті сприяє поліпшенню іміджу України.

З листопада 2011 р. Національний банк України запровадив нові правила реєстрації та ліцензування банків, їхніх філій і відокремлених підрозділів та повідомлення НБУ про структуру власності банків. Правила були прийняті постановою Правління Національного банку України *“Про затвердження деяких нормативно-правових актів Національного банку України” від 08.09.2011 № 306*. Постановою затверджено Положення про порядок реєстрації та ліцензування банків, відкриття відокремлених підрозділів і Положення про порядок подання відомостей про структуру власності.

Найістотніші зміни, запроваджені Постановою, стосуються банків, власників істотної участі в банках та небанківських фінансових установ, та полягають у такому:

- 1) скасовано письмові дозволи НБУ на здійснення валютних операцій. Банки й акредитовані філії іноземних банків можуть здійснювати банківські операції в гривні на підставі лише банківської ліцензії. Для проведення валютних операцій банки й акредитовані філії іноземних банків повинні отримати від НБУ генеральну чи індивідуальну ліцензію;
- 2) змінено форму банківської ліцензії, причому НБУ замінюватиме чинні банківські ліцензії на безоплатній основі. Заміна банківських ліцензій комерційним банкам і філіям іноземних банків мала відбутися до 17 грудня 2011 р.;
- 3) небанківським фінансовим установам більше не дозволено відкривати й вести поточні рахунки або розміщувати кошти на власний ризик;
- 4) встановлено вимоги до ділової репутації й фінансового стану акціонерів банку. Крім того, визначено ознаки відсутності бездоганної ділової репутації та задовільного фінансового стану акціонерів банку

(наприклад, наявність збитків акціонерів/контролерів за результатами останнього звітного періоду (року) або відсутність бездоганної ділової репутації посадових осіб прямих і опосередкованих акціонерів чи кінцевих бенефіціарних власників – фізичних осіб);

- 5) банк може бути заснований одним акціонером – за рішенням такого акціонера про намір заснувати банк та про заснування банку. Підпис єдиного акціонера має бути засвідчений нотаріусом (у випадку акціонера – фізичної особи) або печаткою акціонера – юридичної особи (якщо підписантом є представник такого акціонера – юридичної особи);
- 6) визначено механізми опосередкованого володіння істотною участю в банку (однак такий перелік не є вичерпним);
- 7) якщо власник істотної участі в банку має намір зменшити свою участь в банку нижче від встановленого порога (10, 25, 50 або 75 %), такий акціонер має повідомити НБУ про своє рішення протягом п'яти днів із дати його прийняття;
- 8) власники істотної участі в комерційних банках мали повідомити про їхню власну структуру власності відповідні комерційні банки до 1 грудня 2011 р. за встановленими формами;
- 9) усі комерційні банки зобов'язані були розкрити свою структуру власності до 17 грудня 2011 р.

Правлінням Національного банку України прийнято *постанову “Про затвердження Положення про порядок ідентифікації та визнання банківських груп” від 09.04.2012 № 134*. Це Положення розроблено на виконання Закону України “Про внесення змін до деяких законів України щодо нагляду на консолідованій основі” від 19.05.2011 № 3394-VI та є черговим кроком на шляху адаптації нормативно-правових актів Національного банку України до положень Європейського Союзу та принципів Базельського комітету з банківського нагляду. Ідентифікація й визнання банківських груп — одна з важливих складових процесу нагляду на консолідованій основі, метою здійснення якого є обмеження ризиків, на котрі наражаються учасники групи внаслідок такої участі.

Норми Положення визначають порядок ідентифікації й визнання банківських груп як об'єкта нагляду на консолідованій основі та встановлюють вимоги щодо:

- порядку повідомлення юридичною або фізичною особою про намір стати контролером банківської групи та подання до Національного банку України відомостей про таку групу;

- порядку надання НБУ інформації про створення банківської групи;
- визначення банківською групою відповідальної особи банківської групи та порядку її погодження Національним банком України;
- порядку повідомлення відповідальною особою банківської групи про зміни структури власності банківської групи та видів діяльності її учасників;
- припинення визнання НБУ банківської групи.

Запровадження норм Положення сприятиме підвищенню надійності й стабільності банківської системи, посиленню захисту інтересів вкладників банків – учасників банківських груп.

Із метою забезпечення стабільності банківської системи та впровадження нагляду на консолідованій основі за банківськими групами Правління Національного банку України прийняло *постанову “Про затвердження Положення про порядок регулювання діяльності банківських груп” від 20.06.2012 № 254*, яка встановлює порядок розрахунку консолідованого регулятивного капіталу банківської групи, її підгруп, вимоги щодо достатності такого капіталу банківської групи та її підгруп, у тому числі його необхідний розмір та нормативи капіталу, ліквідності, кредитного ризику, участі (інвестування).

Вимоги Положення поширюються на банківські групи й підгрупи, що визначені в межах банківських груп відповідно до Положення про порядок ідентифікації та визнання банківських груп.

На виконання вимог Закону України “Про систему гарантування вкладів фізичних осіб” від 23.02.2012 № 4452-VI 9 липня 2012 р. між Національним банком України та Фондом гарантування вкладів фізичних осіб укладено *Договір про співпрацю та координацію діяльності*, який набирає чинності з 22 вересня 2012 р., одночасно із Законом. Договором встановлено порядок взаємодії й співробітництва між Фондом гарантування вкладів фізичних осіб та Національним банком України, що пов’язане з набуттям ФГВФО нових повноважень відповідно до Закону.

Реалізація положень Договору підвищить ефективність співпраці й координації діяльності між НБУ та ФГВФО, сприятиме забезпеченню стабільності банківської системи та захисту інтересів вкладників і кредиторів банків.

Із 31 грудня 2012 р. набирає чинності *постанова Правління Національного банку України “Про затвердження Положення про порядок формування та використання банками України резервів для відшкодування можливих втрат за активними банківськими операціями” від 25.01.2012 № 23*.

Це Положення є результатом співпраці фахівців Національного банку України, банківської спільноти, а також провідних аудиторських компаній.

Підготовка Положення стала черговим кроком на шляху адаптації нормативно-правових актів НБУ до положень Міжнародних стандартів фінансової звітності. Водночас воно забезпечує відповідність принципам Базельського комітету з банківського нагляду.

Положення є кодифікованим документом, що передбачає застосування єдиних підходів до оцінки активних операцій, а саме: кредитів, коштів, розміщених у інших банках, дебіторської заборгованості, цінних паперів, фінансових зобов'язань. Згідно з його нормами, оцінка активу здійснюється загалом, а не за окремими складовими.

У Положенні збережено діючі підходи до розрахунку резервів на підставі аналізу фінансового стану боржника, своєчасності й повноти погашення ним боргу, наявності та ліквідності забезпечення; удосконалено методологію оцінки фінансового стану позичальників – юридичних осіб шляхом застосування математичної моделі для розрахунку показника їхньої платоспроможності, що ґрунтується на фінансовій звітності та враховує вид економічної діяльності позичальників. Окрім того, істотно посилено вплив стану обслуговування боргу на класифікацію активу, змінено підходи до врахування вартості забезпечення при розрахунку резерву.

Для адаптації банків до запроваджуваних Положенням підходів передбачено період до кінця 2012 р.

Запровадження Положення забезпечить застосування загальноприйнятої міжнародної практики формування резервів, отримання користувачами фінансової звітності повнішої й достовірнішої інформації про фінансовий стан банків та результати їхньої діяльності.

З метою подальшого реформування й гармонізації банківського законодавства Національним банком України як суб'єктом законодавчої ініціативи внесено на розгляд Верховної Ради України низку законопроектів, а саме:

Проект Закону України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо функціонування платіжних систем та розвитку безготівкових розрахунків)" (реєстр. від 20.06.2012 № 10656). Метою законопроекту є забезпечення надійного й безперебійного функціонування платіжних систем і систем розрахунків шляхом посилення контролю створення та функціонування платіжних систем і систем розрахунків у державі, формування з участю банків України схем розрахунків та операційних правил за внутрішньодержавними операціями, не залежних від

волатильності іноземних валют і тарифної політики платіжних організацій — нерезидентів; удосконалення використання електронних платіжних засобів в Україні, законодавчого визначення норм щодо емісії й використання електронних грошей.

Законопроектом пропонується врегулювати такі основні питання:

1. Надати визначення ключових термінів і понять, таких як “учасник/член платіжної системи”, “користувач платіжної системи”, “платіжний пристрій”, “електронний платіжний засіб”, “оператор послуг платіжної інфраструктури”.
2. Запровадити ведення Національним банком України реєстру платіжних систем та систем розрахунків в Україні, їхніх членів/учасників і операторів послуг платіжної інфраструктури та надавати право здійснювати діяльність в Україні тільки після їх реєстрації в порядку, установленому НБУ.
3. Забезпечити належне регулювання випуску й використання електронних грошей, зокрема:
 - надати визначення терміна “електронні гроші”, враховуючи те, що вони є фінансовим продуктом, який випускається іншим, ніж центральний банк, банком (шляхом обміну електронних грошей на готівкові та/або безготівкові гроші), є зобов’язанням цього банку в електронній формі та використовується в розрахунках лише між суб’єктами, котрі уклали відповідні договори;
 - визначити, що емітентами електронних грошей можуть бути банки, діяльність яких контролюватиме Національний банк України;
 - установити відповідальність за неправомірне використання електронних грошей.
4. Надати НБУ право визначати порядок здійснення в Україні маршрутизації, клірингу та взаєморозрахунків між учасниками платіжної системи за операціями, що здійснені в межах України із застосуванням платіжних карток, емітованих банками-резидентами.
5. Забезпечити формування й розміщення гарантійних депозитів членів/учасників платіжних систем за операціями, які здійснені в межах України із застосуванням платіжних карток, у національній валюті України на рахунках в НБУ або в банках України.
6. Надати право банкам України на підставі договору розміщувати на платіжній картці одночасно дві й більше торговельних марок платіжних систем (внутрішньодержавних та/або міжнародних платіжних систем).

7. Надати Національному банку України право визначати напрями розвитку сучасних електронних банківських технологій, створювати та забезпечувати безперервне, надійне й ефективне функціонування та розвиток створених ним платіжних систем і систем розрахунків, координувати й контролювати створення електронних платіжних інструментів, платіжних систем, систем автоматизації банківської діяльності та засобів захисту банківської інформації.
 8. Урегулювати діяльність комерційних агентів банків із приймання платежів від населення (у тому числі із застосуванням платіжних пристроїв).
 9. Запровадити здійснення нагляду (оверсайту) за платіжними системами, визначити його цілі, об'єкти, діяльність НБУ щодо реалізації повноважень і застосування заходів впливу, відповідальність об'єктів нагляду (оверсайту) за недотримання вимог законодавства України.
 10. Надати Національному банку України право встановлювати граничні суми розрахунків готівкою для фізичних і юридичних осіб, а також для фізичних осіб – підприємців.
 11. Надати Державній податковій службі України право контролювати дотримання порядку проведення готівкових розрахунків за товари (послуги), порядок приймання готівки для подальшого її переказу банком та дотримання встановлених законодавством обов'язкових вимог щодо забезпечення суб'єктами господарювання можливості розрахунків за товари (послуги) з використанням електронних платіжних засобів.
 12. Визначити механізм захисту прав користувачів платіжних систем.
- Прийняття запропонованих змін до законодавчих актів України сприятиме вдосконаленню правових засад у сфері безготівкових розрахунків, запровадженню єдиного підходу до державного регулювання діяльності платіжних систем в Україні, створених як банками, так і небанківськими установами, а також забезпеченню умов для збільшення частки безготівкових розрахунків та зменшення витрат держави й бізнесу на підтримання готівкового обігу*.

Проект Закону України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення інструментів впливу на грошово-

* Зазначений законопроект було прийнято в цілому на пленарному засіданні Верховної Ради України 18 вересня 2012 р.

кредитний ринок” (реєстр. від 26.07.2012 № 11033) передбачає закріплення на законодавчому рівні за Національним банком України права тимчасового застосування таких інструментів грошово-кредитної політики, як вимога щодо обов’язкового продажу частини надходжень у іноземній валюті на користь суб’єктів зовнішньоекономічної діяльності, а також права тимчасово змінювати строки розрахунків за операціями з експорту й імпорту товарів. Ці норми сприятимуть підвищенню ефективності використання інструментів грошово-кредитної політики для запобігання розвитку негативних тенденцій на валютному ринку України*.

Подальші кроки в напрямі вдосконалення банківського законодавства робитимуться, зважаючи на ситуацію в банківському секторі, необхідність гармонізації законодавства України із законодавством Європейського Союзу та стабільність функціонування банківської системи.

ВИСНОВКИ ДО РОЗДІЛУ 2

1. Наслідками впливу світової фінансової кризи на стан державного бюджету України є: зменшення доходів бюджету в умовах падіння виробництва, погіршення фінансового стану підприємств і скорочення експортної виручки; збільшення потреб у бюджетних ресурсах для підтримки системоутворюючих суб’єктів економіки, вразливих верств населення та фінансування програм антикризового управління економікою; звуження потенціалу зовнішнього й внутрішнього ринків позикових капіталів, що ускладнює залучення державою нових позик із метою рефінансування наявних боргів на покриття дефіциту державного бюджету.

2. Для забезпечення стабільності фінансової системи України Міністерству фінансів України та Національному банку України при розробленні фінансової політики необхідно узгоджувати свої дії з реалізації бюджетно-податкової й грошово-кредитної політик (оскільки їхні інтереси перетинаються, до того ж дії чи інструменти регулювання однієї політики можуть впливати на реалізацію іншої), а також розширити інструментарій забезпечення макроекономічної стабільності. Крім того, доцільно створити систему оцінювання бюджетних ризиків, умовних зобов’язань або довгострокової бюджетно-податкової стабільності як частини макроекономічних прогнозів; застосовувати консенсус-прогноз при розробленні заходів антикризового управління фінансовою системою; посилити

* Вказаний законопроект було прийнято в цілому на пленарному засіданні Верховної Ради України 15 листопада 2012 р.

роль державних банків у економіці країни; розробити пакет превентивних антикризових заходів, реалізація котрих допоможе стримати збільшення дисбалансів у системі державних фінансів.

3. Новітні фінансові інновації пропонують ефективні методи залучення фінансування для розвитку в післякризовий період шляхом стабілізації фінансових потоків на тривалішу перспективу. Безпека в банківській сфері може бути підвищена, зокрема, за рахунок удосконалення механізму здійснення нагляду за банківським сектором та посилення ризик-менеджменту в банках. Слід прискорити розроблення й упровадження нових інформаційних систем, створення високотехнологічних ситуаційних центрів для великих банків, які зацікавлені в сучасних інструментах моніторингу й контролю. Фінансові інновації є актуальною темою, що потребує докладного вивчення, розвитку, аналізу та подальшого застосування на практиці з метою підвищення ефективності фінансового сектору економіки.

4. Розвиток ІТ-технологій та інформатизація банків визначили основні напрями розвитку бізнес-аналітики у фінансовому секторі. Сучасні тенденції в банківській галузі вказують на значне збільшення попиту на інтелектуальні інформаційні системи. Безперервне зростання числа щоденних транзакцій та накопичення історичних даних висувають підвищені вимоги до аналітичних систем, використання яких дасть змогу вивести фінансові стратегії та банківські продукти на новий рівень, зменшити ризики.

5. Розвиток фінансової системи України передбачає:

- наближення банківського законодавства до вимог Базеля III;
- посилення вимог до резервів під можливі збитки за банківськими операціями та до мінімального рівня капіталу банків;
- розширення використання сек'юритизації фінансових активів українськими банками як інноваційного джерела довгострокового позабалансового фінансування;
- реформування системи регулювання ринків похідних фінансових інструментів із метою підвищення їхньої прозорості;
- реформування системи нагляду у фінансовому секторі на основі взаєморозуміння й координації з організаціями, котрі встановлюють та координують міжнародні фінансові стандарти, такими як Рада з фінансової стабільності або Базельський комітет;
- поглиблення співпраці фахівців у фінансово-економічній галузі та сфері ІТ-рішень;
- підвищення ефективності фінансового сектору, здатного забезпечувати реальний сектор економіки необхідними фінансовими ресурсами

й послугами, підтримку соціального розвитку країни, її інтеграцію у світовий фінансовий простір;

- досягнення стійкості, відкритості та конкурентоспроможності фінансового сектору України;
- адаптацію учасників вітчизняного фінансового ринку до вимог єдиного ринку фінансових послуг Європейського Союзу.

6. Основними напрямками поліпшення нормативно-правового забезпечення фінансового сектору мають бути:

- удосконалення правового забезпечення впровадження інноваційних фінансових інструментів світового фінансового ринку з урахуванням української специфіки;
- забезпечення на законодавчому рівні моніторингу та, за потреби, створення системи пруденційного нагляду з метою дотримання відповідних нормативів для небанківських фінансових організацій, які формують системні ризики для банківського сектору;
- законодавче забезпечення вимог щодо оприлюднення регулятором коефіцієнтів, які свідчать про ризики учасників фінансового ринку (через капітал, ліквідність або забезпечення вимог), позицій фінансових регуляторів тощо;
- посилення відповідальності за шахрайство у сфері фінансових послуг;
- внесення змін до Інструкції про порядок регулювання діяльності банків в Україні (zareestrovana в Міністерстві юстиції України 22.06.2012 за № 1030/21342) для приведення її у відповідність із вимогами Базеля II та Базеля III. Зокрема, у частині, що стосується розрахунку регулятивного капіталу, виокремлення ризиків, пов'язаних із іпотекою та похідними інструментами фінансового ринку, посилення нормативних вимог до прийняття фінансовими установами (банками) цих ризиків;
- законодавче забезпечення посилення контролю ризиків фінансової системи за рахунок обмеження ризиків, пов'язаних із похідними інструментами фінансового ринку;
- правове забезпечення підвищення прозорості діяльності й розкриття інформації учасниками фінансового ринку та вдосконалення регулювання їхньої діяльності;
- законодавче забезпечення зниження частки проблемних активів у загальному портфелі активів банків та інших фінансових установ за рахунок створення нормативної бази для сек'юритизації фінансових активів.

ЧАСТИНА II

**ІННОВАЦІЇ ФІНАНСОВОГО СЕКТОРУ:
ВНУТРІШНІЙ ТА ЗОВНІШНІЙ ВИМІР**

ФІНАНСОВИЙ СЕКТОР УКРАЇНИ В СИСТЕМІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ІННОВАЦІЙНОГО ЕКОНОМІЧНОГО ЗРОСТАННЯ

3.1. СВІТОВІ ТЕНДЕНЦІЇ ВПРОВАДЖЕННЯ ІННОВАЦІЙ У ФІНАНСОВИЙ СЕКТОР: ВИСНОВКИ ДЛЯ УКРАЇНИ

В умовах глобалізації фінансових ринків, дії постійних кризових явищ в Україні слід враховувати сучасні тенденції та зміни, що відбуваються на світовому фінансовому просторі та в законодавстві розвинутих країн. Стимулом для моніторингу цих явищ є, по-перше, дедалі зростаюча лібералізація вітчизняного фінансового сектору, яка частково відбувається під тиском вимог міжнародних організацій-донорів і суттєво впливає на розроблення та впровадження національного законодавства. По-друге, уряду країни доводиться відпрацьовувати новаторські елементи державного регулювання фінансової системи, відомі на міжнародних ринках, які б забезпечували більшу стійкість роботи фінансових інституцій і робили ефективнішим регулювання та нагляд за ними, зокрема при здійсненні операцій на міжнародних ринках. По-третє, післякризовий період характеризується акцентуванням уваги урядів на впровадженні фінансових інновацій, що розглядається як вагомий фактор запобігання кризовим явищам у майбутньому.

У системі регулювання глобальних фінансових ринків загалом та Європейського Союзу зокрема відбулися суттєві зміни. Посилюється роль регулювання – з боку переважно не національних урядів, а наднаціональних структур. Зростає залежність системи державного управління країни від позиції провідних держав світу в питаннях побудови архітектури ринку, вироблення платформи спільних дій, модифікації законодавчого поля “гри” національних й іноземних “гравців”. Практика державного управління дедалі більше потребує інноваційного підходу як

для регулювання фінансового сектору, так і впровадження інноваційних інструментів.

На наш погляд, найсуттєвішими питаннями, на яких сфокусована увага міжнародної спільноти у питаннях регулювання фінансового ринку та застосування інноваційного підходу, є забезпечення прозорості, моніторинг і прогнозування ризиків, модифікація інфраструктури ринку в напрямі посилення ролі наднаціональних структур, введення нових фінансових інструментів на різних сегментах ринку¹.

Зокрема, пошлемося на матеріали неформального засідання Європейської Ради 7 листопада 2008 р., на якому було сформульовано чотири основні принципи зміни фінансової системи, а саме:

- 1) жоден фінансовий інститут, жоден ринковий сегмент не повинні лишатися за межами регуляторного поля;
- 2) спільні дії міжнародних інституцій мають спрямовуватися на підвищення прозорості фінансового ринку та звітності основних його учасників;
- 3) оцінювання та прогнозування ризиків повинно бути складовою практичних дій на ринку, які мають скеровуватися на попередження криз;
- 4) роль Міжнародного валютного фонду слід переглянути в аспекті посилення значення організації при наданні допомоги країнам, які її потребуватимуть.

На зустрічі було запропоновано основні інструменти та механізми запровадження принципів у реалії регуляторної діяльності, зокрема: реєстрація фінансових інституцій і організацій фінансової інфраструктури та нагляд за їх діяльністю; уніфікація бухгалтерських стандартів; розроблення кодексу поведінки учасників ринку для уникнення прийняття надмірно ризикових рішень у фінансовому секторі, включаючи систему оплати праці вищого менеджменту фінансових “гравців”; механізм збільшення фондів МВФ, а також нові засоби впливу Фонду і Форуму фінансової стабільності на відновлення довіри і підвищення стабільності роботи фінансової системи.

Протягом останніх років обговорення шляхів виходу з боргової кризи країн ЄС було предметом численних зустрічей глав держав і міністрів фінансів. Зокрема, на неформальному засіданні, яке відбулось 31 січня 2012 р., серед пріоритетів розвитку регіону було зазначено забезпечен-

¹ *Іваницька О. М.* Державне регулювання фінансових ринків в Україні у посткризовий період / *О. М. Іваницька* // *Фінанси України*. – 2011. – № 2. – С. 35–42.

ня доступу малих і середніх підприємств до кредитів; переоцінка достатності ресурсів “рятивних” фондів – Європейського фонду фінансової стабільності та Європейського механізму стабільності¹.

Для передбачення майбутніх напрямів державного регулювання фінансового сектору економіки в Україні виокремимо основні тенденції в державній фінансовій політиці розвинутих країн.

По-перше, у докризовий період – період активізації глобалізаційних процесів – спостерігалось зменшення ролі національних урядів у процесах регулювання фінансових ринків. Багато в чому це було пов’язано зі змінами у фінансовій науці, яка дедалі більше глобалізувалася. Світовий досвід формування системи державного регулювання фінансового сектору показав, що подібні проблеми, обмеження, недоліки державного управління, які спостерігались у країнах з різними моделями такого управління, територіального устрою, режиму правління тощо, вчені намагалися вирішувати однаково – шляхом формування певної ерзац-політики, нав’язуваної багатьом країнам, яка довела у деяких з них лише тимчасову успішність. Більшість з цих рекомендацій стосувалися лібералізації фінансових ринків, послаблення впливу держави на їх функціонування.

Проте пропозиції, що вносилися для запровадження у фінансове регулювання, не відповідали ні характеру стратегічних реформ національних урядів, ні вимогам глобалізаційних змін. Структури МВФ та інших міжнародних організацій, як правило, схильні виокремлювати уніфіковані “набори” заходів державної політики подолання кризи з метою вироблення загальної парадигми антикризового управління. Зокрема, зазначалося, що більшість країн вдавалася до стандартного комплексу антикризових заходів, серед яких державне субсидування (здебільшого децентралізоване) “токсичних” кредитів; списання боргів; продаж “слабких” фінансових інституцій іншим власникам, зокрема іноземним; допомога в рекапіталізації фінансових інституцій, як правило, через “ін’єкції” фондів тощо². Однак цей “стандартний набір” інколи не вписувався в ті критичні для змін позиції, які реально потребували державного втручання.

¹ Заявление для СМИ Председателя Европейского Совета по завершении неформального заседания Европейского Совета (31/01/2012) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://eeas.europa.eu/delegations/russia/press_corner/all_news/news/2012/201201031_01_ru.htm.

² *Laevan L. Systemic Banking Crises: A New Database / L. Laeven, F. Valencia // IMF Working Papers. – 2008. – WP/08/224. – P. 13.*

Остання криза довела, що саме країни з жорстким регулюванням фінансових ринків і відносною їх закритістю швидше подолали кризовий стан. Класичним є приклад Китаю.

Китай та інші країни, в яких структура власності деформована у напрямі гіперболізації державного сектору, отримували постійні зауваження міжнародних організацій і піддавався критиці вчених. Стосовно КНР жорстко критикувалися факти того, що значну частину фінансових ресурсів уряд спрямовував на підтримку неефективної роботи державних підприємств. Водночас китайські урядовці пояснювали таку політику необхідністю збільшення робочих місць та уникнення соціальної напруженості¹. Для фінансових ринків держави характерні високий рівень концентрації банківського сектору (80 % активів припадає на 17 інституцій); традиційна закритість фондового ринку – торгувати на китайському ринку можуть лише інвестори, які функціонують у складі спільних підприємств на міноритарних засадах, тобто їх власність не перевищує 33 %²; жорсткий контроль рівня процентних ставок за кредитами і депозитами³. Але наприкінці першого десятиріччя ХХ ст. країна відчула наслідки роздування перших фінансових “бульбашок” – напрочуд швидкого зростання фондового ринку. До 2007 р. ринок зростав більше ніж на 50 % щороку. За два роки кризи фондовий ринок зріс більше ніж у 60 разів; майже удвічі у 2009 р. порівняно з попереднім періодом збільшилося кредитування населення; підвищувалися ціни на ринку нерухомості; спостерігалось здорожчання валюти.

Слід було б очікувати, що в умовах кризи політика надмірної державної підтримки, поєднана з величезною відкритістю економіки, завдасть фінансово-економічній системі держави нищівних ударів. Проте китайська держава оговталася від кризи набагато раніше інших країн, які додержувалися вимог міжнародних організацій.

Успіх Китаю багато в чому був зумовлений дієвістю Великої стратегії, яка отримала, за аналогією з Вашингтонським консенсусом, назву Пекінського консенсусу.

¹ Chinas and Indias financial systems: A barrier to growth [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://www.mckinseyquarterly.com/ghost.aspx?ID=/Economic_Studies/Productivity_Performance/Chinas_and_Indias_financial_systems_A_barrier_to_growth_1878?gp.

² Лопатина А. Н. Экономическая реализация “Пекинского консенсуса” в условиях мирового экономического кризиса / А. Н. Лопатина // Вестн. Моск. ун-та. – Сер. 6. Экономика. – 2010. – № 4. – С. 13–30.

³ Там же. – С. 17.

Які ж особливості державного регулювання фінансового ринку Китаю продемонстрував уряд країни в умовах кризи?

Китайські можновладці застосували нетрадиційний підхід до подолання кризи. Для боротьби з “бульбашками” підняли процентні ставки за кредитами на нерухомість з 20 до 40 %, а ставку рефінансування на 0,5 в. п.; підтримали безробітних; сприяли розвитку внутрішнього ринку, зокрема активізували будівництво шляхів; стимулювали економіку за рахунок інвестування в кінцеве споживання; збільшили інвестиції в освіту та науку, причому залучаючи і державні, і приватні ресурси (на сьогодні в країні діє більш ніж 700 науково-технічних центрів, які фінансуються великими китайськими корпораціями і банками); дозволили провести відкритий випуск муніципальних (місцевих) цінних паперів (у 2009 р.). Розпочалося активне злиття та поглинання китайськими підприємствами зовнішніх компаній, які мали перспективи розвитку. Там, де цей процес був неможливим, китайські компанії намагалися придбати пакети акцій найбільших фінансових та промислових інституцій розвинутих економік, що в некризових умовах було б ускладнено. Головне, що було реалізовано урядом Китаю, – націленість на інноваційний шлях розвитку економіки, стимулювання науки та освіти, причому сам характер політики був не декларативним, а чітким, прозорим і зрозумілим для більшості населення, що стало запорукою підтримки урядових дій.

Водночас китайські “рецепти” не можна копіювати іншим країнам. Незважаючи на подібні сценарії перебігу кризових подій, у кожній країні були власні критичні точки, здебільшого пов’язані саме з недоліками в системі державного управління економікою.

Зокрема, у Росії головними причинами кризи були дефіцит ліквідності, недоліки у механізмах фінансування банків та ціноутворення на фінансових ринках. Відтак, заходами державного управління та регулювання передбачалося: надання банкам ліквідних ресурсів, зокрема в їх нових формах; підвищення довіри до фінансової системи шляхом посилення державних гарантій, “розтягування” терміну кредитів рефінансування; розміщення вільних бюджетних коштів на депозитах у комерційних банках; цільове фінансування пріоритетних напрямів розвитку країни; плавне знецінення національної валюти для стимулювання експорту; використання механізму санації (на відміну від ліквідаційних процедур)¹.

¹ Андрюшин С. К оценке антикризисной политики Центрального банка России / С. Андрюшин, В. Кузнецова // Экономист. – 2010. – № 5. – С. 41.

До інновацій вдавалися не тільки уряди, а й фінансові інституції. Нетрадиційним рішенням окремих фінансових інституцій був перехід до приймання як застави від фізичних та юридичних осіб фізичного золота і навіть деяких інших видів сировини. Такої політики дотримувався американський інвестиційний банк JPMorgan Chase, який пояснив свою позицію бажанням захиститися від інфляції.

В Японії під час кризи інвестиційні банки скорочували робочі місця та зменшували заробітну плату. У деяких структурах, зокрема в одному з найбільших публічних банків Японії – Mitsubishi UFJ Financial Group Inc, це скорочення відбувалося за допомогою програми раннього виходу на пенсію: пропозиції надходили співробітникам у віці від 45 до 57 років.

Як бачимо, ці механізми державного управління відрізнялися від стандартних. Отже, перший урок, який можна винести з кризи 2007–2009 рр., полягає в тому, що антикризові заходи державного регулювання, які всіляко враховували національні фактори і детермінанти кризи та її проявів, а також упроваджували нетрадиційні, нестандартні підходи до фінансового управління, були найефективнішими. Дж. Дімон, голова правління інвестиційного банку JPMorgan Chase, писав: “Відновлення нашої фінансової системи до здорового стану не дає нікому дозволу повернутись до “бізнесу як завжди”... Передусім ми повинні зберегти здатність запроваджувати інновації і підштовхувати капітал до руху в бік найперспективніших інновацій. Це не означає поворот до надмірно складних фінансових інструментів. Це означає створення достатнього простору для відповідального розвитку продуктів і послуг, які відображають потреби ринку, що швидко змінюється”¹.

Друга тенденція, яка спостерігалася останніми роками, полягала в тому, що кардинально змінювалася парадигма державного управління фінансовими ринками. Десятиліттями встановлений порядок дій порушувався, причому в деяких країнах радикально. Зокрема, у США в 1999 р. були скасовані норми закону Гласса – Стигла (Glass-Steagale act of 1932), які діяли понад 60 років. Цей законодавчий акт відмежовував інвестиційну, традиційно ризиковішу, діяльність банків від консервативнішої депозитно-позикової. Така модель побудови ринку, яка отри-

¹ *Dimon J. A Unified Bank Regulator Is a Good Start / J. Dimon* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.jpmorganchase.com/corporate/Corporate-Responsibility/bank-regulator.htm>.

мала назву американської та була запроваджена під час Великої депресії, дала поштовх розвитку інституційних інвесторів, підвищила рівень надійності роботи банків, певною мірою перешкоджала утворенню фінансових “бульбашок”, зменшила невиправдану конкуренцію та підвищила рівень передбачуваності виконання операцій на фінансовому ринку. Безперечно, відхід від цих принципів призвів до активізації негативних явищ.

У посткризовий період адміністрація США вдалася до широкого кола заходів, які мали створити перепони на шляху розгортання кризових явищ у фінансовій системі та економіці. Це і створення єдиного банківського регулятора, і перенесення вимог, стандартних для банківських установ щодо капіталу (резервні вимоги) та ліквідності, на інші фінансові інституції. Причому посилення регуляторної активності поширилося на сектори фінансових ринків, які перебували поза межами державного управління, зокрема на ф'ючерсний ринок. Прозорість і зрозумілість операцій на ключових фінансових ринках є платформою, на якій базується сучасна фінансова політика США.

Значні зміни відбулися також у системах державного регулювання фінансових ринків у інших країнах світу. Країни ОЕСР вибрали англосаксонську, нетрадиційну для більшості з них, модель організації функціонування фінансового ринку. Багато країн Європи протягом 1998–2009 рр. реформували систему органів державного управління. Новою “фішкою” стало створення мегарегуляторів – спочатку в Сінгапурі (1982 р.), потім – в Європі (у Норвегії – в 1986 р., Данії та Ісландії – у 1988 р., Швеції – в 1991 р. та ін.), нарешті, і в країнах колишнього соціалістичного блоку (Польща). Деякі країни, наприклад, Великобританія, припинили діяльність одних мегарегуляторів і створили інші або їх змішану модель. Були апробовані й раніше невідомі моделі регулювання, зокрема “twin peaks” – розподіл функцій пруденційного нагляду та регулювання комерційної діяльності фінансових інституцій (Австралія, Нідерланди). Ці зміни не могли не порушити рівновагу в системі державного регулювання фінансових ринків, яка забезпечувалася взаємодією ринкових сил, дією механізмів державного управління та зростаючою впливовістю саморегулювальних організацій. Балансування інтересів – те, що є вагомим фактором ефективності державного регулювання, – змістилося у бік концентрації державної фінансової влади.

Третьою тенденцією у практиці державного управління фінансовими ринками є поширення теорії нового державного менеджменту (НДМ) та

її принципів у діяльності органів державного управління¹. У низці країн запроваджені нові інституції або змінена ідеологія наявних (зокрема в США – Рада з фінансової стабільності), діяльність яких ґрунтується на підходах менеджменту.

Завданнями застосування НДМ є намагання отримати від процесу державного управління вимірюваний результат у чітко окреслені терміни. Піонерами у практичній реалізації НДМ стали Великобританія і Нова Зеландія. Положення НДМ, які запроваджувалися в окремих країнах, особливо у групі країн, що розвивалися, багато в чому показували відмінності в підходах і акцентах урядів цих країн. Зокрема, уряд Малайзії зосередив увагу на концепції загального якісного менеджменту (“total quality management”), в Уганді була прийнята “ініціатива менеджменту, орієнтованого на результат”, а уряд Чилі здійснив набагато серйозніші зміни в державному менеджменті системи освіти, ніж Великобританія, досвідом якої він був натхненний².

Характерними для більшості країн, що запроваджували НДМ, були скорочення штату службовців, приватизація об’єктів державної власності, корпоратизація служб і підрозділів державних інституцій, виокремлення виконавчих агенцій (останнє було властиве саме моделі Великобританії, але потім поширилось і на інші країни).

Прикладом таких інновацій є використання японського підходу Р2М у практиці функціонування Міністерства фінансів України. Ідеологія та технологія Р2М спрямовані на створення цінності за допомогою креативного механізму проектного менеджменту та програмного підходу³. Ефект досягається тим, що, з одного боку, проектний менеджмент обумовлює реальність, виконуваність за строками та практичним спрямуванням поставлених завдань, з другого – проекти реалізуються в рамках програмних стратегічних образів.

¹ *Promberger K.* New Public Management – An Introduction from the UK Perspective / К. Promberger, I. Rauskala // Universität Innsbruck, Austria. – Working Paper. – 2003. – № 6. – 27 р.; *Іваницька О. М.* Теорія нового державного менеджменту та її застосування при модернізації державного фінансового контролю / О. М. Іваницька, І. Ю. Чумакова // Фінанси України. – 2011. – № 5. – С. 68–77.

² *Polidano C.* The new public management in developing countries / С. Polidano // Institute for Development Policy and Management, University of Manchester. – IDPM Public Policy and Management Working Paper. – 1999. – № 13. – Р. 5.

³ Керівництво з управління інноваційними проектами і програмами організацій: монографія; пер. на укр. під ред. проф. Ф. О. Ярошенка. – К.: Новий Друк, 2010. – С. 20.

Така тенденція, з одного боку, сприяла збагаченню практики державного управління технологіями, які давно довели ефективність у бізнесі, з другого – потребувала залучення когорти високоосвічених спеціалістів, обізнаних з методами та інструментами менеджменту. Безперечно, як і кожна новація, ця потреба формування зрілого підґрунтя для успішності реалізації.

Наступною тенденцією є реалізація урядами країн (незалежно від регіону та ступеня розвинутості економіки) завдань регулювання фінансових ринків в умовах, коли довіра до державних інститутів значно впала. Зокрема, за результатами опитування компанією ACCA (ACCA Global Economic Conditions Survey)¹ щодо оцінки економічної ситуації в країнах світу в IV кв. 2010 р. серед експертів у сфері фінансів, 28 % проти 14 % у минулому періоді вважають, що відновлення глобальної економіки – на межі припинення. Збільшилось і число тих, хто давав негативну оцінку антикризовим діям урядів їх країн – 38 % проти 33 %. Передусім ці явища пояснювалися порушенням умов доступу широкого загалу до фінансової інформації та досягнення максимальної прозорості роботи ринку. Не завжди уряди країн надавали роз'яснення тим непопулярним заходам, до яких вдавалися, щоб досягти позитивного ефекту в майбутньому. Відновлення довіри – результат кропіткої та тривалої роботи, причому саме у фінансовому секторі це критично важливий фактор його розвитку.

На світовому ринку залишається помітною практика регіоналізації державного управління фінансовими ринками, створення наднаціональних органів, застосування екстериторіального підходу до деяких правових норм. Якщо раніше цей підхід був прийнятніший у сфері регулювання питань соціальної безпеки, то протягом останнього десятиліття його дедалі частіше беруть на озброєння в межах інтегрованого регіону при регулюванні фінансової сфери, наприклад, обігу цінних паперів. Особливо яскраво ці тенденції проявляються в Європі, де нещодавно прийнято рішення про створення нових європейських наддержавних органів, які особливо увагу приділятимуть попередженню виникнення проблем у фінансовій системі європейських країн, виявленню глобальних системних ризиків, що можуть вплинути на їх фінансові організації.

¹ Global economic conditions survey report: Q4, 2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.accaglobal.com/pubs/general/activities/library/economy/tech-ms-gec08.pdf>.

Ключовим при врахуванні тенденцій розвитку фінансового сектору в національній політиці має бути забезпечення ефективності його роботи. На наш погляд, у наукових дискурсах чітко простежуються три напрями визначення ефективності: загальновизнане поняття ефективності як оптимальної утилізації ресурсів; теорія ефективності фінансових ринків; ефективність як безкризове функціонування фінансової системи.

У сучасній теорії термін “ефективність фінансової системи” трактується у вузькому й широкому розумінні. Оцінка ефективності в широкому, традиційному розумінні означає таке функціонування складної системи, за якого досягається максимальний ефект (дохід) при мінімальних витратах ресурсів і трансакційних витратах¹.

Ресурси фінансового сектору формують інвестори, тобто фізичні і юридичні особи, що здатні створювати надлишок грошових ресурсів, мають заощадження і виявляють готовність спрямовувати їх на примноження активів реального сектору. Інші ресурси формують інституціональне середовище, в якому потоки капіталів підлягають збереженню, захисту, створенню інформаційної оболонки, їм надається здатність до переміщення в просторі й часі, а також до збільшення обсягів. Фактично, чим більше учасників фінансових ринків і чим вища їх спроможність щодо збереження і примноження багатства, тим більшими є ресурсна база фінансових ринків і можливості для раціоналізації грошових потоків.

Разом з тим наявність безрозмірного “чорного” чи “сірого” ринку в поєднанні з відсутністю практики дотримання банківської таємниці, недовіра до банківсько-фінансової системи призводять до зменшення цього ресурсу. Ці явища зумовлені, як відомо, непосильним податковим тягарем, завищеним обмінним курсом національної валюти, обмеженнями, що накладаються на величину доходів у певному вигляді. Таким чином, державне стимулювання ефективної роботи фінансових ринків тісно пов’язане з реалізацією продуманої політики у фіскальній, валютній сферах, політикою доходів та інших сфер. Інакше виникає асиметрія в проведенні політики: зайва напруженість (“затискання”) в одній сфері через деякий час спричиняють відповідну негативну реакцію в іншій, навіть більш лібералізованій.

¹ *Cameron N. E. Money, financial markets and economic activity / N. E. Cameron. – 2nd ed. – Toronto : Addison-Wesley, 1992. – P. 55.*

Також поширеним явищем у країнах з перехідною економікою є асиметрія структури фінансового сектору. Дослідженнями групи вчених Міжнародного банку реконструкції та розвитку доведено, що країни зі слабкою фінансовою системою найчастіше мають значно розвинутіший банківський сектор порівняно з фондовим ринком. Така асиметрія означає відсутність важливих інструментів примноження багатства, накопиченого юридичними і фізичними особами, що дає розвиток фондового ринку, і, крім того, свідчить про можливу необ'єктивність оцінки фінансових інструментів через нерозвинутість вторинного ринку. Таким чином, державні важелі регулювання фінансових ринків у цьому питанні визначають законодавчі можливості побудови повної структурної моделі фінансової системи з активними операціями на біржах, операціями з хеджування на ринках деривативів та ін.

Продуктами випуску функціонування фінансового сектору є різноманітні інструменти, послуги і різні операції, що враховують очікування і плани споживачів фінансового ринку щодо прибутковості, ризиків, термінів інвестицій і форми управління капіталами. Основні критерії вибору певного інструменту – безпека, прибутковість трансакцій, мінімізація часу і витрат на їх виконання чи престиж, відповідність певним вимогам клієнта стосовно самореалізації і позитивного психологічного ефекту від отриманої послуги фінансового ринку. Чим різноманітніший спектр наданих послуг, тим більше можна залучити учасників фінансового ринку. Це знижує негативний ефект асиметрії операцій фінансового ринку, коли при наданні незначного їх переліку можна очікувати негативного сприйняття їх учасниками ринку і відмови від використання послуг ринку загалом. Отже, на фінансовому ринку мають постійно впроваджуватися інноваційні інструменти, які задовольняють попит різних категорій споживачів послуг, що загалом зменшує ризики фінансового сектору економіки.

Найважливішим фактором ефективності фінансової системи є рівномірний розподіл фінансових ресурсів за сферами діяльності і галузями економіки з переважним фінансуванням тих галузей, що можуть забезпечити найбільший ефект від використання фінансових ресурсів. Ця умова не означає відмову від кредитування на пільгових умовах пріоритетних галузей або фундаментальних досліджень, від яких не можна очікувати швидкого повернення інвестицій. У багатьох країнах функцію фінансування галузей, що не становлять інтересу для приватного капіталу, перебирають спеціалізовані банки, наприклад,

банки розвитку, банки підтримки або інші фінансові інститути. Однак у разі недофінансування певного сектору галузі з діючих і потенційних учасників фінансового ринку вилучається відповідний сектор, що призводить до асиметрії розподілу доходів і, відповідно, асиметрії об'єктного зрізу структури фінансового ринку. Так, недофінансування бюджетної сфери, зокрема людських ресурсів, зайнятих у сфері культури, науки, освіти, охорони здоров'я, на досить тривалий час відмежує цей сектор від використання послуг фінансового ринку. Фактично використання урядом країни практики переважного кредитування однієї галузі за рахунок іншої, надання значних цільових кредитів не сприяє підвищенню ефективності фінансових ринків. За М. Алле, економіка є ефективною, якщо визначено методи розподілу ресурсів у політично бажаному напрямі, які не підривають умов функціонування економіки ринків, тобто досягається "еквівалентність станів економічної рівноваги і станів максимальної ефективності"¹. Доцільним з позиції державного регулювання грошової сфери є розвиток мережі різноманітних фінансових інститутів, що обслуговували б різні галузі економіки.

Однією з умов ефективності фінансової системи є забезпечення для всіх цивілізованих учасників ринку рівних можливостей доступу до капіталу, входу і виходу на ринки. Йдеться насамперед про визначення міри відкритості фінансових ринків і допущення на них іноземного капіталу. Спочатку надмірна відкритість ринків зробить національні інституції неконкурентоспроможними стосовно іноземних, що може призвести до імпорту інфляції в країну-реципієнта, в окремих випадках – до експорту національного суверенітету (особливо через портфельні інвестиції, депозитарні розписки й інші інструменти). Водночас інституції-нерезиденти привнесуть елементи нової культури менеджменту і маркетингу у фінансово-банківську сферу, підвищать рівень конкурентності та якість надання послуг. Визначення міри відкритості фінансових ринків і внесення до законів відповідних коректив, що перешкоджають негативному прояву лібералізації ринків, є прерогативою держави.

Ознакою ефективною фінансової системи є запровадження державою методики об'єктивної оцінки вартості активів, недопущення їх надмірної переоцінки чи заниження. Це досягається шляхом розвитку інститу-

¹ Алле М. Условия эффективности в экономике / М. Алле. – М. : НИЦ "Наука для общества", 2002. – С. 21.

ціональної інфраструктури, передусім через проведення грамотної приватизації і корпоратизації економіки, побудову розгалуженої системи інститутів незалежної оцінки нерухомості, залучення ресурсу місцевих і регіональних органів влади.

Отже, обов'язковою умовою ефективного фінансового сектору в традиційному розумінні є наявність платоспроможних суб'єктів фінансового ринку (що формується в рамках реального сектору), забезпечення різноманіття послуг, операцій для різних категорій споживачів, запровадження інноваційних інструментів (відсутність асиметрії критеріїв оптимальності надання послуг), інвестування різних сфер діяльності й галузей економіки (відсутність асиметрії інвестування в різні об'єкти інвестицій)¹.

Поняття ефективності фінансової системи у вузькому розумінні пов'язане з наявністю повної об'єктивної і прозорої інформації та забезпеченням доступу до неї всіх учасників фінансових ринків, як професіоналів, так і непрофесіоналів. Докладний аналіз цього поняття у вузькому розумінні міститься в наукових працях О. Моргенштерна, Дж. фон Неймана, С. Ф. ЛеРоя² та ін.

Моніторинг фінансових ринків, що здійснюється тільки органами нагляду, не забезпечить достатнього рівня контролю та ефективного регулювання. Важливо, щоб моніторинг і контроль фінансових ринків здійснювалися інвесторами – інститутами і фізичними особами, професіоналами і непрофесіоналами фінансового ринку³. Для цього фінансові ринки мають працювати у режимі відкритої інформації та поінформованості широких кіл громадськості про роботу як фінансової системи загалом, так і окремих секторів і суб'єктів. Водночас у країнах СНД інформаційна асиметрія зумовлює нерівні можливості доступу до інформації з боку її учасників, а отже, і відсутність ефективності у вузькому розу-

¹ Іваницька О. М. Государственное регулирование повышения эффективности функционирования финансовых рынков / О. М. Іваницька // Современные проблемы государственного управления : сб. статей / под общ. ред. В. К. Егорова, А. Я. Быстрыкова, В. М. Герасимова. – М. : РАГС, 2002. – С. 64–71.

² Neumann, von J. Theory of Games and Economic Behavior / J. von Neumann, O. Morgenstern. – Princeton University Press, 2007. – 776 p.; Le Roy S. F. Efficiency and Variability of asset prices / S. F. Le Roy // American Economic Review, Papers and Proceedings. – 1984. – № 74. – P. 183–187.

³ Finance for Growth: Policy Choices in a Volatile World / The World Bank. – N. Y. : Oxford University Press, 2001. – 212 p.

мінні. Державне регулювання полягає в розвитку інформаційно-організаційної інфраструктури фінансового ринку і формуванні цивілізованого, такого, що знає свої права і обов'язки, інвестора.

У межах фінансової інфраструктури створюються механізми, які сприяють підвищенню ефективності роботи її інституцій шляхом налагоджування партнерських відносин між окремими суб'єктами та взаємного перейняття досвіду. Це не є винаходом фінансової системи – у реальному секторі розроблено та вдосконалено такі форми партнерства, як аутсорсинг, кооперація, бенчмаркінг, які можуть бути задіяні й у фінансовому секторі.

Однією з найважливіших умов підвищення ефективності фінансових ринків є своєчасне реагування на зміну їх світової кон'юнктури. З огляду на дедалі більшу відкритість економіки України, негативна реакція її фінансового ринку на зовнішні шоки і наслідки може бути значною.

Таким чином, державне регулювання в разі вирішення висвітлених проблем полягає насамперед у достатньому інформаційному забезпеченні процесів прийняття інвестиційних рішень на всіх рівнях управління. Державна політика має спиратися на знання, аналіз і прогнозування розвитку економіки загалом і фінансових ринків зокрема, головних країн-партнерів, постійний моніторинг роботи найбільших фінансових інститутів, ринків і потоків капіталів. При цьому важливе не тільки знання внутрішнього регламенту фінансових ринків, а й особливостей інвестиційного клімату, динаміки найважливіших фінансових показників тощо. Зрозуміло, що збирання й аналіз інформації, прогнозування трендів розвитку за допомогою комп'ютерних програм є досить дорогою процедурою, тому це дослідження варто проводити на підставі репрезентативної вибірки, що визначала б групу країн, вплив яких на національну економіку був би найбільшим. Критеріями віднесення країни до цільової групи були б показники валютної залежності, обсягу торгівлі, наявності фінансових інститутів, що діють на її, кількість рахунків “лоро” і “ностро”, обсяги взаємозумовлених операцій на фондових ринках та ін.

Підвищення ефективності фінансових ринків з урахуванням факторів глобалізації поєднано з діяльністю державних органів, спрямованою на створення позитивного іміджу країни, чому сприятимуть відомі маркетингові стратегії. Одним із дієвих методів поліпшення іміджу є реклама. Видається, у країнах США має бути розгорнута широкомасштабна кампанія з використання політичної, економічної і соціально-культур-

ної реклами, що насамперед повинна стати ефективною на фінансових ринках як найбільш консервативних. Безумовно, не останню роль у цьому відіграє підтримка великих фінансових інститутів з бездоганною репутацією на світових фінансових ринках, що пов'язано з великими витратами. Свідченням ефективності вжитих заходів може бути підвищення рейтингу країни, зниження рівня процентів прибутковості на євровалютному ринку, розширення сфери використання депозитарних розписок та ін.

Благополуччя національної економіки є важливим фактором фінансового розвитку. Однак цього вже замало. Визначальною є чітка орієнтація на фондові ринки певного регіону. Пріоритетним для України, на наш погляд, є ринок країн Західної Європи. Це пояснюється не тільки його близькістю і зручністю транзитних ліній – для фінансових ринків фактор відстані не є перешкодою. Ринок країн Європи більш орієнтований на могутні банківські структури, є менш волатильним (мінливим) і консервативнішим, ніж фінансові ринки країн Північної Америки й Азії.

З огляду на запропонований, далеко неповний, перелік факторів і тенденцій, помітних у системі державного управління фінансовими ринками, вважаємо, що в подальшому стратегія й тактика державного регулювання фінансового поля України матимуть такі особливості.

1. Робота державних органів управління фінансовими ринками України має бути спрямована на створення доктрини стабілізації їхньої роботи з урахуванням особливостей проявів криз, у тому числі попередніх; вузьких місць розвитку фінансових ринків та прорахунків у державному управлінні, допущених у минулому. Доцільно запроваджувати дійову практику застосування інструментів ризик-менеджменту в систему регулювання різних сегментів фінансового ринку. На сьогодні технологія, яка передбачає оцінку, моніторинг і прогнозування ризиків, активно застосовується в банківському секторі та майже не використовується при регулюванні ринку фінансових послуг. Водночас без системних і всеосяжних підходів до управління ризиками стосовно всіх секторів і сегментів фінансового ринку належний результат отримати не можливо.

2. Доцільно розмежувати функції та напрями діяльності органів регулювання, що передбачає виокремлення мікро- та макрорівня впливу державних органів, запровадження засад пруденційного нагляду, з одного боку, та регулювання бізнес-діяльності суб'єктів виконання фінансових операцій, з другого. Це дасть змогу виокремити стратегію державного регулювання фінансових ринків та оперативно-поточне управлін-

ня (регулювання) фінансових інституцій і краще опрацювати кожний з цих елементів.

Слід вирішити питання про доцільність зміни моделі регулювання фінансового ринку України, особливо в напрямі введення єдиного мегарегулятора. Однак без розроблення цілісної концепції регулювання фінансових ринків у їх взаємодії та взаємозалежності створення мегарегулятора не має сенсу. До підготовки й написання програмних документів слід залучити всі саморегулювальні організації фінансових ринків України. Водночас можна сформувати орган, який би відповідав за реалізацію програм дій уряду щодо регулювання всіх сегментів фінансового ринку України на громадських засадах.

3. Слід посилити роботу щодо формування перешкод на шляху збільшення масштабів інтелектуальних злочинів, передусім на фінансовому ринку, а також інших видів порушень суспільних норм. Зокрема, доцільно підвищити рівень захисту інформаційних систем фінансових установ; законодавчо передбачити регулювання практики неправомочного та надмірного матеріального заохочення менеджерів фінансових інституцій; визначити дійові механізми відстежування та покарання корупційних порушень у фінансовій сфері; врегулювати питання неприпустимості виливання інсайдерської інформації та поширення явищ інформаційної асиметрії; внести зміни до положень нормативно-законодавчої бази, які допускають неоднозначне їх трактування, містять суперечності тощо.

4. Однією з умов досягнення бажаного рівня взаємодії громадськості та держави є інформатизація сфери регулювання роботи фінансових ринків по всій вертикалі системи управління, забезпечення інтеперабельності (тобто інформаційного обміну між підрозділами та окремим відомствами по горизонталі та вертикалі) архітектури державного управління. Варто полегшити доступ громадськості до контролю роботи фінансових інституцій і державних органів через засоби інтернету. Процеси інформатизації мають спрямовуватися на забезпечення високих стандартів управління, уніфікацію документопотоку для кращого його контролю, досягнення високого рівня прозорості роботи інституцій.

5. Українським владним структурам слід оптимізувати взаємодію зі світовими та регіональними фінансовими організаціями. Зокрема, варто сприяти консолідації роботи національних фінансових інституцій з метою забезпечення їх конкурентоспроможності порівняно з іноземними "гравцями" та недопущення кардинальної зміни ідеології й архітектури національної фінансової системи, підриву основ її безпеки в умо-

вах впливу глобалізаційних процесів. На кінець лютого 2011 р. Державна служба статистики України оголосила, що спостерігається приріст іноземного капіталу в закладах, що здійснюють фінансову діяльність, у сумі 2,6285 млрд дол. США, що істотно більше, ніж у будь-якій іншій галузі. Значна частка коштів надходить на поповнення капіталу банків. Це явище, яке супроводжується високим рівнем доларизації економіки (29,13 %), створює певну небезпеку для активів банків України і формує залежність від зовнішніх факторів, зокрема “інфекції” кризи.

Фінансова система має бути збалансованою у напрямі розподілу власності (державні-приватні – з часткою іноземної власності інституції), причому критеріями балансування мають стати:

- можливості державної підтримки конкретної державної інституції, яка стикається з проблемами через ускладнене ведення бізнесу, спричинене зовнішніми факторами, наприклад, внаслідок ризику зовнішнього контрагента (реалізація політики “рятівної шлюпки” або кредитора останньої інстанції);
- досягнення бажаного рівня показників фінансової стійкості кожної інституції фінансового ринку незалежно від форми власності і сегмента ринку;
- контрольованість структури фінансової інституції та відповідність критеріям ефективного менеджменту.

6. Доцільно поставити на належну основу постійний моніторинг тенденцій на європейському і світовому фінансовому ринках, відстежувати зміни в законодавстві на національному й наднаціональному рівнях.

3.2. НОВА ПАРАДИГМА РЕГУЛЮВАННЯ ФІНАНСОВИХ РИНКІВ У ПОСТКРИЗОВИЙ ПЕРІОД: ГЛОБАЛЬНИЙ ВИМІР

Світова фінансова криза 2007–2009 рр. призвела до падіння темпів економічного зростання країн, дестабілізації їх фінансових і банківських систем, знецінення національних валют, зниження купівельної спроможності населення, загострення соціальних проблем тощо. Водночас вона поставила на порядок денний вжиття негайних, але зважених, дієвих, коригувальних, системних, інноваційних антикризових заходів, спрямованих на стабілізацію ситуації. Зважаючи на глобальний характер кризи, її глибину, обмеженість ресурсів і можливостей країн, відсутність дієвих механізмів та інструментарію регулювання світового фінансового сектору, виникла потреба в низці послідовних заходів. По-

перше, слід було узгодити дії та заходи різних країн щодо її подолання в умовах, які постійно змінювались. Як наслідок, до цього процесу долучилися не лише уряди постраждалих країн, а й наддержавні та міждержавні структури й організації. По-друге, необхідно було усвідомити факт посилення та зростання ролі держави в процесі управління та регулювання економічних процесів країн, їхніх банківських систем. По-третє, подолання кризи передбачало розроблення широкомасштабних заходів, які б охоплювали різні сфери економіки. По-четверте, серед тактичних заходів слід було обрати ті з них, що спрямовані на покращання ситуації у фінансово-банківській сфері, з якої саме і розпочалася світова фінансова криза, як ключову частину загальної антикризової програми.

Російські вчені зазначали: “Наявність (відсутність) програм або планів антикризових дій має важливе значення з точки зору оцінки успішності протистояння кризі в тій або іншій країні. І справа тут не в зайвій формалізації підходу до оцінки. Причина в тому, що якщо криза глобальна, якщо вона має системний характер, а це саме так, то з нею неможливо боротися інакше, як на системній основі, що потребує реалізації програмно-цільового підходу”¹.

Активну діяльність з метою подолання кризи та створення платформи для її запобігання розгорнуло багато наднаціональних, міжнародних і регіональних об'єднань. Одне з них – група “Велика двадцятка” (“G20”) – неформальне об'єднання 20 найбільших країн, яке утворилося в 1999 р. після світової фінансової кризи 1997–1998 рр. Саміти країн G20, що неодноразово проводилися з початку світової фінансової кризи 2007–2009 рр., присвячувалися визначенню найуразливіших місць світової економічної системи, прийняттю спільних рішень і заходів щодо боротьби з глобальною кризою (табл. 3.2.1).

Перший саміт відбувся у листопаді 2008 р. у Вашингтоні. На ньому керівники країн-учасниць говорили про необхідність ширшої стратегії реагування, яка повинна базуватися на тіснішій макроекономічній співпраці для відновлення зростання, недопущення поширення негативних явищ та напрями надання підтримки країнам, що розвиваються. Як першорядні кроки з подолання кризи було вирішено: продовжувати

¹ *Николаев И. А.* Страны СНГ и мировой кризис: общие проблемы и разные подходы : аналитический доклад / И. А. Николаев, Т. Е. Марченко, М. В. Титова. – М. : ФБК. – 2009. – 27 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.fbk.ru/upload/contents/561/anticrisis-CIS.pdf>.

Таблиця 3.2.1

**Хронологія проведення самітів “G20”
та прийняття на них програмних рішень з часу настання
сучасної світової фінансової кризи**

Час проведення	Місце проведення	Прийняті документи
Листопад 2008 р.	Вашингтон, США	Декларація саміту з питань фінансових ринків та світової економіки (“Declaration Summit on Financial Markets and the World Economy”)
Квітень 2009 р.	Лондон, Великобританія	Глобальний план відновлення і реформ (“The Global Plan for Recovery and Reform”)
Вересень 2009 р.	Пітсбург, США	Доклад про заходи, спрямовані на здійснення реформи системи регулювання фінансової сфери (“Progress Report on the Actions to Promote Financial Regulatory Reform”)
Червень 2010 р.	Торонто, Канада	Декларація Торонтського саміту “G20” (“The G20 Toronto Summit Declaration”)
Листопад 2010 р.	Сеул, Північна Корея	Сеульська угода спільного зростання (“Seoul Development Consensus for Shared Growth”)
Жовтень 2011 р.	Париж, Франція	Декларація міністрів фінансів та голів центральних банків країн “G20” (“Communiqué of Finance Ministers and Central Bank Governors of the G20”)
Листопад 2011 р.	Канни, Франція	Каннський план дій з питань зростання та праці (“The Cannes Action Plan for Growth and Jobs”)
Червень 2012 р.	Лос-Кабос, Мексика	Ітогове комюніке*

* Програмних документів прийнято не було, оскільки на саміті були відсутні представники США, Франції, Бразилії та Китаю.

Складено авторами.

застосовувати заходи для стабілізації фінансової системи; визнати важливість підтримуючої грошово-кредитної політики з урахуванням національних особливостей; сприяти отриманню країнами, що розвиваються, доступу до фінансових засобів, у тому числі шляхом підтримки з метою забезпечення ліквідності й програм допомоги; сформувати необхідний обсяг ресурсів МВФ, Світового банку та інших багатосторонніх банків розвитку. В підсумковій декларації саміту також визначено п'ять

напрямів реформ з метою зміцнення фінансових ринків та регуляційних режимів для попередження майбутніх криз:

- підвищення транспарентності (прозорості) та підзвітності, зокрема шляхом розкриття інформації про складні фінансові продукти та повного розкриття компаніями точних відомостей про їх фінансові умови;
- укріплення якісного, надійного регулювання шляхом пильного контролю та управління ризиками, підвищення ефективності режимів регулювання протягом усього періоду економічного циклу;
- забезпечення узгодженості фінансових ринків шляхом посилення захисту інвесторів та споживачів, недопущення конфлікту інтересів, зловживань, захисту від незаконних фінансових ризиків тощо;
- зміцнення міжнародного співтовариства шляхом налагодження регулюючими органами співпраці та координації своїх дій у всіх секторах фінансових ринків, посилення співробітництва в питаннях попередження, регулювання та подолання криз;
- посилення стійкості міжнародних фінансових інститутів, у тому числі шляхом їх реформування¹.

Сутність основних рішень плану “G20”, який був прийнятий за результатами Лондонського саміту 2009 р., така: утричі збільшити бюджет МВФ (до 750 млрд дол. США); використати ресурси МВФ для підтримки найбідніших країн світу; заснувати орган з моніторингу макроекономічних ризиків – Раду з фінансової стабільності (Financial Stability Board), який разом з МВФ повинен забезпечувати раннє виявлення макроекономічних і фінансових ризиків та застосовувати необхідні заходи для зменшення їх негативного впливу; акцентувати діяльність регуляторних органів країн на оцінці макроекономічних ризиків, у тому числі на всіх системно важливих фінансових інститутах, інструментах та ринках; посилити регулювання фінансових організацій; виділити кошти на підтримку світової торгівлі (250 млрд дол. США); посилити контроль діяльності “податкових гаваней”².

¹ Declaration Summit on financial markets and the World economy [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.g20.org/images/stories/canalfinan/docs/brazil/01summitdec.pdf>.

² The Global Plan for Recovery and Reform [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.g20.org/images/stories/canalfinan/docs/uk/07finalcomu.pdf>.

За результатами саміту в листопаді 2010 р. в Сеулі, було визначено п'ять напрямів економічної політики, якої зобов'язалися дотримуватись всі учасники "G20":

- грошово-кредитна політика та політика у сфері обмінного курсу зосереджує діяльність центральних банків країн на забезпеченні стабільності цін з метою сприяння відновленню економіки та сталому зростанню економіки;
- торгова політика та політика у сфері розвитку має спрямовуватися на забезпечення вільної торгівлі та інвестицій, що посідає головне місце у відновленні світової економіки;
- податково-бюджетна політика передбачає необхідність розроблення та здійснення розвинутими країнами чітких, реальних масштабних планів бюджетної консолідації в середньостроковій перспективі, які б сприяли економічному зростанню, були диференційовані з урахуванням конкретних умов у кожній країні;
- фінансові реформи фокусують увагу на необхідності запровадження нових стандартів капіталу та ліквідності в банківському секторі та здійсненні подальших реформ у сфері фінансового регулювання;
- структурні реформи необхідні для підвищення світового попиту та підтримання його на високій позначці, створення нових робочих місць, забезпечення більш збалансованого глобального зростання та розвитку потенціалу економічного зростання країн-учасниць¹.

У підсумкових документах самітів окрема увага приділялася реформуванню фінансового сектору та фінансового регулювання. Зокрема, на саміті у Вашингтоні в 2010 р. прийнято План дій щодо впровадження принципів реформи фінансового регулювання. Ключовим питанням було також упровадження нових стандартів банківської діяльності, зокрема розроблених Базельським комітетом з банківського нагляду ("Базель III").

Зазначимо, що третя редакція Міжнародних правил банківського регулювання та міжнародних розрахунків "Базель III" ("Basel III"), погоджена на саміті "G20" у листопаді 2010 р. в Сеулі (табл. 3.2.2). "Базель III" становить симбіоз сучасних способів оцінки ризиків (кредит-

¹ Рамочное соглашение "Группы 20" по обеспечению уверенного, устойчивого и сбалансированного экономического роста [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://news.kremlin.ru/ref_notes/772.

Таблиця 3.2.2

Огляд якісного ефекту впровадження “Базель III”

Для окремих банківських установ	Для фінансової системи
Більш слабкі банки витісняються з ринку. За несприятливих економічних умов та посиленого контролю регулюючих органів більш слабким банкам буде складніше забезпечити необхідний капітал та фінансування, що може призвести до скорочення доступних моделей бізнесу та конкуренції	Зменшення ризику системної банківської кризи. Збільшені можливості капіталу та ліквідності, а також підвищені стандарти управління ризиками мають сприяти зниженню ризику банкрутства банків та взаємозалежності фінансових і банківських установ
Суттєвий вплив на прибуток та рентабельність власного капіталу (ROE). Збільшення вимог до капіталу, вартості фінансування, а також необхідність реорганізації та виконання нових вимог регулюючих органів зумовлять додатковий вплив на маржу та операційні можливості. Дохідність інвесторів знизиться саме в той час, коли постане потреба в залученні додаткових інвестицій, щоб відновити фінансові можливості	Зменшення обсягів кредитування. Значне посилення вимог до капіталу та ліквідності може призвести до спаду банківської активності або значного зростання вартості надання такого фінансування
Переорієнтація банків з короткого фінансування на довгострокове. Введення двох коефіцієнтів ліквідності, що відповідають коротко- та довгостроковій ліквідності й фінансуванню, змусить банки перейти від угод про короткострокове фінансування до пошуку проектів довгострокового фінансування, що змінить маржу і ціни	Зниження “апетиту” інвесторів до акцій та облігацій банківського сектору. Інвесторів можуть найменше цікавити випуски акцій та облігацій банками внаслідок ймовірного зниження їх дивідендів, пов’язаного з необхідністю перебудови бази капіталу, зменшення рентабельності капіталу та прибутковості банків
Реорганізація банківських установ. Посилення уваги до власних торгових операцій банків з боку наглядових органів разом з новим підходом до міноритарних інвестицій та інвестицій у фінансові інститути повинно сприяти реорганізації банківських груп, у тому числі злиття та поглинання, скорочення інвестиційних портфелів та вкладень у компанії	Нерівномірне запровадження “Базеля III” може спричинити регуляторний арбітраж. Якщо різні юрисдикції запровадять “Базель III” по-різному, проблеми, пов’язані з міжнародним регулятивним арбітражем, можуть загрожувати стабільності фінансової системи

Складено за: Базель III: вопросы внедрения [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kpmg.com/RU/ru/IssuesAndInsights/ArticlesPublications/Documents/Basel-3-Implementation-Issues.pdf>.

ного, ринкового та операційного) та створення відповідного капіталу, змістовного пруденційного нагляду та ринкової дисципліни. Саме сукупність цих “стовпів” можна назвати ризик-орієнтованим наглядом, який, на думку Базельського комітету з банківського нагляду, спроможний забезпечити фінансову стабільність і повинен поширитися на всю фінансову систему¹.

Згідно з рішенням Базельського комітету з банківського нагляду “Базель III” має на меті: впровадження жорсткіших міжнародних нормативів з управління капіталом та ліквідністю з метою створення більш стійкого банківського сектору; покращання процедур ризик-менеджменту та державне управління банківським сектором; підвищення здатності банківського сектору долати наслідки фінансових та економічних криз і, таким чином, зниження ризику поширення цих проблем та їх “міграції” з фінансового в реальний сектор економіки².

Для вітчизняної банківської системи зазначені зміни вкрай актуальні, зважаючи на особливості її побудови, наявні проблеми та ризики. Ми виокремлюємо такі основні проблеми:

- недоліки в стратегії розвитку банківської системи, допущені прорахунки та некоректні пріоритети в плануванні,
- помилки в тактичному управлінні банківськими установами;
- слабкий зв’язок між бізнес-підрозділами та підрозділами ризик-менеджменту в банківських установах;
- недостатня результативність системи ризик-менеджменту банківських установ та методики оцінки ризиків: незважаючи на декларовану досконалість, комплексність і складність, вони не змогли передбачити кризу та сприяти впровадженню попереджувальних заходів власниками й менеджерами банківських установ;
- помилковість і неадекватність заходів подолання кризи;
- нехтування нормами нормативно-правових актів з боку акціонерів та менеджменту;
- низький рівень якості оцінки активних операцій і наявність ризиків концентрацій, на які наражалися банки при здійсненні активних операцій;

¹ Воловник А. Д. Базель-III: испытание надёжности банковской системы России в условиях глобальной конкуренции / А. Д. Воловник, Н. С. Зиядуллаев, Ю. С. Кибардина // Экономика мегаполисов и регионов. – 2011. – № 3 (39). – С. 43.

² International regulatory framework for banks (Basel III) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.bis.org/bcbs/basel3.htm>.

- помилки та упущення при управлінні ліквідністю;
- недостатня увага з боку власників банківських установ до вимог нарощування капітальної бази.

Отже, дотримання вимог “Базель III” дасть змогу вирішити більшу частину зазначених проблем. Водночас запровадження його рекомендацій не є гарантією автоматичного покращання ефективності діяльності вітчизняних банківських установ і стабільності банківської системи. Крім того, “Базель III” не може враховувати навіть основні особливості української банківської системи. Це потребує коригувань регулятивної бази та засад діяльності банківських установ з боку державних органів України, здійснення оцінки банківської системи та її стабільності, результатів її діяльності після запровадження “Базеля III”, що зумовлює необхідність відповідного методичного забезпечення.

За основу методики, за якою реально можна було б оцінити ефективність запровадження “Базеля III” у вітчизняній банківській системі, пропонуємо взяти “Методичні вказівки з інспектування банків “Система оцінки ризиків”, схвалені постановою Правління НБУ від 15.03.2004 № 104 (далі – Методичні вказівки). На сьогодні оцінка ризиків у діяльності банків здійснюється НБУ саме на підставі методів, визначених у Методичних вказівках. Вони дають змогу оцінювати фінансові та нефінансові ризики, кількісні та якісні аспекти їх проявів. Але, згідно з Методичними вказівками, визначаються лише три рівні ризику: “кількість ризику, тобто рівень або обсяг ризику, на який наражається банк, характеризується як незначна, помірна або значна”. Здійснивши аналіз вітчизняних банківських установ за Методичними вказівками, ми дійшли висновку, що більше 90 % з них мали до часу настання кризи помірні рівні ризиків, а якість управління ними потребувала вдосконалення. Отже, така класифікація ризиків не дає реальну картину стану банківських установ та загроз, на які вони наражаються. На нашу думку, це робить зазначену методику доволі загальною і не дає можливості визначити реальні ризики вітчизняної банківської системи, отже, потребує доопрацювання.

Методика оцінки ризиків включає оцінку основних ризиків у діяльності банківських установ. Перелік ризиків, запропонований у Методичних вказівках, цілком прийнятний. Зокрема, визначаються:

- кредитний ризик – наявний або потенційний ризик для надходжень та капіталу, який виникає через неспроможність сторони, що взяла на себе зобов’язання, виконати умови будь-якої фінансо-

- вої угоди з банком (його підрозділом) або в інший спосіб виконати взяті на себе зобов'язання;
- ризик ліквідності визначається як наявний або потенційний ризик для надходжень та капіталу, який виникає через неспроможність банку виконати свої зобов'язання в належні строки, не зазнавши при цьому неприйнятних втрат;
 - ризик зміни процентної ставки – наявний або потенційний ризик для надходжень або капіталу, який виникає внаслідок несприятливих змін процентних ставок;
 - ринковий ризик – наявний або потенційний ризик для надходжень та капіталу, який виникає через несприятливі коливання вартості цінних паперів та товарів і курсів іноземних валют за тими інструментами, які є в торговельному портфелі;
 - валютний ризик – наявний або потенційний ризик для надходжень і капіталу, який виникає у зв'язку з несприятливими коливаннями курсів іноземних валют та цін на банківські метали;
 - операційно-технологічний ризик – потенційний ризик для існування банку, що виникає через недоліки корпоративного управління, системи внутрішнього контролю або неадекватність інформаційних технологій і процесів оброблення інформації з точки зору керуваності, універсальності, надійності, контрольованості й безперервності роботи;
 - ризик репутації – наявний або потенційний ризик для надходжень та капіталу, який виникає внаслідок несприятливого сприйняття іміджу фінансової установи клієнтами, контрагентами, акціонерами (учасниками) або органами нагляду;
 - юридичний ризик – наявний або потенційний ризик для надходжень та капіталу, який виникає у зв'язку з порушенням або недотриманням банком вимог законів, нормативно-правових актів, угод, прийнятої практики або етичних норм, а також через можливість двозначного їх тлумачення;
 - стратегічний ризик – наявний або потенційний ризик для надходжень та капіталу, який виникає через неправильні управлінські рішення, неналежну реалізацію рішень і неадекватне реагування на зміни в бізнес-середовищі¹.

¹ Методичні вказівки з інспектування банків “Система оцінки ризиків” : схвалені постановою Правління Національного банку України від 15.03.2004 № 104 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.bank.gov.ua>.

У Методичних вказівках встановлено якісні та кількісні критерії, за якими визначається рівень ризику. Водночас, вважаємо, кількість рівнів ризику та якість управління ним, за якими оцінюються банківські установи, має дорівнювати п'яти. Зокрема, пропонується така градація:

- *незначний рівень*. Банківські установи з таким рівнем ризику надійні за всіма факторами та показниками, здатні протистояти кризам та економічним спадам (навіть надзвичайним), вважаються стабільними і такими, що мають кваліфіковане керівництво;
- *низький рівень*. Банківські установи з таким рівнем ризику надійні за всіма факторами та показниками, здатні протистояти кризам та економічним спадам (крім надзвичайних), вважаються стабільними і такими, що мають кваліфіковане керівництво;
- *помірний рівень*. Банківські установи з таким рівнем ризику мають помірний рівень ризиків, певні недоліки в управлінні ризиками та банківській діяльності, що не чинять критично негативного впливу на платоспроможність і ліквідність, але повинні бути усунуті за визначений для цього час;
- *значний рівень*. Банківські установи з таким рівнем ризику мають значний рівень ризиків, суттєві недоліки в управлінні ризиками та діяльності; якщо ці недоліки не будуть виправлені за короткий, обґрунтовано визначений для цього час, то вони призведуть до істотних проблем, пов'язаних із платоспроможністю та ліквідністю;
- *надмірний рівень*. Банківські установи з таким рівнем ризику мають великий рівень ризиків, їх загальна платоспроможність перебуває під загрозою, наявні ризики та проблеми потребують спеціальних комплексних оздоровчих заходів.

Реалізація цих пропозицій дасть змогу уникнути надто загального підходу при виокремленні трьох рівнів, яке пропонується в Методичних вказівках. При цьому використання саме п'яти рівнів є найоптимальнішим для вітчизняних банківських установ та більш показовим для НБУ в оцінці системних ризиків банківської системи, недоліків та загроз у їх діяльності. На підставі визначених рівнів ризику ми будемо карту ризиків банківських установ та банківської системи загалом, визначаємо сукупний рівень кожного ризику та напрям розвитку фактора ризику. З метою врахування особливостей діяльності банківських установ різних груп ми створюємо карту ризиків за кожною групою (у вітчизняній банківській системі є групи “великих”, “найбільших”, “середніх” та “малих” банків (для цілей банківського нагляду НБУ наприкінці кожного року

здійснює поділ банків на чотири групи. Спочатку поділ банків на групи здійснювався за такими критеріями: розмір активів та регулятивного капіталу банків. Поділ банків на групи наприкінці 2011 р. здійснювався лише на підставі розміру їх активів), у кожній з яких банківські установи мають свої, притаманні цій групі банків, особливості функціонування та недоліки).

Ми також пропонуємо здійснювати впровадження “Базеля III” та оцінки його ефективності у такій послідовності:

- I етап – повний перехід Національним банком України до ризик-орієнтованого нагляду, апробація методики та внесення у разі необхідності до неї змін;
- II етап – здійснення оцінки вітчизняних банківських установ на підставі запропонованої методики для розроблення змін до регулятивно-правової бази та графіка поступового впровадження “Базеля III”, з урахуванням виявлених ризиків, особливостей функціонування банківських установ різних груп;
- III етап – запровадження “Базеля III” у діяльність вітчизняних банківських установ;
- IV етап – здійснення оцінки вітчизняних банківських установ за підсумками кожного з етапів упровадження “Базеля III”;
- V етап – здійснення оцінки вітчизняних банківських установ, їх ефективності та стабільності за підсумками запровадження “Базеля III”, порівняння результатів оцінки до та після впровадження “Базеля III”.

Не менш важливими були рішення й інших самітів “G20”. За результатами саміту в жовтні 2011 р. в Парижі планується створення у 2016 р. додаткового капітального буфера, який варіюватиме у діапазоні від 1 до 2,5 % обсягів активів банківського сектору, додатково до мінімальних 7 %, затверджених для всіх банків у 2010 р. (Радою “G20” з фінансової стабільності розроблені критерії, за якими будуть визначати необхідність збільшення капіталу певного банку). Серед найважливіших у пакеті нових заходів також передбачено розроблення спеціального антикризового плану для кожної великої банківської установи та інтенсивніший нагляд за їх фінансовим станом¹.

¹ Communiqué of Finance Ministers and Central Bank Governors of the G 20. – Paris, France. – 14–15 Oct. 2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.g20.org/docs/communiqués/G20_communique14_15October2011_EN.pdf.

Серед основних результатів саміту “G20” у Каннах (Франція) необхідно виокремити План дій, спрямованих на зростання світової економіки і створення робочих місць, вирішення питань короткострокової уразливості та зміцнення середньострокової основи для подальшого зростання, оголошення намірів щодо посилення гнучкості валют та утримання від конкурентної девальвації валют¹.

Активною на ниві розроблення антикризового інструментарію у 2008–2009 рр. була діяльність Європейського Союзу, який на час настання світової фінансової кризи не мав офіційно оголошеної антикризової політики. Спочатку ЄС розробив і затвердив у 2008 р. План економічного відновлення ЄС (“European Economic Recovery Plan”), але після доопрацювання та коригування його було затверджено в новій редакції у березні 2009 р. Зазначений План становив скоординовану антикризову програму, яка відображала позицію ЄС стосовно шляхів та інструментарію подолання світової фінансової кризи. Особливий акцент робився на таких завданнях і напрямках: відновлення довіри до банківської та фінансової систем і забезпечення їх стійкості; сприяння їх стабілізації; удосконалення системи фінансового регулювання та нагляду за фінансовими установами, у тому числі створення Європейської ради з системних ризиків; підтримка реального сектору економіки та економічної активності; подолання соціальних наслідків кризи, сприяння зайнятості населення.

У Плані економічного відновлення виокремлюються засади, за якими повинні здійснюватися заходи у фінансовій сфері ЄС: відновлення ліквідності ринку та банківських установ; забезпечення сприятливих умов рефінансування національних банків; збільшення строків кредитування; надання фінансової підтримки банківським установам для стимулювання зростання споживчого попиту; координація національної політики країн – членів ЄС; посилення вимог до капіталу²; зміни в бухгалтерській звітності, особливо мікропідприємств, враховуючи кризовий стан економіки, тощо.

¹ Communiqué G 20 Leaders Summit. – Cannes, France. – 3–4 Nov. 2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.g20.org/docs/communiques/CannesDeclaration4November2011.pdf>.

² The Capital Requirements Directive, comprising Directive 2006/48/EC and Directive 2006/49/EC // Official Journal. – 2009. – 30 Jun. – 360 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:2006L0048:20110104:EN:PDF>.

Доволі активно на ниві розроблення різноманітних антикризових заходів працювали й інші міждержавні та регіональні об'єднання: СНД, ЄврАзЕс, країни АСЕАН, ALBA (регіональна, альтернативна боліваріанська організація, до складу якої входять Венесуела, Куба, Болівія, Нікарагуа, Домініканська Республіка та Гондурас) та ін.

Міжнародна організація – Рада з економічних і фінансових питань – розробила принципи управління банківськими установами в умовах фінансової кризи. Ці принципи стосуються банківських груп, які здійснюють значні обсяги міжнародних операцій або стикаються з суттєвими проблемами, що, як очікується, можуть призвести до системних криз хоча б в одній країні. Також вони використовуються для оцінки ризику їх неплатоспроможності. Документ містить такі основні положення.

1. Мета антикризового управління банківськими установами – захистити стабільність фінансової системи у всіх країнах – членах Ради та країнах ЄС для мінімізації потенційних негативних економічних наслідків з мінімальними витратами. При цьому запобігання банкрутству банків не є головною метою.

2. У кризовій ситуації пріоритет повинен надаватися рішенням самих установ, які мають спиратись на фінансовий стан усієї банківської групи. Менеджерський штат установи, що опинилася в такій ситуації, притягуватиметься до відповідальності. Водночас акціонери, кредитори та вкладники, вклади яких не застраховані, повинні бути готовими до певних втрат.

3. Використання державних коштів для подолання кризи повинно розглядатись лише у випадках появи суттєвих проблем в економіці та перевищення соціальних виплат над вартістю рекапіталізації банків за державний рахунок. Умови та строки ймовірного державного втручання не можуть бути задані заздалегідь.

4. Управління фінансовою кризою, що поширилася на кілька країн, є важливим питанням для всіх постраждалих держав. Уряди держав, де діяльність банківських груп є значущою, повинні плідно співпрацювати і підготуватися до кризи ще у звичайній ситуації для скорочення потенційного фіскального тягаря. Якщо йдеться про державні ресурси, прямі бюджетні витрати повинні розподілятися між державами, що зазнали кризових явищ, у межах внутрішніх та наглядових повноважень.

5. Механізми та інструменти для управління міждержавною кризою повинні бути гнучкими для можливої адаптації до особливостей фінан-

сової кризи, певних інституцій, ринків тощо. Міжнародні угоди мають спиратися на ефективні національні механізми і співпрацю між органами влади різних країн. Компетентні органи постраждалих унаслідок кризи держав повинні бути в змозі оперативно оцінити системний характер кризи та наслідки її “передачі” за межі національних кордонів, використовуючи загальноприйняту термінологію та спільну аналітичну основу.

6. Заходи та резолюції щодо регулювання кризи повинні узгоджуватися з наглядовими механізмами та сприяти попередженню кризи. Ця послідовність стосується розподілу обов’язків між урядами та координуючою роллю внутрішніх наглядових органів.

7. Безпосередня участь урядів та рішучість їх дій при управлінні кризою мають виявлятися на ранньому етапі для тих держав, які можуть постраждати через окремі установи або об’єкти інфраструктури, зважаючи на те, що саме оперативні дії нададуть можливість подолати кризу.

8. Стратегічні дії в контексті кризи не повинні порушувати умов конкуренції і мають здійснюватись, зважаючи на забезпечення рівних умов для всіх учасників.

9. Глобальні масштаби кризи мають ураховуватися, у разі необхідності, при розробленні механізмів фінансової стабілізації, уряди інших держав також можуть брати участь.

Незважаючи на певні відмінності в рівні розроблення та ступені конкретизації пропонованих заходів та строків їх реалізації в СНД та ЄврАзЄс, можна вирізнити кілька основних блоків у сфері грошово-кредитної, валютно-фінансової та банківської політики, які об’єднують плани їх дій. Перша група заходів стосується підтримки спільними зусиллями дій, які вже застосовувалися на національних рівнях з питань підвищення ліквідності національних економік, зміцнення стійкості банківського та фінансового секторів, утримання інфляції та підтримки стійкості платіжних балансів. Друга група спільних заходів спрямована на підтримку реального сектора національних економік, а саме: підтримку великих системоутворюючих підприємств, сприяння розвитку коопераційних зв’язків між підприємствами, включаючи спільне кредитування, створення умов для розвитку інноваційної активності та модернізації економіки країн регіону. Для цього рішенням Міждержавної ради ЄврАзЄс від 04.02.2009 створюється Антикризисний фонд ЄврАзЄс в розмірі 10 млрд дол. США. Кошти Фонду планується використовувати, зо-

крема, для надання стабілізаційних кредитів країнам-учасникам з низьким рівнем доходів, а також фінансування міждержавних інвестиційних проектів. Наступна група заходів стосується реалізації концепції валютно-фінансової співпраці між країнами об'єднань¹.

Рекомендації та заходи щодо подолання країнами кризи розробляли також міжнародні фінансові організації і, насамперед Світовий банк, Міжнародний валютний фонд та ін., до функцій яких належить і підтримання фінансової стабільності у світі. Не всі країни мали достатній обсяг внутрішніх фінансових ресурсів для подолання кризи, а отримання фінансової допомоги від міжнародних фінансових організацій вимагало виконання наданих останніми рекомендацій. Однак рекомендації цих організацій досить критично сприймаються останнім часом у середовищі науковців та урядовців. Основними причинами цього є низька ефективність антикризових заходів у Латинській Америці, Африці, Росії тощо, які інколи призводили до посилення кризових явищ, використання типового плану заходів для всіх країн та неврахування в антикризових планах особливостей країн, для яких вони розробляються. З теоретичної точки зору, вони, як правило, є доволі вагомими та обґрунтованими, мають монетаристську основу і виконуються урядами країн як вимога для отримання ними фінансової допомоги від МВФ, однак їх низька ефективність потребує зміни принципів, на яких вони побудовані, механізмів та інструментарію.

На думку Дж. Стігліца “...десятиріччя перехідного періоду показало неспроможність не лише тих, хто консультував Росію під час кризи 1998 р., а й самої неокласичної моделі економіки”². Крім того, М. Фрідман вважає, що “...політика МВФ стала дестабілізуючим фактором на ринках країн, що розвиваються. Причому не внаслідок умов, які він висував перед своїми клієнтами, а насамперед тому, що він намагається уберегти приватних інвесторів від їх власних помилок”³.

¹ *Пишик В. Я.* Меры по нейтрализации последствий мирового финансового кризиса в регионе СНГ / В. Я. Пишик / Мировой финансовый кризис в постсоветских странах: национальные особенности и экономические последствия / под общ. ред. д-ра экон. наук, проф. Л. Б. Вардомского. – М. : ИЭ РАН. – 2009. – С. 92–93.

² *Стиглиц Дж.* В тени глобализации / Дж. Стиглиц // Deutschland. – 2002. – № 4. – С. 36–43.

³ *Трофимов Г. Ю.* Милтон Фридмен – ученый и идеолог / Г. Ю. Трофимов // Экономика и математические методы. – 2007. – № 2. – С. 28–43.

Щодо самих рекомендацій міжнародних фінансових установ стосовно заходів із подолання країнами криз, у тому числі світової фінансової кризи, то до основних з них слід віднести: забезпечення збалансованого державного бюджету, скорочення витрат (у тому числі соціальних) і збільшення доходної частини державного бюджету; підтримання невисокого рівня інфляції (запровадження інфляційного таргетування); обмеження грошової маси; вільне курсоутворення, “державне субсидування “токсичних” кредитів; списання боргів; продаж “слабких” фінансових інститутів іншим власникам; допомога в рекапіталізації фінансових інституцій, зазвичай через ін’єкції фондів тощо”¹.

Сучасна глобальна криза спочатку була сприйнята як катастрофа, що породила загрозу самій світовій економіці. Це зумовило типову поведінку влади, капіталу і населення. Уряди всіх країн вдалися до безпрецедентної за масштабами фінансової підтримки спершу фінансового, а потім і реального сектору економіки, що супроводжувалося різким посиленням втручання держави в економіку. Разом з тим власне криза, її наслідки і насамперед антикризова політика урядів зумовили зміни в ролі держави – більш глибоке втручання в господарську діяльність економічних суб’єктів і проведення зміни прав власності на користь держави. Через масштабність антикризової політики ці наслідки неможливо розглядати як окремі епізоди, вони помітно вплинули на теперішні економічні системи. Деякі значущі для економічної системи процеси, розпочавшись під час кризи, триватимуть і після неї. І їх розгортання може тим чи іншим способом вплинути й трансформувати економічні системи конкретних країн².

Особливим сектором фінансового ринку є фондовий ринок, регулювання якого дуже важливе для досягнення стабільності фінансового сектору. Одним з документів, у якому окреслюються головні напрями реформування глобального фінансового сектора загалом і фондового ринку зокрема, була нова концепція розвитку ринку капіталів як “відповідь” регуляторних органів на міжнародну фінансову кризу, розроблена Міжнародною асоціацією фондового ринку – ІСМА (The International Capital Market Association – є міжнародною організацією, що встановлює стандарти на міжнародному фондовому ринку вже понад 40 років) (далі – Асоціація).

¹ *Laeven L. Systemic Banking Crises: A New Database / L. Laeven, F. Valencia // IMF Working Paper. – 2008. – WP/08/224. – P. 13.*

² *Державний сектор і функції держави у період кризи / О. Й. Пасхавер, А. Т. Верховодова, О. М. Кошик та ін. – К. : Відродження, 2009. – 130 с.*

Основними напрямками дій, викладеними в документі, є:

- забезпечення узгодженості програмних документів, запропонованих різними інституціями, зокрема Плану дій Асоціації та програми дій G20;
- утілення в ЄС нової системи нагляду, яка має включати структури, завданням яких є відстеження системних ризиків і фінансовий нагляд;
- моніторинг швидкого зростання будь-яких нових фінансових продуктів для уникнення нових системних ризиків;
- встановлення перешкод на шляху намагань окремих урядів повернутися до національного протекціонізму на фінансових ринках, зокрема до заохочення національного кредитування;
- пошук перспективних рішень щодо розподілу відповідальності та фінансового тягаря між національними фінансовими органами виконавчої влади;
- створення підґрунтя для подальшого розвитку єдиного ринку капіталів у Європі, що, зокрема, передбачає розвиток єдиних правил, застосування європейського законодавства на територіях національних держав, досягнення високого рівня конкурентності між учасниками ринку;
- упровадження нового органу з регулювання обігу європейських цінних паперів і ринків та узгодження спільної політики з національними органами;
- гармонізація американського та європейського ринків капіталів і під'єднання ключових ринків країн, що розвиваються, зокрема Бразилії, Росії, Індії та Китаю¹.

Отже, світова спільнота знову зажадала спільного простору дій та єдиного керма, по яких завдала удару фінансова криза. Ослаблення позицій концепції концентрації світового нагляду за фондовим ринком було недовгим.

Це намагання посилити процеси інтеграції, особливо в Європейському регіоні, обґрунтоване. Європа нині зазнає величезних негативних наслідків останньої фінансової кризи, які окреслюють досить погані перспективи для країн – членів ЄС. Зокрема, серед 10 країн з найнижчими темпами економічного зростання, як передбачав *The Economist* на 2011 р., шість розташовувалися в Європі, зокрема Ірландія, Португалія

¹ Офіційний сайт ICMA [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.icmagroup.org/ICMAGroup/files/b4/b471ab56-8f95-4c7d-91f4-8f36ba9aba1e.pdf>.

та Греція – з від’ємними темпами зростання, а Іспанія, Італія та Ісландія – з темпами зростання менше 1 %. Отже, посилення інтеграції, стандартизації підходів та формування наднаціональних регуляторів міжнародна спільнота вбачає єдиним правильним рішенням щодо подолання негативних наслідків кризи.

Безперечно, Україна має прислуховуватись до думки міжнародної спільноти. Однак, маючи як орієнтир зазначені принципи, Україна повинна виробити загальні концептуальні основи для модернізації національного фінансового сектору, з урахуванням власних слабких місць і переваг. Якщо орієнтуватися на визначені в наведених документах ключові засади реформування фінансового ринку, то за багатьма позиціями Україна не зможе зробити дієвих кроків, а лише задекларує свої наміри.

Отже, вимога підвищення рівня прозорості функціонування фінансового сектору сама по собі слушна. Проте специфіка розвитку фінансового сектору України перешкоджає реалізувати її повною мірою на практиці. Щодо фондового ринку зокрема, то в державі діє значний позабіржовий ринок, обсяги якого незіставні з обсягом біржової торгівлі. Крім того, якщо проаналізувати ступінь розкриття інформації різними емітентами, то за першим рівнем лістингу, який передбачає повне розкриття інформації, у 2011 р. кількість цінних паперів, які внесено до біржових реєстрів організаторів торгівлі, становила 512. У біржовому реєстрі за I рівнем лістингу перебувало 128 цінних паперів (з урахуванням наявності декількох організаторів торгівлі – 194 цінних папери), за II рівнем лістингу – 296 цінних паперів (з урахуванням наявності декількох організаторів торгівлі – 318 цінних паперів). Цінні папери емітентів, що не відповідають вимогам лістингу, заносяться до біржових списків як позалістингові цінні папери; така категорія на кінець 2011 р. становила найбільшу кількість цінних паперів емітентів, які допущено до обігу на організаторах торгівлі (у цьому абзаці й далі наводяться дані зі звіту Державної комісії з цінних паперів та фондового ринку за 2011 р.). Ситуація не змінилася. Зокрема, частка позалістингових цінних паперів на 31 грудня 2011 р. дорівнювала 76 % від загальної кількості цінних паперів. Відтак, три чверті організованого ринку фактично опиняються за межами відстеження діяльності емітентів, обігу цінних паперів тощо.

Навіть у регульованій частині фондового ринку можна виокремити лише невеликий сегмент емітентів, які працюють досить відкрито, відповідно до оголошених принципів корпоративного управління. Останніми роками емітентами акцій переважно (більше ніж на 60 %) є бан-

ки – відкриті та публічні АТ, які випускали акції для збільшення статутного капіталу. Це явище свідчить також про продовження практики самовідтворювання фінансової системи. Отже, вимога транспарентності може тільки залишатися гаслом, для якого немає жодного реального підґрунтя.

Трансакційні витрати у фінансовому секторі України дотепер величезні. Зокрема, на фондовому ринку значна частка цінних паперів випущена у документарній формі (до 2/3 випуску акцій). Оформлення страхових полісів та кредитних договорів потребує значно більше часу, ніж у розвинутих країнах. Недостатнім є рівень попиту з боку споживачів послуг фінансових ринків на інтернет-ресурси, а також продукти, що надаються провайдером мобільних телефонів тощо.

Права інвесторів слабо захищені на всіх сегментах фінансового ринку України крім банківського. Зокрема, немає гарантійного фонду на вітчизняних біржах, який би забезпечував відшкодування втрат інвесторів. Ініціатива створення Фонду гарантування вкладів клієнтів кредитних спілок належить поодиноким спілкам і поки що не підтримана урядом.

Поширення інфраструктурних злочинів набуло великих масштабів. Зокрема, активно застосовується практика подвійного ведення реєстрів, порушується доступ до інсайдерської інформації та її розголошення з метою маніпулювання ринком.

До кроків з розроблення концептуального бачення розвитку фінансового сектору належить Програма розвитку фондового ринку України на 2011–2015 роки. Серед її основних завдань:

- подальший розвиток фондового ринку;
- збільшення капіталізації та ліквідності фондового ринку, зокрема суттєве розширення пропозиції цінних паперів з високими інвестиційними характеристиками, створення умов для максимального використання потенціалу біржового ринку, сприяння розвитку та становленню потужних національних інституційних інвесторів, стимулювання участі роздрібних та іноземних інвесторів у фондовому ринку;
- удосконалення ринкової інфраструктури та засад саморегулювання, забезпечення їх надійного й ефективного функціонування;
- покращання механізмів захисту прав інвесторів, зокрема подальше вдосконалення корпоративного управління; підвищення рівня державного та суспільного захисту прав інвесторів; удосконалення

інформаційної прозорості фондового ринку; поліпшення фінансової грамотності населення щодо фондового ринку;

– удосконалення умов і правил державного регулювання та нагляду на фондовому ринку.

Прогнозні (очікувані) показники розвитку фондового ринку України до 2015 р. передбачають залучення щороку в середньому не менше ніж 100 млрд грн у цінні папери, зокрема формі нових інвестицій не менше ніж 75 млрд грн; підвищення рівня капіталізації фондового ринку відносно ВВП до 40 % (на кінець 2009 р. – 19,5 %); збільшення частки біржового ринку до 10 %.

Системне бачення реформування фінансового сектора України у напрямі підвищення його відповідності потребам соціально-економічного розвитку держави міститься у Національному плані дій на 2012 рік щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010–2014 роки “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава”.

Документ характеризує системний підхід до ключових проблем забезпечення стабільності економіки та фінансової системи. Зокрема, визначено такі напрями дій на макроекономічному рівні: підтримка цінової стабільності в державі; зниження ризиків фінансової системи; удосконалення системи гарантування вкладів фізичних осіб; запровадження принципів страхового нагляду відповідно до стандартів Міжнародної асоціації органів страхового нагляду; поліпшення координації діяльності регуляторних органів фінансового сектору з метою проведення моніторингу системних фінансових ризиків.

Водночас вказано й на необхідність зміцнення інституційного механізму державного регулювання фінансового сектору, зокрема: забезпечення повноцінного функціонування бюро кредитних історій; підвищення рівня капіталізації страхових компаній; розвиток системи кредитної кооперації; забезпечення діяльності санаційного банку з метою повернення коштів Державного бюджету України, спрямованих державою на участь у капіталізації банків; підвищення рівня корпоративного управління в акціонерних товариствах.

Окрема увага була приділена модернізації фондового ринку. Передбачено: удосконалення системи правового регулювання захисту прав власників боргових цінних паперів, зміна процедури емісії цінних паперів; стимулювання збільшення обсягів операцій в організованому сегменті фондового ринку.

Вважаємо, що при реалізації таких масштабних завдань передусім має бути врахований принцип узгодження цілей і завдань з інструментарієм, який використовується. Постановка амбітних цілей повинна цілком відповідати реальним можливостям країни, особливо у передбаченні нових хвиль фінансових криз.

Головним напрямом дій українського уряду має бути формування умов, за яких левава частка цінних паперів матиме обіг на організованому ринку. Зокрема, до цього може привести встановлення урядом нижньої межі обсягу цінних паперів, випущених публічними акціонерними товариствами, які обов'язково повинні перебувати у обігу на майданчиках організаторів торгів.

Другий напрям полягає у формуванні нової платформи нагляду, передусім орієнтованої на виявлення, систематизацію, оцінку та прогнозування системних ризиків, на які наражається фінансова система, та оцінку ймовірності настання стресової ситуації. Основні інструменти, які мають бути застосовані, – побудова різних моделей ризиків, їх взаємовпливу, сценаріїв їхньої дії на макроекономічні показники. Вважаємо, що обов'язково має враховуватися технологія ризик-менеджменту, яка активно розвивалася на мікроекономічному рівні регулювання і довела свою ефективність.

Третій напрям пов'язаний із формуванням системи інституцій, які відповідають за нагляд і регулювання фінансової системи, пошук перспективних рішень щодо розподілу відповідальності та фінансового тягаря між національними фінансовими органами виконавчої влади та побудова ефективних взаємовідносин з аналогічними міжнародними та європейськими інституціями. Насамперед ідеться про зміну моделі регулювання й апробацію підходу, що у світовій практиці отримав назву "twin peaks" – розмежування функцій регулювання та нагляду за всіма основними секторами фінансового ринку та їх передання двом різним органам, які застосовують власні підходи до забезпечення стабільності національної фінансової системи.

Четвертий напрям модернізації фінансової системи – досягнення високого рівня прозорості роботи учасників фінансових трансакцій, посилення відповідальності за розголошення інсайдерської чи конфіденційної інформації, подолання явища інформаційної асиметрії. Прозорість функціонування ринку забезпечується через формування принципово нової системи звітності, що відповідає вимогам міжнародних стандартів обліку та аудиту і побудована на новій платформі інформаційного

забезпечення за принципом інтеперабельності (взаємопов'язаності) усієї системи прийняття рішень по вертикалі та горизонталі національної фінансової системи.

П'ятий напрям дій – зниження трансакційних витрат при здійсненні будь-якої фінансової операції, починаючи з отримання дозволу на її виконання і закінчуючи оплатою комісійних при здійсненні торгів на фінансовому ринку. Таке здешевлення можливе за умов кібернетизації фінансового простору, уніфікації та стандартизації процедур і технологій надання послуг.

Шостий напрям дій передбачає активне залучення фінансових інституцій до фінансування ключових проектів соціально-економічного розвитку країни та впровадження інновацій. Для цього слід ретельно підготувати систему преференцій, які надаватимуться фінансовим інституціям для реалізації державних програм, але з урахуванням запобігання створенню неконкурентного “поля гри” для основних учасників цих процесів.

Сьомий напрям дій потребує побудови стратегічних орієнтирів у взаємовідносинах із міжнародними економічними організаціями на предмет розроблення боргової стратегії України та тактики управління боргом. На особливу увагу заслуговують питання вибору інструментарію таких взаємовідносин і виявлення можливостей співпраці з різними інституціями світової фінансової системи.

Безперечно, коло завдань, які можуть бути поставлені перед урядом України в аспекті модернізації фінансової системи, є значно ширшим, ніж представлено в цій роботі. Основними результатами, які мають свідчити про успішне досягнення поставлених цілей, є:

- уникнення наслідків інформаційної асиметрії (шахрайства, несанкціонованого доступу до інформації тощо);
- поступовий відхід від асиметрії розвитку окремих сегментів фондового ринку, зокрема гіперболізації сегмента акцій;
- запобігання асиметрії регуляторних засобів та інструментів, зокрема застосування певних механізмів управління та ігнорування інструментів, які широко застосовуються у світовій практиці модернізації фондового ринку країни;
- подолання асиметрії регіонального розвитку фінансового ринку;
- адекватне збільшення рівня капіталізації фондового ринку;
- підвищення рівня залучення населення до операцій на фінансовому ринку української держави.

Завданнями фінансової науки має бути декомпозиція цілей, ранжування завдань відповідно до їх пріоритетності та важливості для національної економіки, визначення ресурсної бази реалізації.

3.3. ІННОВАЦІЙНІ МЕХАНІЗМИ СТИМУЛЮВАННЯ СПРЯМУВАННЯ ФІНАНСОВИХ РЕСУРСІВ У РОЗВИТОК РЕАЛЬНОГО СЕКТОРУ ЕКОНОМІКИ

Загальновизнано, що залучення інвестицій у реальний сектор економіки України є однією з найгостріших проблем, вирішення якої становить перманентний процес. Саме брак фінансових коштів є нині найважливішою причиною відсутності помітного пожвавлення в більшості галузей і сфер економічної діяльності. За роки економічних перетворень істотно погіршилися найважливіші якісні й кількісні параметри, що характеризують стан інвестиційної сфери країни. Є низка проблем, пов'язаних із браком інвестиційних ресурсів, зокрема: обмеженість джерел інвестування через скорочення державної підтримки; скорочення обсягів кредитування з боку кредитних організацій і недостатність власних ресурсів у реальному секторі економіки; брак обсягів грошових ресурсів, наявних у країні, для відновлення економічного зростання і подолання спаду інвестицій; переважання готівки у складі грошових ресурсів. Цей чинник різко погіршує якість фінансових ресурсів з позиції їх придатності для довгострокового інвестування.

Розвиток реального сектору економіки України, забезпечення економічного зростання можливі лише за умови докорінного оновлення основних засобів, технічна і технологічна відсталість яких є головною причиною випуску на більшості підприємств неконкурентоспроможної продукції, не кажучи вже про зростання небезпеки техногенних катастроф.

За даними Державної служби статистики України, ступінь зносу основних засобів у 2011 р. становив 74,9 %, зокрема у сільському господарстві – 40,8 %; добувній промисловості – 47,8; переробній промисловості – 66,8; виробництві та розподіленні електроенергії, газу та води – 60,7; будівництві – 50,1; транспорті та зв'язку – 94,4 % тощо.

Саме тому проблеми залучення фінансових ресурсів у реальний сектор економіки, відтворення основних засобів на новій технічній основі виходять нині на провідне місце в економічній політиці держави.

Занепокоєння викликає той факт, що показники відтворення основних засобів погіршуються на тлі зниження обсягів інноваційної діяльності (табл. 3.3.1).

Таблиця 3.3.1

Впровадження інновацій на промислових підприємствах

Рік	Питома вага підприємств, що впроваджували інновації, %	Впроваджено нових технологічних процесів, од.		Освоєно виробництво інноваційних видів продукції, найменувань		Питома вага реалізованої інноваційної продукції в обсязі промислової, %
		усього	з них маловідходні, ресурсозберігаючі	усього	з них нові види техніки	
2000	14,8	1 403	430	15 323	631	
2001	14,3	1 421	469	19 484	610	6,8
2002	14,6	1 142	430	22 847	520	7,0
2003	11,5	1 482	606	7 416	710	5,6
2004	10,0	1 727	645	3 978	769	5,8
2005	8,2	1 808	690	3 152	657	6,5
2006	10,0	1 145	424	2 408	786	6,7
2007	11,5	1 419	634	2 526	881	6,7
2008	10,8	1 647	680	2 446	758	5,9
2009	10,7	1 893	753	2 685	641	4,8
2010	11,5	2 043	479	2 408	663	3,8
2011	12,8	2 510	517	3 238	897	3,8

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

Як бачимо з табл. 3.3.1, ні в передкризовому 2007 р., ні в післякризовий період не відбулося відновлення кількості підприємств, які впроваджували інновації на початку 2000-х років. Освоєння виробництва інноваційних видів продукції у 2011 р. порівняно з 2000 р. скоротилося у 6,36 раза і мало стійку динаміку до поступового скорочення, починаючи з 2002 р. Негативна динаміка спостерігалася і щодо впровадження нових видів техніки, а також питомої ваги реалізованої продукції в загальному обсязі промислової.

Частково причиною вказаних негативних явищ є скорочення коштів, які спрямовуються на інноваційну діяльність з державного бюджету (табл. 3.3.2). Зокрема, у 2010 р. на фінансування інноваційної діяльності держава виділила 68 % від рівня 2009 р. і в 3,9 раза менше, ніж у 2008 р. Недостатньо власних фінансових ресурсів і у суб'єктів господарювання: з 2007 р. відбувається їх постійне зменшення. Поряд з цим у 2011 р. фінансування інноваційної діяльності збільшилося на 54,1 %.

У структурі витрат також відбулися негативні зміни. Зокрема, зменшився рівень загальних витрат (порівняно з 2008 р. – на 33 %), а

Таблиця 3.3.2

Джерела фінансування інноваційної діяльності, млн грн

Рік	Загальна сума витрат	У тому числі за рахунок коштів			
		власних	державного бюджету	іноземних інвесторів	інших джерел
2000	1 757,1	1 399,3	7,7	133,1	217,0
2001	1 971,4	1 654,0	55,8	58,5	203,1
2002	3 013,8	2 141,8	45,5	264,1	562,4
2003	3 059,8	2 148,4	93,0	130,0	688,4
2004	4 534,6	3 501,5	63,4	112,4	857,3
2005	5 751,6	5 045,4	28,1	157,9	520,2
2005	6 160,0	5 211,4	114,4	176,2	658,0
2007	10 850,9	7 999,6	144,8	321,8	2 384,7
2008	11 994,2	7 264,0	336,9	115,4	4 277,9
2009	7 949,9	5 169,4	127,0	1 512,9	1 140,6
2010	8 045,5	4 775,2	87,0	2 411,4	771,9
2011	14 333,9	7 585,6	149,2	56,9	6 542,2

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

також на придбання машин, обладнання та програмного забезпечення (табл. 3.3.3).

Зауважимо, що технічний рівень створених зразків наукових технологій не відповідає сучасним вимогам, а технічний рівень майже кожного третього зразка не визначено через відсутність на підприємстві інформації про кращі світові аналоги. Це призводить до подальшого відставання впровадження в галузі новітніх технологій та освоєння на їх базі нових видів наукомісткої продукції.

Фінансовий механізм відтворення основних засобів стосується насамперед процесів інвестування (в основний капітал), активізація якого повинна передбачати розроблення і реалізацію комплексу заходів як на макроекономічному рівні, так і на рівні окремих суб'єктів господарювання. Важливими напрямками регулювання інвестиційної діяльності є:

- забезпечення поліпшення дії всіх ключових факторів створення сприятливого інвестиційного клімату;
- удосконалення бюджетно-податкової політики шляхом визначення пріоритетних напрямів інвестування в реальну сферу виробництва з відповідною концентрацією фінансових ресурсів та впровадженням низки податкових пільг із контролем їх належного застосування;

Таблиця 3.3.3

Інноваційна активність суб'єктів господарювання, млн грн

Рік	Питома вага підприємств, що займалися інноваціями, %	Загальна сума витрат	Дослідження і розробки	Набуття інших зовнішніх знань	Підготовка виробництва для впровадження інновацій	Придбання машин, обладнання та програмного забезпечення	Інші витрати
2000	18,0	1 760,1	266,2	72,8	163,9	1074,5	182,7
2001	16,5	1 979,4	171,4	125,0	183,8	1249,4	249,8
2002	18,0	3 018,3	270,1	149,7	325,2	1865,6	407,7
2003	15,1	3 059,8	312,9	95,9	527,3	1873,7	250,0
2004	13,7	4 534,6	445,3	143,5	808,5	2717,5	419,8
2005	11,9	5 751,6	612,3	243,4	991,7	3149,6	754,6
2006	11,2	6 160,0	992,9	159,5	954,7	3489,2	563,7
2007	14,2	10 850,9	986,5	328,4	–	7471,1	2 064,9
2008	13,0	11 994,2	1 243,6	421,8	–	7664,8	2 664,0
2009	12,8	7 949,9	846,7	115,9	–	4974,7	2 012,6
2010	13,8	8 045,5	996,4	141,6	–	5051,7	1 855,8
2011	16,2	14 333,9	1 079,9	324,7	–	10 489,1	2 440,2

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

- удосконалення амортизаційної політики з позицій створення найбільш сприятливих умов для формування внутрішніх джерел фінансування і гнучкого їх застосування;
- внесення змін у процеси впровадження грошово-кредитної політики стосовно визначення умов стимулювання розширення довгострокового кредитування, регулювання облікової ставки НБУ і банківської процентної ставки відповідно до потреб розвитку державно-приватного партнерства;
- стимулювання розвитку лізингових відносин, факторингу та форфейтингу;
- вибіркоче залучення іноземних інвестицій.

Розглянемо деякі аспекти залучення фінансових інституцій, які можуть суттєво впливати на цей процес.

Потреби у післякризовому оновленні економіки країни значні. Передусім це стосується обсягів і структури капітальних вкладень, адже кризові явища найбільше вразили саме інвестиційну сферу.

Аналізуючи дані Державної служби статистики України, можна визначити тенденцію, що інвестиційна динаміка в 2010 р. характеризувалася суттєвим відставанням від динаміки економічного зростання. Спостерігався приріст ВВП на 4,2 %, приріст промислового виробництва – на 11,2 %, водночас тривала стагнація інвестиційних процесів. За підсумками року не вдалося забезпечити інвестування економіки навіть на рівні кризового 2009 р. – обсяг інвестицій в основний капітал зменшився на 0,6 %. Стагнаційні тенденції інвестиційної діяльності були зумовлені її спадом у переробній промисловості (на 13,4 %), торгівлі (25,2 %), будівництві (17,8 %), фінансовій діяльності (21,3 %).

У 2011 р. інвестиційні процеси активізувались і випереджають загальноекономічну динаміку. Якщо приріст обсягу ВВП становив 5,3 % у I кв. та 3,8 % у II кв., приріст промислової продукції у січні – червні дорівнював 8,7 %, то зростання інвестицій в основний капітал досягло 12 % у I кв. та 15,9 % у II кв. відносно відповідних періодів попереднього року.

Спостерігається низький рівень валового нагромадження основного капіталу, що значно поступається показникам докризового рівня і не відповідає потребам забезпечення розширеного економічного відтворення. Загалом у 2010 р. позначилася тенденція до відновлення процесів нагромадження капіталу, проте темпи такого відновлення були вельми низькими. Норма нагромадження основного капіталу в 2010 р. дорівнювала 19 % (у 2009 р. – 18,3 %), тобто відповідала стану початку періоду економічного зростання минулого десятиліття і суттєво поступалася докризовим показником (у 2008 р. – 26,4 %). За результатами I кв. 2011 р. норма нагромадження основного капіталу становила лише 15 %, II кв. – 17,2 %. Такі показники є, вочевидь, недостатніми для модернізації економіки.

Рівень капітальних інвестицій та їх розподіл за джерелами фінансування представлено на рис. 3.3.1–3.3.2.

Основними джерелами інвестиційної активності в економіці у 2010 р. стали сфера операцій з нерухомим майном (приріст інвестицій становив 32,2 %), сільське господарство (16,5 %), державне управління (30,2 %), охорона здоров'я (29,2 %) та освіта (12,3 %). Це відобразилося на структурі інвестицій за видами економічної діяльності, в якій, зокрема, понад п'яту частину становили операції з нерухомим майном (21,7 %), тоді як частка всієї переробної промисловості дорівнювала 20 %.

У I півріччі 2011 р. серед сфер економічної діяльності найбільш динамічно нарощували обсяги інвестування в основний капітал готелі та рес-

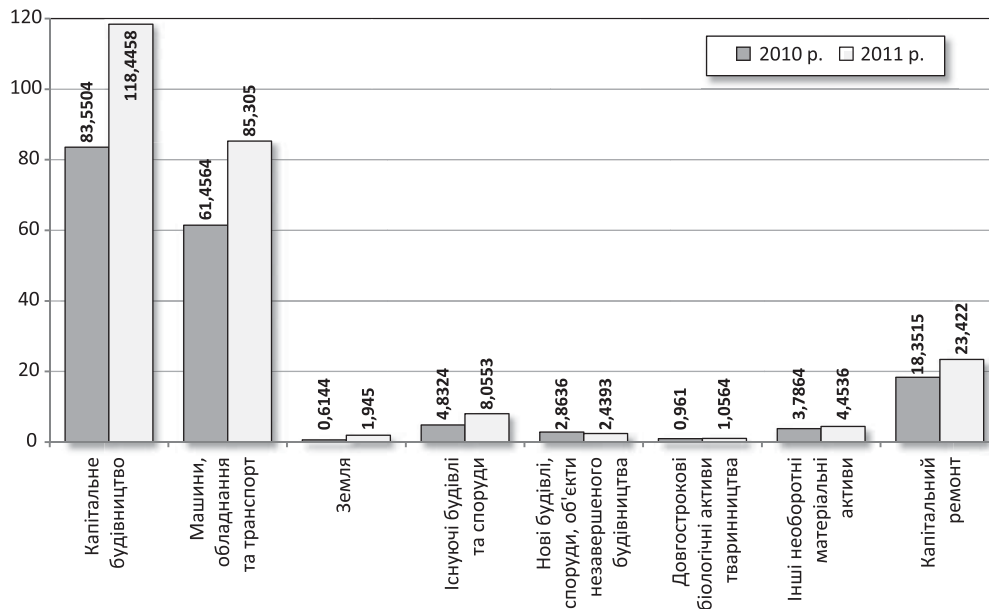


Рис. 3.3.1. Капітальні інвестиції, млн грн

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

торани (приріст – 125,6 % до відповідного періоду 2010 р.), державне управління (68,1 %), сільське господарство (59,4 %), освіту (46,7 %), будівництво (40,6 %), добувну промисловість (28,3 %). Відтак, з урахуванням абсолютних показників, у структурі інвестування відбулися зрушення на користь сфер виробничої діяльності за рахунок фінансово-розподільчої сфери: зростає питома вага промисловості, сільського господарства та будівництва. Проте це забезпечується передусім за рахунок реалізації інфраструктурних проектів до Євро-2012, значних податкових пільг та інвестування добувної галузі.

У 2010 р. найбільший приріст обсягів інвестицій порівняно з попереднім роком забезпечили хімічна та нафтохімічна (38,3 %), легка (21,4 %) промисловість та машинобудування (12 %). Водночас тривала інвестиційна стагнація у виробництві іншої неметалевої мінеральної продукції (зменшення обсягів на 38,2 %), металургійній (31,9 %) та харчовій (29,3 %) галузях. Внаслідок такої динаміки суттєво змінилася галузева структура інвестування промисловості. Понад чверть (26,6 %) обсягу інвестиційних ресурсів, що надійшли у промисловість у 2010 р., було спрямовано у добувну галузь. Значними були також частки харчової (14,2 %), хімічної та

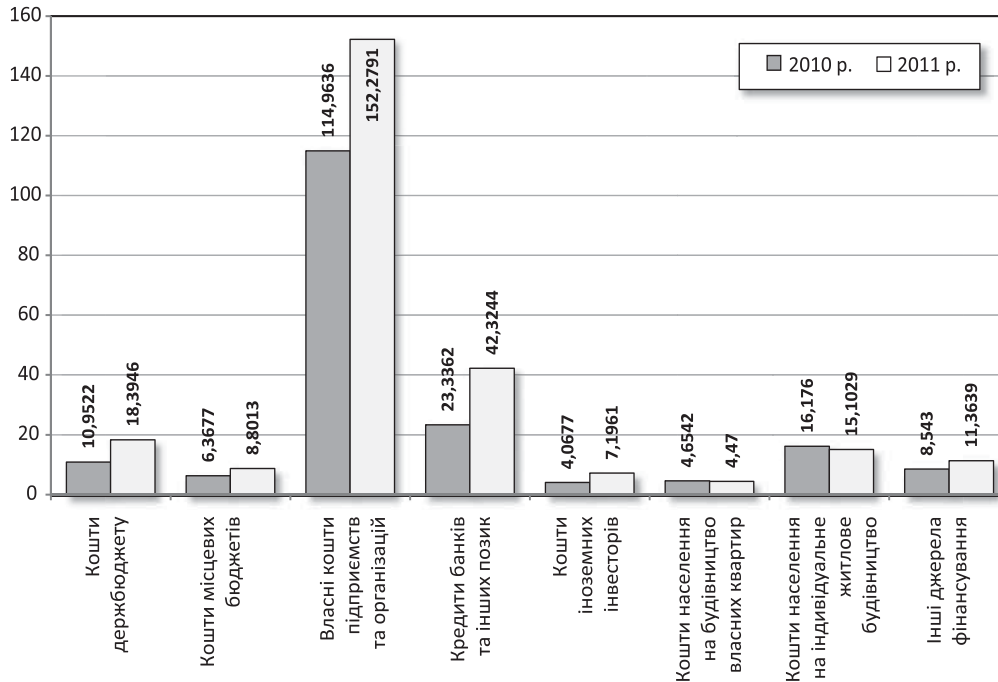


Рис. 3.3.2. Капітальні інвестиції за джерелами фінансування, млн грн

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

нафтохімічної (12,3 %), металургійної (8,8 %) промисловості, машинобудування (7,5 %) та виробництва і розподілення електроенергії, газу та води (14,9 %). У I півріччі 2011 р. погіршення структури інвестування промисловості триває, оскільки зростання інвестицій забезпечується насамперед за рахунок добувної галузі, частка якої зросла вже до 31,2 %.

Вже стало звичним до основних причин низької інвестиційної привабливості України відносити не усунені недоліки в законодавстві, що не забезпечує інвесторам достатніх гарантій збереження їх фінансових засобів. Проте слід визнати, що об'єктивно припливу капіталів у реальний сектор України перешкоджає низка суб'єктивних чинників, зокрема низький рівень розвитку інноваційно-інвестиційної інфраструктури. Для того щоб інвестування втратило спорадичний характер, недостатньо мати лише банки й інвестиційні фонди. Необхідно залучити потенціал інших фінансових компаній, а також створити умови, що полегшують діяльність інвесторів і кредиторів. Для успішної діяльності інвесторам необхідний великий обсяг систематизованої інформації, що харак-

теризує в різних аспектах проекти, галузі, регіони тощо. Тобто має існувати ціла мережа інформаційно-консалтингових фірм, що зможе надавати ту інформацію, яка реально становить для інвесторів інтерес.

Крім того, мають функціонувати галузеві й професійні асоціації, які б лобіювали галузеві інтереси на рівні виконавчої та законодавчої влади, у тому числі регіональної. Це особливо важливо, оскільки без дієвого механізму лобіювання неможливо оперативно реагувати на політичні й економічні зміни з метою створення або підтримання сприятливих умов інвестування.

Така інвестиційна інфраструктура частково вже склалася у низці орієнтованих на експорт галузей, що пояснюється їх підвищеною привабливістю для інвесторів, у тому числі зарубіжних. Стан в інших, менш інвестиційно привабливих галузях, також не можна назвати безнадійним. Для створення сприятливих умов для їх інвестиційної діяльності необхідно витратити більше зусиль, причому, з боку не тільки органів державного управління, а й представників ділового середовища. Проблема має розв'язуватися комплексно, за тісної взаємодії галузевої та регіональної виконавчої влади, державно-приватного партнерства. Об'єднавчим стрижнем тут є інтереси галузі та території, прагнення до створення передумов для їх довгострокового і динамічного розвитку.

У сфері кредитної політики важливим завданням є створення сприятливих умов для активізації довгострокового кредитування реального сектору економіки. Це можливо завдяки здійсненню заходів щодо збільшення загальних обсягів кредитування фінансовими компаніями, запровадження стимулюючої процентної політики; переорієнтації кредитних ресурсів банківської системи на довгострокове кредитування; створення спеціальних інвестиційних банків із забезпеченням пільгових умов кредитування критичних для держави інвестиційних програм.

Важливим напрямом активізації інвестиційної діяльності є впровадження і подальше поширення лізингових відносин. Лізинг, як відомо, становить одну з форм товарного кредиту та інвестицій, а ризик за нього поширюється між суб'єктами лізингових відносин. Основними напрямками і заходами щодо сприяння активізації та впровадженню лізингових відносин в Україні є, на наш погляд, такі:

- удосконалення законодавчої бази щодо лізингу (у тому числі сублізингу), її узгодження зі світовою практикою;
- розроблення заходів державної підтримки лізингових відносин і державної гарантії, а також захисту іноземних інвестицій щодо їх запровадження у пріоритетних, інноваційних галузях і сферах діяльності;

- запровадження пільгового оподаткування суб'єктів лізингових відносин, а також комерційних банків стосовно їх кредитування і страхування особливо, коли об'єктом лізингу є інноваційний продукт;
- розширення відповідної ринкової та інформаційної інфраструктури.

Оцінюючи місткість ринку лізингових послуг, зауважимо, що, за оцінками зарубіжних фахівців, потреба в лізингу становить близько 40 млрд дол. США. Водночас обсяг українського ринку значно менший.

За Переліком юридичних осіб, які мають право надавати фінансові послуги та перебувають на обліку в Національній комісії, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг, до лізингодавців належить 199 юридичних осіб, а в Державному реєстрі фінансових установ міститься ще 51 фінансова компанія, що надає послуги з фінансового лізингу. Протягом 2010 р. фінансовими компаніями та юридичними особами, які не мають статусу фінансових установ, але можуть згідно із законодавством надавати фінансові послуги, укладено 5104 договори фінансового лізингу на суму 4972,6 млн грн. Вартість об'єктів лізингу, що є предметом договорів, укладених протягом 2010 р., становить 3789,4 млн грн. Вартість чинних договорів фінансового лізингу станом на 1 січня 2011 р. дорівнювала 30,6 млрд грн.

Особливо підкреслимо, що близько 99,8 % усіх послуг фінансового лізингу надається юридичними особами – суб'єктами господарювання, які не є фінансовими установами.

За підсумками 2010 р. найбільшими споживачами лізингових послуг є: транспортна галузь (вартість договорів станом на 1 січня 2011 р. – 18123,3 млн грн), сільське господарство (3966,2 млн грн), будівництво (2520,4 млн грн), сфера послуг (1526,4 млн грн). Схеми розподілу обсягів лізингових операцій за галузями у 2010–2012 рр. наведено на рис. 3.3.3–3.3.5.

Отже, переважна більшість контрактів укладається в транспортній галузі, за нею слідує сільське господарство, будівництво і сфера послуг. У таких галузях, як машинобудування, хімічна та харчова промисловість, де потреби в оновленні матеріальної бази виробництва значні, укладається 1 % від загальної суми і менше.

Ключовим напрямом спрямування потоків інвестицій у реальний сектор є регулювання діяльності фінансових компаній для стимулювання їх у фінансуванні економіки держави. Станом на 1 січня 2011 р. у Державному реєстрі фінансових установ містилася інформація про 221 фінансову компанію.

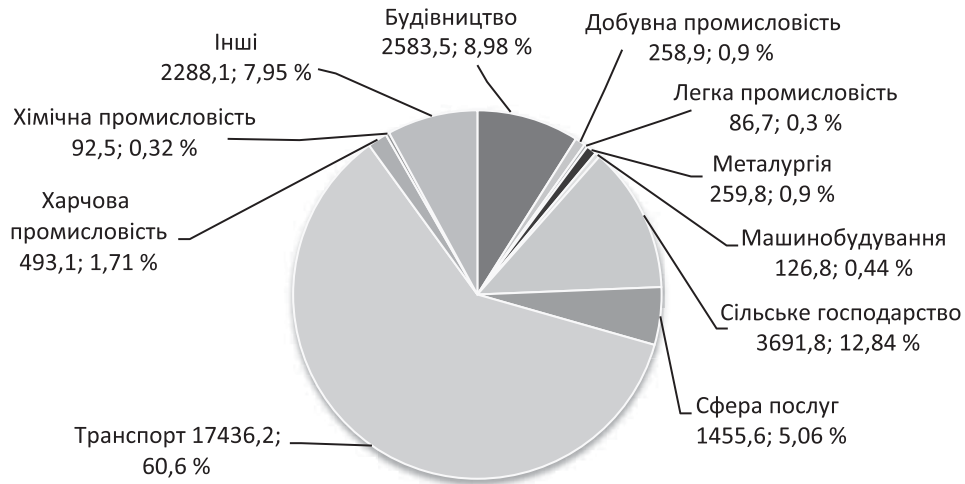


Рис. 3.3.3. Розподіл вартості чинних договорів фінансового лізингу за галузями станом на 30 вересня 2010 р., млн грн

Складено за даними Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг.

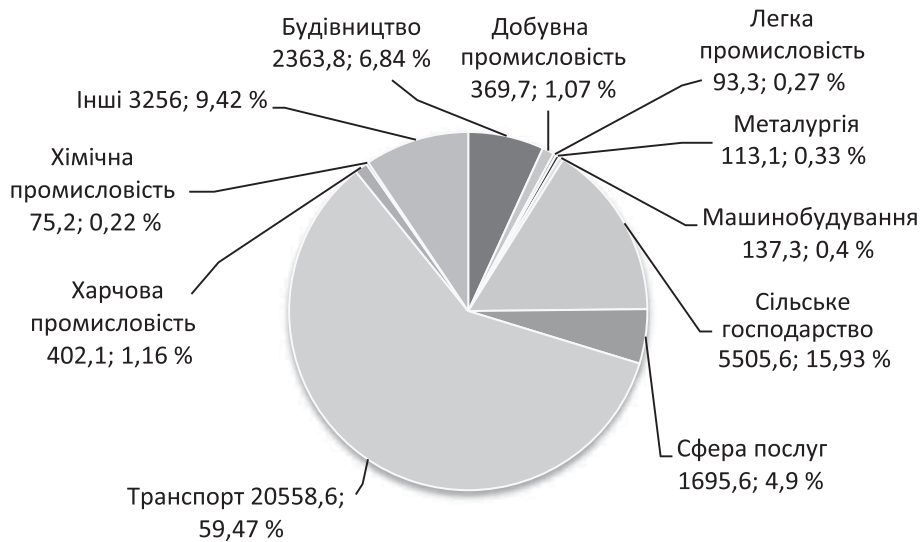


Рис. 3.3.4. Розподіл вартості чинних договорів фінансового лізингу за галузями станом на 30 вересня 2011 р., млн грн

Складено за даними Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг.

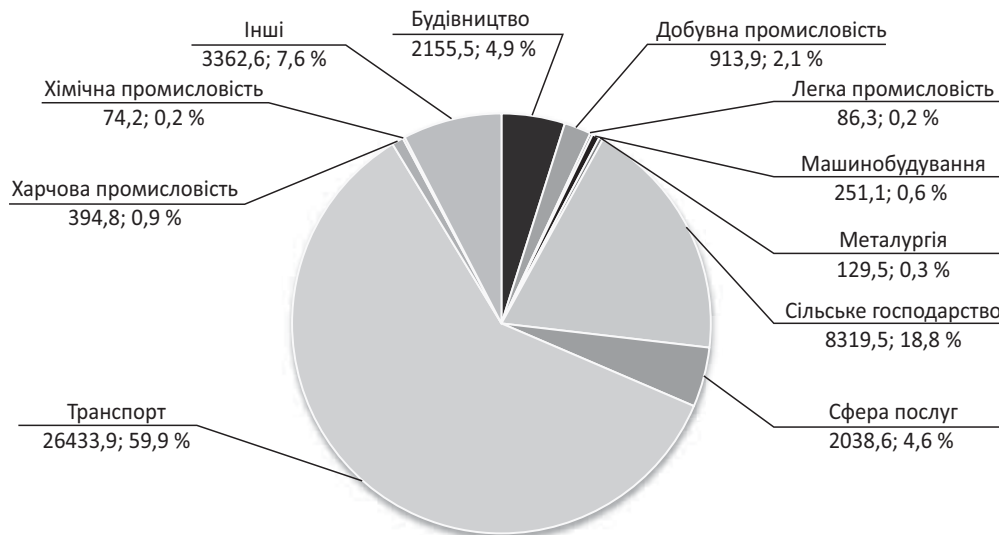


Рис. 3.3.5. Розподіл вартості чинних договорів фінансового лізингу за галузями станом на 30 вересня 2012 р., млн грн

Складено за даними Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг.

Зазначимо, що у 2010 р. спостерігалася тенденція збільшення обсягів надання фінансовими компаніями послуг фінансового лізингу, факторингу, надання фінансових кредитів за рахунок власних коштів, надання гарантій та операцій з переказу грошових коштів порівняно з 2009 р.

У 2011 р. обсяги наданих фінансовими компаніями послуг факторингу, операцій з обміну валют та переказу грошових коштів, надання фінансових кредитів за рахунок власних коштів, надання гарантій та порук (поручительств) порівняно з докризовим рівнем 2009 р. значно зросли, що свідчить про динамічний розвиток фінансових компаній та поступове подолання наслідків світової фінансової кризи.

Великий обсяг робіт виконується фінансовими компаніями з фінансування будівництва, зокрема ФФБ та ФОН.

Діяльністю із залучення коштів установників управління майном для фінансування об'єктів будівництва та/або здійснення операцій з нерухомістю станом на кінець 2010 р. займалися 87 фінансових компаній.

Загалом станом на 1 січня 2011 р. фінансовими компаніями – управителями залучено для фінансування об'єктів будівництва 7510,1 млн

грн, що свідчить про незначне скорочення обсягів залучення коштів від довіритель ФФБ на 4,3 % (станом на 31 грудня 2009 р. фінансовими компаніями – управителями залучено для фінансування об'єктів будівництва 7844,4 млн грн). Кількість довіритель ФФБ станом на 31 грудня 2010 р. становила 12212 осіб (12090 фізичних особи та 122 юридичні), що свідчить про їх збільшення порівняно з минулими роками і, як наслідок, підвищення рівня довіри до зазначених установ.

Станом на 30 вересня 2011 р. фінансові компанії – управителі залучили 51 млн грн для здійснення операцій з нерухомістю та інших дій з управління ФОН з метою отримання доходу в інтересах власників сертифікатів ФОН та для забезпечення його діяльності з управління майном.

За 2009–2011 рр. кошти за допомогою сертифікатів ФОН залучала невелика кількість фінансових компаній. Наприкінці 2010 р. значно скоротилося залучення коштів від юридичних осіб.

Окремо виділимо факторингові послуги. Факторингові операції вигідні для юридичних осіб у зв'язку з можливістю зменшити витрати на адміністрування проблемних боргових зобов'язань та наростити свої активи. У 2011 р., на противагу 2009 р., ринок купівлі проблемних боргів юридичних осіб фінансовими компаніями, які мають право надавати послуги факторингу, поступово розвивається.

Станом на 30 вересня 2011 р. у Державному реєстрі фінансових установ містилася інформація про 99 фінансових компаній, які мають право надавати послуги факторингу. Протягом 9 міс. 2011 р. фінансові компанії уклали 8046 договорів факторингу загальним обсягом 3868,7 млн грн і виконали 6398 договорів на суму 3310,5 млн грн. Дійсними на 30 вересня 2011 р. залишалися 3624 договори факторингу.

Для стимулювання інноваційної діяльності замало реалізації великомасштабних державних програм на центральному рівні. Вкрай необхідне стимулювання фінансування на рівні регіону, міста, району. Зокрема, для надання фінансової підтримки місцевим інноваційним програмам органи місцевого самоврядування можуть створювати комунальні спеціалізовані небанківські інноваційні фінансово-кредитні установи і підпорядковувати їх виконавчим органам місцевого самоврядування.

Комунальні інноваційні фінансово-кредитні установи діють на основі положень (статутів) про них, що розробляються і затверджуються органами місцевого самоврядування.

Кошти такої установи формуються за рахунок коштів відповідного місцевого бюджету, залучених вітчизняних та іноземних інвестицій

юридичних та фізичних осіб, добровільних внесків юридичних та фізичних осіб, власної чи спільної фінансово-господарської діяльності та інших джерел, не заборонених законодавством України.

Комунальна інноваційна фінансово-кредитна установа за рахунок коштів відповідного місцевого бюджету може надавати суб'єктам інноваційної діяльності для реалізації ними інноваційних проектів фінансову підтримку, види якої передбачені ст. 17 Закону України "Про інноваційну діяльність"¹.

Кошти такої установи, що формуються за рахунок залучених вітчизняних та іноземних інвестицій фізичних і юридичних осіб, добровільних внесків юридичних та фізичних осіб, від власної чи спільної фінансово-господарської діяльності та інших джерел, не заборонених законодавством України, можуть витратитися як на всі перераховані у ст. 17 цього Закону види інвестування інноваційної діяльності, так і на інші види інвестування, передбачені Положенням (Статутом).

Для отримання фінансової підтримки суб'єкти інноваційної діяльності, інноваційні проекти яких занесені до Державного реєстру інноваційних проектів, подають до комунальної інноваційної фінансово-кредитної установи інноваційні проекти та всі необхідні документи, перелік яких визначається цією установою.

Така установа організовує конкурсний відбір інноваційних проектів для їх фінансової підтримки, здійснюваний на засадах прозорості, відкритості, гласності.

Суб'єкт інноваційної діяльності, інноваційний проект якого пройшов конкурсний відбір, залежно від установленого конкурсною процедурою рейтингу може отримати від комунальної інноваційної фінансово-кредитної установи один чи кілька передбачених ст. 17 цього Закону видів фінансової підтримки.

Фінансова підтримка такою установою інноваційних проектів шляхом надання кредитів чи передавання майна в лізинг здійснюється за умови наявності гарантій повернення коштів у вигляді застави майна, договору страхування, банківської гарантії, договору поруки тощо.

Комунальна інноваційна фінансово-кредитна установа забезпечує супровід реалізації інноваційних проектів, які нею фінансуються, та контролює цільове використання суб'єктами інноваційної діяльності наданих нею коштів.

¹ Про інноваційну діяльність : закон України від 04.07.2002 № 40-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/%D0%>.

Фінансова підтримка реалізації інноваційних проектів може надаватися такою установою у формі послідовних траншів за результатами контролю перебігу виконання проектів.

Комунальна інноваційна фінансово-кредитна установа подає в місцевих засобах масової інформації щорічний звіт щодо профінансованих нею інноваційних проектів та результатів їх виконання, а також періодично інформує громадськість про:

- результати конкурсного відбору інноваційних проектів для фінансової підтримки і вид наданої фінансової підтримки;
- результати контролю виконання фінансованих інноваційних проектів;
- завершені інноваційні проекти та проекти, яким продовжені терміни їх реалізації із зазначенням причин;
- повернення раніше наданих кредитів.

З метою розроблення рекомендацій щодо напрямів удосконалення функціонування фінансових компаній у процесі забезпечення реального сектору необхідними фінансовими ресурсами доцільно виокремити основні причини низької ефективності їхньої діяльності: зовнішні, зумовлені несприятливим економіко-інституційним середовищем; внутрішні, пов'язані з недоліками організаційно-економічних механізмів функціонування фінансових інститутів.

До першої групи належать чинники економічного та інституційного середовищ, які формують загальні умови функціонування фінансових компаній. Незважаючи на позитивні зрушення, що відбуваються упродовж останніх років у національній економіці, ці умови залишаються незадовільними. Серед *негативних факторів* ми виокремлюємо:

- політичну, правову, соціальну нестабільність;
- затягування ринкових реформ у різних секторах економіки, зокрема, гальмується земельна реформа, дуже повільно проводиться інституційна реформа;
- високий рівень тінізації економіки;
- низьку рентабельність вітчизняних підприємств;
- низькі доходи домогосподарств, а відповідно і низький рівень заощаджень;
- нерозвинутий ринок цінних паперів;
- низьку корпоративну культуру;
- недовіру юридичних та фізичних осіб до вітчизняних фінансових інститутів.

Всі названі чинники значно підривають можливості відповідного розвитку фінансових компаній в Україні.

Стосовно організаційно-економічного стану самих фінансових компаній, то можна також говорити про його негативну характеристику. Зокрема, більшість фінансових компаній має низьку капіталізацію, надають обмежений спектр послуг вузькому колу клієнтів, відчувають дефіцит висококваліфікованих кадрів, характеризуються високим ступенем ризиковості у проведенні фінансових операцій. Такий стан справ у секторі небанківських фінансових інститутів вимагає проведення нагальних комплексних реформ.

Аналіз структури заощаджень та інвестиційного попиту населення засвідчує, що на сьогодні в Україні ризик втрати капіталу, ліквідності заощаджень набагато чутливіший для дрібного інвестора, ніж ризик неотримання вищого доходу: очікуваний високий дохід не відіграє вирішальної ролі у відданні інвестиційних перевагах населенням, оскільки супроводжується високим ступенем ризику.

На нашу думку, у такій ситуації для активізації інвестиційної активності, підвищення ролі населення в механізмі трансформації заощаджень в інвестиції через інститути небанківського фінансового сектору необхідно вжити низку заходів, забезпечивши:

- надійний захист прав і законних інтересів дрібних інвесторів шляхом закріплення у законодавчому порядку норм, які гарантують можливість повернення вкладених фінансових ресурсів;
- інформаційну прозорість діяльності фінансових компаній;
- нагляд і контроль з боку державних наглядових органів за їхньою діяльністю;
- формування позитивної громадської думки щодо фінансових установ та підвищення довіри населення до фінансових компаній зокрема.

Для посилення ролі фінансових компаній в економіці України слід визначити пріоритетні сфери діяльності цих фінансових посередників, з урахуванням особливостей їхнього соціально-економічного призначення (рис. 3.3.6).

На нашу думку, в Україні доцільно розвивати передусім такі види діяльності фінансових компаній:

- 1) страхові компанії як провідні фінансові посередники щодо забезпечення надання страхових послуг та виконання функцій інституційних інвесторів;

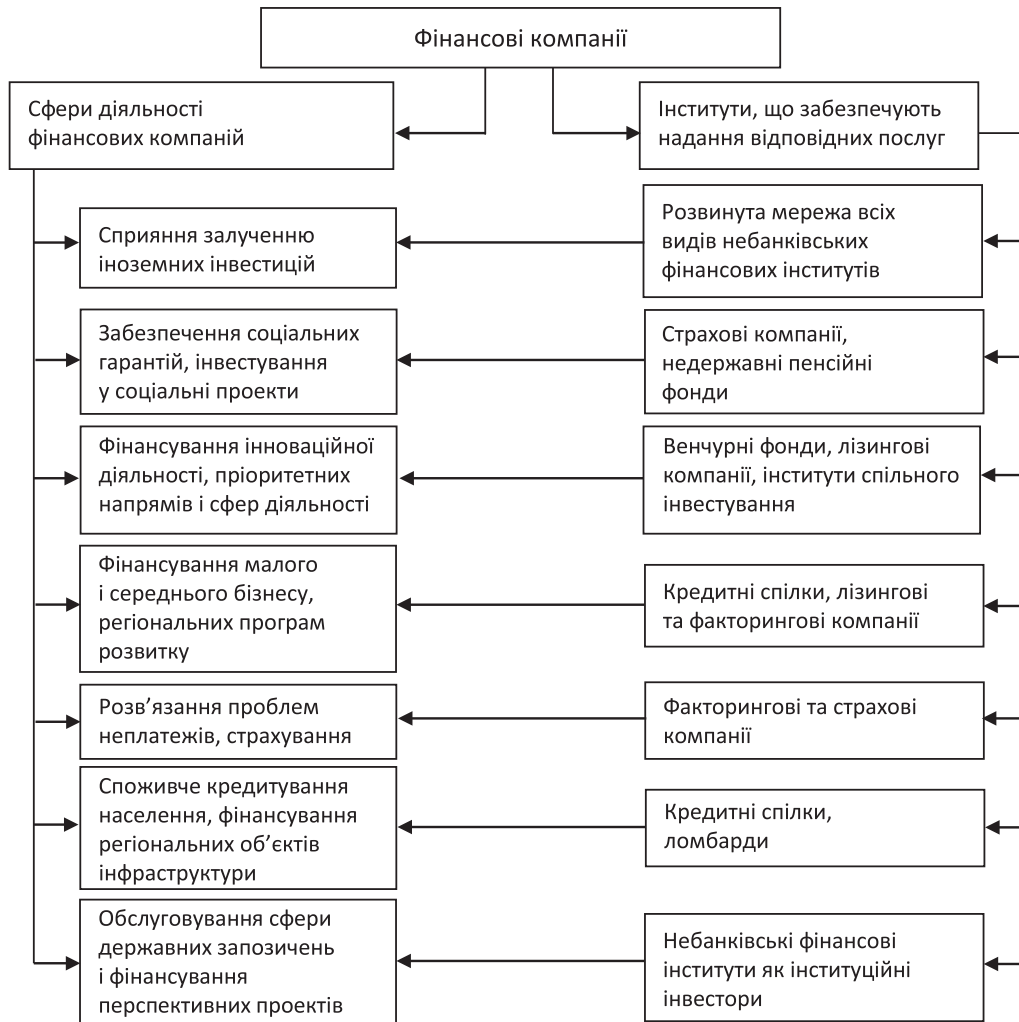


Рис. 3.3.6. Перспективні сфери діяльності фінансових компаній в Україні

Складено авторами.

- 2) інститути спільного інвестування як одну з перспективних форм інвестиційного бізнесу, зокрема венчурного фінансування;
- 3) недержавні пенсійні фонди як інститути, що забезпечують соціальні гарантії та є важливим джерелом довгострокового капіталу;
- 4) лізингові компанії як центральні кредитори оновлення основних фондів промисловості, сільського господарства, транспорту;

5) кредитні спілки як інститути з мікрофінансування.

Перспективною видається співпраця фінансових компаній у схемах спільного інвестування. У створенні інститутів спільного інвестування зацікавлені й інші фінансові посередники, наприклад, страхові компанії, комерційні банки, на перший погляд – конкуренти фондів. Зокрема, участь банків у схемах спільного інвестування відкриває можливості для зниження вартості банківських ресурсів і активізації діяльності на ринку цінних паперів. Пряме інвестування банків передбачає обов'язкове резервування грошових коштів під час придбання цінних паперів, що не вигідно для банку. Коли банк є одним із засновників фонду, він може купувати цінні папери саме через фонд, не створюючи резервів. Для страхових компаній вигода від участі в інститутах спільного інвестування проявляється у можливості реалізації схем податкової оптимізації операцій із цінними паперами та іншими фінансовими активами.

Говорячи про залучення фінансових ресурсів у реальний сектор для забезпечення інноваційного типу економічного зростання, слід зазначити, що невід'ємним елементом є венчурне підприємництво. Воно виконує функцію каталізатора інноваційного розвитку і здатне не тільки вивести економіку на вищий рівень, а й забезпечити прорив технологій українських інститутів на світові ринки. Отже, передумовою підвищення ефективності інноваційної діяльності є організація технічної, фінансової та організаційної підтримки інноваційного бізнесу, зокрема створення фондів венчурного фінансування інноваційної діяльності.

Головна роль венчурних фондів полягає в управлінні та контролі за реалізацією інвестиційних проектів, які здійснюються за участю венчурного капіталу. На нашу думку, особливий інвестиційний інтерес для венчурних фондів становитимуть акції новостворених (неприватизованих) акціонерних товариств. Це пов'язано з особливостями їх функціонування, які не тягнуть за собою проблем “старого соціалістичного” підприємства насамперед в організації управління та корпоративній культурі.

Сьогоднішній стан фінансового сектору потребує кардинальних заходів з оновлення механізмів підтримки розвитку недержавних пенсійних фондів. Незважаючи на те, що ці інститути були створені й функціонували в Україні ще в середині 1990-х років, нині їх потрібно створювати заново в рамках державної пенсійної реформи, відповідно до нового законодавства. Загалом, аналізуючи положення Закону України “Про недержавне пенсійне забезпечення”, можна стверджувати, що в ньому широко використано світовий досвід – враховано більшість позитивних

напрацювань створення нових пенсійних систем, які функціонують у зарубіжних країнах. Особливістю функціонування недержавних пенсійних фондів є орієнтація на “довгі гроші”, що передбачає тривалий період накопичення коштів, консервативну політику інвестування активів, необхідність захисту прав і законних інтересів інвесторів – майбутніх пенсіонерів, забезпечення надійності вкладів до фондів. Тому недержавні пенсійні фонди розвиватимуться в Україні лише за наявності надійних фінансових інструментів, захищених від інфляції, що є першочерговою обов’язковою умовою забезпечення захисту пенсійних активів від знецінення та втрат.

Надалі необхідно розвивати страховий ринок, який на сьогодні найбільший серед фінансових структур. Роль страхових компаній у забезпеченні інвестиційного процесу надзвичайно важлива. З одного боку, вони виконують функції інституційних інвесторів, а з другого – забезпечують стимулювання інвестиційної активності вітчизняних та іноземних власників капіталу через страхові операції за видами страхування, які гарантують інвесторам повернення вкладених коштів, а в багатьох випадках – відшкодування неотриманого доходу при настанні різних несприятливих подій, що призвели до втрати вкладів. На нашу думку, саме розвиток таких видів страхування, як добровільне страхування кредитів, добровільне страхування інвестицій, добровільне страхування фінансових ризиків може стати каталізатором інвестиційної активності економічних суб’єктів в Україні.

Необхідно створити систему внутрішніх і зовнішніх мотивацій для комерційних банків і страхових організацій до інвестування різних проєктів. Мотивація повинна бути двосторонньою: з одного боку, забезпечувати загальну прибутковість банку або страхової організації, з другого – враховувати взаємовигідність бажань фінансового зростання держави і банку (страхової організації).

Систему мотивації можна представити у вигляді матеріальної винагороди фахівців, що здійснюють вибір інноваційного проєкту, а також постановкою цієї винагороди залежно від кінцевого результату – реалізації вибраного проєкту на ринку. Для цього оплату їх праці можна поділити на дві частини: першу – заробітну плату за оцінку проєктів, другу – винагороду від виручки за реалізацію інновацій. Це дасть змогу залучити найбільш кваліфікованих фахівців і підвищити їх об’єктивність у виборі проєктів, оскільки вони матеріально будуть зацікавлені в успішній реалізації, збільшенні прибутку та ефективнішому відборі інновацій.

Щодо мотивації комерційних банків, страхових організацій та інших фінансових компаній проблема має трохи інший характер. Нині вимагається не тільки підвищити ефективність використання дефіцитних бюджетних коштів, а й підсилити роль інших джерел фінансування інноваційного процесу: кредитних ресурсів комерційних банків, страхових організацій, позабюджетних фондів, а також зарубіжних кредитів й інвестицій. Здійснити це можна лише у разі реформування практики господарювання.

Зокрема, для того щоб залучити комерційні банки і страхові компанії до кредитування інновацій, доцільно зменшити ставки податку на прибутки, одержувані ними від реалізації проектів, удвічі й нижче. Крім того, слід запровадити пільгову ставку рефінансування залежно від частки комерційних банків у фінансуванні проекту. Це дасть змогу активізувати кредиторську діяльність банків, примусить їх шукати шляхи до кооперації при вирішенні проблеми залучення значних сум на терміни більше року (консорціумне та синдикативне кредитування).

Проте зазначені заходи в умовах високих темпів інфляції не створять стійкої зацікавленості у комерційних банків і страхових організацій до фінансування інновацій. Отже, необхідно доповнити ці заходи механізмом індексації кредиту відповідно до темпу інфляції. Проте такий механізм неефективний з погляду розвитку інноваційного процесу. Причина в тому, що, згідно з чинним порядком обліку витрат на виробництво, оплата довгострокових кредитів з терміном більше одного року не включається в собівартість продукції і здійснюється підприємствами за рахунок прибутку, що залишається в їх розпорядженні. Інакше кажучи, підприємствам за такого механізму індексації кредитних ресурсів одержувати їх неможливо.

Аналіз показує практичну рівність сум, що повертаються банкам (страховим організаціям) для погашення кредитів в умовах індексації безпосереднього кредиту, при встановленні в цьому випадку облікової ставки відповідно до світової практики на рівні 5–8 % річних і варіанті індексації ставки рефінансування. Для банків (страхових організацій) вигідніший варіант індексації сум кредитів і включення профінансованих з нього витрат у собівартість продукції, завдяки чому підприємства зможуть користуватися довгостроковими кредитами, і, отже, банки (страхові організації), виконуючи вимоги Національного банку України щодо участі в структурній перебудові, одержать прибуток, еквівалентний короткостроковим позикам. Крім того, поповнюючи активи сумами, що представляють індексацію кредитів, банки і страхові організації

зможуть індексувати свої засоби і, відповідно, депозитні внески. Це дасть їм можливість розширити мережу клієнтів і збільшити активи.

Разом з тим при індексації кредитів і зменшенні облікової ставки різко знижуються податки, перераховувані банками і страховими організаціями до бюджету. Необхідно зробити вибір, що потрібніше економіці: науково-технічний прогрес і, відповідно, структурна перебудова промисловості або формування бюджету за рахунок нарощування торгово-посередницьких операцій за неухильного скорочення обсягів виробництва.

Звичайно, другий шлях безперспективний. Важливо враховувати, що при пожевленні виробництва і його кредитування податкові надходження до бюджету від промислової діяльності загалом перевищать зменшення суми податків, що стягуються з банків і страхових організацій у цій сфері.

За недостатності кредитних ресурсів і їх неефективного використання велика заслуга в збереженні науки і підтримці виробництва в працездатному стані протягом останніх двох років належить позабюджетним фондам, створюваним при галузевих апаратах управління за рахунок відрахувань виробничих колективів. Головною причиною невдач за неефективного використання кредитних ресурсів став брак комплексного підходу до формування інновацій, що диктує необхідність повного обліку витрат – від розроблення до організації сервісного обслуговування.

Негативний вплив справляє відсутність інфраструктури, що дає змогу з великої кількості проектів, які надаються підприємствами, нерідко з єдиною метою – одержати безвідplatне фінансування, вибрати ефективний варіант створення конкурентоспроможної продукції. Це призвело до розпилювання засобів фондів, і без того недостатніх для структурної перебудови. Апарат управління виявився не готовий до виконання великого обсягу роботи з оцінки можливостей підприємств у реалізації пропонованих проектів, а також у проведенні маркетингових досліджень, особливо аналізу зарубіжних ринків.

Разом з нерозв'язаністю проблем використання внутрішніх можливостей у фінансуванні інноваційного процесу вкрай мало зусиль докладається до залучення зарубіжних кредитів й інвестицій. Основними бар'єрами на шляху організації спільної роботи над проектами з іноземними партнерами є невирішеність питань про надання їм у приватну власність землі та вільне вивезення прибутків, а також відсутність реальних гарантій захисту власності зарубіжних інвесторів, що пов'язано зі слабкістю страхових компаній в Україні.

Також, досліджуючи потенційну можливість участі іноземних партнерів у структурній перебудові промисловості й, зокрема, створенні конкурентоспроможних інновацій, необхідно враховувати, що вони мають свої цілі й добродійність займатися не будуть. Про це свідчить досвід реконструкції народного господарства Східної Німеччини, звідки було вилучено інтелектуальний і технологічний потенціал, що становив інтерес для західних земель, а на території колишньої НДР було створено рекреаційні зони – додаткові ринки збуту для західнонімецької промисловості.

Водночас структурну перебудову промисловості, незважаючи на наукові й технологічні заділи підприємств, не можна реалізувати тільки силами суб'єктів господарювання. Необхідна організаційна і матеріальна підтримка держави.

Украї повільно формується інноваційна інфраструктура, особливо та її частина, яка повинна забезпечити розвиток коопераційних зв'язків із фінансовими інституціями та зарубіжними партнерами (інвесторами). Це стосується інформаційного, маркетингового, аудиторського, страхового й банківського обслуговування спільної господарської діяльності.

Розв'язання проблеми, зокрема, полягає в організації відповідних спеціалізованих підприємств, агентств, фондів тощо (у тому числі з участю іноземних компаній). Такий підхід забезпечить безпосередній контакт потенційних донорів з реципієнтами зарубіжних інвестицій, поєднає інформацію про інтереси інвесторів з можливостями вітчизняної промисловості, підвищить довіру до аудиторських висновків про потенційну ефективність пропонованих до реалізації проектів, зробить реальними страхування і банківське обслуговування іноземних інвестицій.

Таким чином, одним із провідних завдань в умовах ризику і невизначеності ринку у сфері взаємовідносин інвестицій та інновацій можна назвати насамперед створення фінансовими інституціями (страховими організаціями і банками) внутрішньої системи, що чітко реагує на щонайменші зовнішні зміни з метою надання інноваціям більш значущого статусу через їх інвестування.

Найдоцільнішим з позиції будь-якої фінансової компанії (страхової організації або комерційного банку) вбачається така послідовність дій. Спочатку компанії доречно оцінити зовнішні умови, в яких вона перебуває, тобто загальний стан справ на кредитно-інвестиційному ринку. Далі, компанія повинна визначити для себе власний рівень необхідності систематизації і комплексності вирішення проблем у таких умовах при постановці конкретного завдання.

Після того, як якісний рівень зовнішнього середовища, виражений у двох попередніх позиціях, визначено, організація повинна забезпечити ресурсами ті цілі, які вона поставила. Як ресурс у цьому випадку компанії слід виробити певну кількісну систему заходів і методів, що дасть змогу відібрати найефективніші й конкурентоспроможні інновації.

Також слід ураховувати, що формування такої внутрішньої системи забезпечення діяльності фінансових інституцій (банків або страхових компаній) неможливе без вирішення проблеми мотивації комерційних банків і страхових організацій (внутрішніх і зовнішніх) до інвестування кредитних засобів у загальний процес інноваційного інвестування.

Компанія повинна прагнути до формування і подальшого поліпшення ринкової інфраструктури, яка б допомагала страховим організаціям і комерційним банкам відстежувати зовнішні обставини залежно від внутрішніх можливостей і бажань фірми, тобто інфраструктури щодо відстеженню НДДКР. Тільки в такому разі й з урахуванням комплексного підходу комерційні банки і страхові організації можуть стати ефективним джерелом фінансування інновацій на підприємствах реального сектору економіки.

Особливої уваги потребує розвиток ринку іпотеки як ринку застави та сектору, який найбільше серед інших впливає на соціальний добробут громадян. Останніми роками в цій сфері багато що зроблено. У 2012 р. Президент України анонсував програму іпотечного кредитування під житлове будівництво. Згідно з нею, вартість кредитів для населення становитиме не більше 2–3 %, решту банкам компенсуватиме держава. Термін кредитування дорівнюватиме 10–15 років.

У 2012 р. Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку розробила проект рішення комісії “Про затвердження Положення про іпотечне покриття звичайних іпотечних облігацій, порядок ведення реєстру іпотечного покриття та управління іпотечним покриттям звичайних іпотечних облігацій”¹.

Метою проекту є встановлення норм щодо умов та порядку включення іпотечних активів до складу іпотечного покриття звичайних іпотечних облігацій; порядку формування іпотечного покриття звичай-

¹ Про затвердження Положення про іпотечне покриття звичайних іпотечних облігацій, порядок ведення реєстру іпотечного покриття та управління іпотечним покриттям звичайних іпотечних облігацій : проект рішення Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://nssmc.gov.ua/law/17102>.

них іпотечних облігацій; принципів збалансованості іпотечного покриття із заборгованістю за звичайними іпотечними облігаціями; ведення реєстру іпотечного покриття; порядку внесення, зміни та виключення записів у реєстрі іпотечного покриття; порядку надання витягів з реєстру іпотечного покриття; порядку подання звітності щодо іпотечного покриття; здійснення управителем діяльності з управління іпотечним покриттям, вимоги до договору про управління іпотечним покриттям. Урегулювання цих питань сприятиме захисту прав власників іпотечних облігацій та запобіганню порушень на ринку іпотечних облігацій.

Започатковуючи програму іпотечного кредитування, слід урахувати значне навантаження на державний бюджет, що може призвести до великих ризиків. Крім того, рівень доходів населення країни невисокий, і не всі громадяни зможуть скористатися іпотекою. Фізичні особи, які візьмуть іпотечний кредит під 3 %, опиняться в абсурдній ситуації: з одного боку, з метою компенсації процентної ставки вони мають надати державі докази, що їхні доходи є досить малими, з другого – отримання банківського кредиту як такого потребує від позичальника певного рівня заможності¹.

Для підвищення ліквідності іпотечних цінних паперів велике значення мають форма проведення емісії та спосіб їх первинного розміщення. У будь-якому випадку вони залежать від моделі сек'юритизації, що використовується, тобто від того, хто є емітентом – кредитор або посередник, оскільки в кожного з них є свої особливості здійснення емісії іпотечних цінних паперів.

Розвиток сек'юритизації в Україні пов'язується з одночасним удосконаленням законодавчої бази та формуванням сприятливих умов, тобто залежить від наявності пулів однорідних активів зі стандартизованими моделями, від загального стану розвитку фондового ринку, від наявності професійно підготовлених учасників ринку (оригіраторів, покупців, обслуговуючих установ) і, що найважливіше, від інвесторів, готових вкладати кошти в цей вид складних боргових фінансових інструментів².

¹ Румянцева С. Фінансова грамотність / С. Румянцева // Цінні папери України. – 2012. – 29 берез. – № 11(708).

² Бурмака М. Макроекономічні фактори формування та розвитку ринку іпотеки в Україні / М. Бурмака, К. Борисюк // Формування ринкових відносин в Україні : зб. наук. праць. – 2006. – Вип. 7–8. – С. 18–19.

Для вдосконалення правового регулювання процесів сек'юритизації в Україні серед основних напрямів необхідно передбачити насамперед:

- розширення переліку видів фінансових активів, які можуть бути використані для сек'юритизації;
- встановлення додаткових вимог до емітентів цінних паперів, які випускаються при сек'юритизації;
- формування механізмів підвищення кредитної якості цінних паперів.

Отже, в Україні слід ухвалити закон про сек'юритизацію, орієнтований на розвиток сек'юритизації різноманітних активів як у внутрішніх, так і в міжнародних операціях, а також на формування сприятливого середовища для інвесторів та кредиторів при здійсненні фінансування економічного розвитку. Подальший розвиток ринку і можливості здійснення перших внутрішніх угод залежать передусім від зусиль уряду, Національного банку України та Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку у сфері розроблення законодавчого забезпечення сек'юритизації та розвитку внутрішньої інвестиційної бази в Україні.

З метою ефективного використання іпотечних цінних паперів суб'єктами іпотечного ринку України необхідно:

- 1) створити сприятливі умови для рефінансування іпотечних кредитів за допомогою звичайних іпотечних облігацій, у тому числі внести зміни до чинного законодавства;
- 2) закріпити нормативи на законодавчому рівні, які б регулювали обсяги випуску іпотечних облігацій окремого кредитора;
- 3) на початковому етапі становлення ринку іпотечних цінних паперів сприяти їх розміщенню серед вітчизняних інвесторів, зокрема шляхом надання певних преференцій та податкових пільг.

Для організації рефінансування зі схемою сек'юритизації за участю позичальника, кредитора та інвестора (популярна в Європі) на початку поширення іпотечних цінних паперів ефективнішим вважається застосування закритої емісії із закритою підпискою (договір купівлі-продажу між емітентом й інвестором) і залучення андерайтера з повною фінансовою участю (договір купівлі-продажу між андерайтером й інвестором). Ці способи хоч і дорогі для кредитора-емітента, але в умовах низької інформаційної прозорості ринку іпотечних цінних паперів дають змогу максимально знизити ризик нерозміщення випуску.

При використанні відкритої підписки необхідно забезпечити потенційний попит на іпотечні цінні папери шляхом посилення їхньої кредит-

ної якості. Наприклад, добирати у пул кредити з найпривабливішими ставками дохідності, строками погашення та ліквідним забезпеченням. Бажано також підтримати емісію гарантіями уряду.

Останніми роками прийнято низку нормативно-законодавчих актів щодо регулювання іпотечних відносин в умовах кризи. Зокрема, у Законі України “Про запобігання впливу світової фінансової кризи на розвиток будівельної галузі та житлового будівництва” від 25.12.2008 № 800-VI розроблено підхід до регулювання ринку іпотеки в кризових умовах. Законом України від 09.09.2010 № 2504-VI внесено зміни до зазначеного Закону. Окреслено, що різниця між ставкою за пільговими кредитами та поточною ринковою ставкою у 2011 р. не може більш як на 2 % перевищувати рівень облікової ставки Національного банку України і компенсується за рахунок державного бюджету. Крім того, Державною іпотечною установою поповнюються статутні капітали банків, які надавали громадянам іпотечні кредити на завершення будівництва житла, відповідно до законодавства України. Джерелами поповнення статутного капіталу можуть бути, зокрема, облігації внутрішньої державної позики, які передаються Міністерством фінансів України до статутного капіталу Державної іпотечної установи і можуть викуповуватися комерційними банками та іншими суб'єктами господарювання за номінальною вартістю з дохідністю в розмірі облікової ставки на строк їх обігу¹.

Кабінет Міністрів України 25 квітня 2012 р. прийняв постанову “Про затвердження Порядку здешевлення вартості іпотечних кредитів для забезпечення доступним житлом громадян, які потребують поліпшення житлових умов” (далі – Порядок). У Порядку зазначено основні засади отримання іпотечного кредиту за пільговими умовами, зокрема, перелік об'єктів, максимальні строки і ставку кредитування, розрахунок нормативної площі, особливості фінансування тощо.

На підставі норм указаних нормативно-законодавчих актів рекомендуємо впровадити такі дії:

- пролонгувати норму, яка дозволяє отримання пільгового кредиту з компенсацією різниці, що виникає між ставками на пільгове кредитування та поточними ринковими ставками, за рахунок державного бюджету на 2013 р.;

¹ Про внесення змін до Закону України “Про запобігання впливу світової фінансової кризи на розвиток будівельної галузі та житлового будівництва” : закон України від 09.09.2010 № 2504-VI [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2504-17>.

- ввести обов'язковий моніторинг доходів та звітності осіб, що отримали іпотечний кредит на пільгових умовах, і в разі перевищення їх доходів над рівнем, вказаним у законодавстві, перерахувати на користь держави кошти, що становлять різницю між пільговою та ринковою ставками;
- зобов'язати банки надавати інформацію НБУ щодо темпів зростання розміру іпотечного кредиту, причому в разі багаторазового збільшення цього обсягу зобов'язати їх ставити підвищену (вдвічі) ставку кредитування.

Отже, у сучасних умовах Україні для забезпечення ефективного використання іпотечних цінних паперів як інвестиційних інструментів та інструментів рефінансування необхідно:

- запровадити чіткі вимоги до фінансово-кредитних установ – емітентів іпотечних цінних паперів з метою забезпечення їх високої надійності та ліквідності;
- встановити на відповідному рівні та суворо регулювати дотримання “стіни захисту”, що передбачає відокремлення іпотечних активів, які є забезпеченням іпотечних цінних паперів, та співвідношення вартості цих активів з обсягом емісії відповідних цінних паперів;
- з урахуванням негативного досвіду, забезпечити суворий контроль за діяльністю інститутів довірчого управління з метою недопущення фінансових афер;
- створити сприятливі умови для здійснення операцій з іпотечними цінними паперами всіма учасниками іпотечного ринку, особливу увагу слід приділити забезпеченню їх економічної ефективності¹.

До напрямів розвитку вторинного ринку іпотеки, які допоможуть активізувати цей ринок належать:

- диференціація іпотечних цінних паперів за цільовою групою інвесторів – інституційних чи фізичних осіб;
- створення спеціалізованого розрахункового центру для обслуговування обігу іпотечних цінних паперів з підтримкою їх котирувань;
- надання емітентам іпотечних цінних паперів державних гарантій їх розміщення серед населення та обмеження спекуляцій з іпотечним капіталом;

¹ Костюкевич О. І. Іпотечні цінні папери як головний інструмент рефінансування іпотечних кредитів / О. І. Костюкевич // Наукові записки. Сер. “Економіка”. – 2010. – Вип. 13. – С. 347.

- податкове стимулювання інвесторів, що купують іпотечні цінні папери;
- структуризація іпотечних цінних паперів за строками погашення;
- використання послуг рейтингових агентств для рейтингування інститутів та інструментів іпотеки.

Таким чином, іпотечні цінні папери повинні задовольняти весь спектр потреб: від високих показників надійності для населення та пенсійних і страхових фондів до більш дохідних інструментів із підвищеним ризиком для професійних інституційних інвесторів.

В Україні фінансові компанії набувають належного розвитку за умови проведення послідовної комплексної державної політики у фінансовому секторі. Реформи, здійснені останнім часом, були необхідними, але недостатніми для оздоровлення фінансового сектору України. Саме тому тепер потрібна нова та глибша програма реформ, яка передбачала б цілісну довгострокову стратегію розвитку цього сектору, важливою складовою якої має стати створення надійних фінансових компаній.

Першочергове завдання – завершити створення відповідного законодавства, адже фрагментарний підхід, використовуваний упродовж останніх років, перешкоджав упровадженню узгодженого регулювання та нагляду за діяльністю небанківських фінансових інститутів, що значною мірою спричинило утворення та подальший крах численних псевдофінансових утворень. Важлива роль державі відводиться у сфері регулювання та нагляду за діяльністю таких інститутів. Необхідно знайти оптимальне співвідношення між державним регулюванням та ринковим саморегулюванням фінансового сектору. Практика попередніх років – від “нерегульованості” до “зарегульованості” – дала негативні результати, які великою мірою стали причиною негативних тенденцій у розвитку певних видів фінансових компаній.

З метою стимулювання розвитку вітчизняних фінансових компаній пропонуємо такі заходи для підвищення ефективності їхнього функціонування у процесі залучення коштів у реальний сектор економіки:

- створити цілісну нормативно-правову базу для всіх видів діяльності фінансових компаній, а також привести чинне фінансове законодавство у відповідність до правових норм Європейського Союзу з метою подальшої інтеграції України в ЄС;
- розробити й ухвалити на державному рівні інтегровану цілісну довгострокову стратегію розвитку фінансового сектору, спрямовану на забезпечення сприятливих умов для розвитку небанківсько-

го фінансового сектору загалом та окремих видів його інститутів зокрема; прискорити створення мегарегулятора у сфері регулювання ринків фінансових послуг, який забезпечить упровадження інтегрованої цілісної державної політики регулювання та нагляду за діяльністю небанківських фінансових інститутів;

- за умов відсутності мегарегулятора необхідно чітко розподілити повноваження, визначити межі компетенції державних органів (Національного банку України, Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку, Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг) з питань регулювання небанківського фінансового сектору з обов'язковим збереженням принципу дерегулювання;
- вжити заходів для створення міцнішої, ефективнішої клієнтської бази небанківських фінансових інститутів, що передбачає проведення політичної та інституційної реформи, зокрема формування інститутів приватної власності, банкрутства, конкуренції;
- здійснити відповідні кроки у напрямі податкового реформування, мінімізувати негативний вплив податків на розвиток фінансових компаній;
- забезпечити консолідацію сектору з метою збільшення частки фінансового бізнесу “в руках” ефективніших інститутів, збільшити їхню капіталізацію;
- сприяти фінансовому інжинірингу як невід’ємній складовій діяльності фінансових компаній – розроблення нових фінансових інструментів та операційних схем, придатних для здійснення фінансових операцій у сучасних умовах;
- розширити спектр послуг небанківських фінансових інститутів для клієнтів, забезпечити професійний рівень їх надання;
- розвивати комплексно інші елементи фінансової інфраструктури, зокрема інститути прямого фінансування (біржі та позабіржові системи, розрахунково-клірингові центри, депозитарії, брокерські та дилерські компанії), інформаційні структури (інформаційно-аналітичні, рейтингові агенції, аудиторські фірми, асоціації та добровільні об'єднання) тощо;
- розв'язати проблему науково-методичного та кадрового забезпечення установ фінансового сектору шляхом підготовки висококваліфікованих фахівців у фінансовій галузі, використовувати послуги провідних іноземних спеціалістів.

Комплексне виконання таких заходів забезпечить підвищення ефективності функціонування фінансових компаній, сприятиме зміцненню їхніх позицій на ринку та забезпеченню припливу вільних фінансових ресурсів у реальний сектор економіки.

Таким чином, розвиток небанківських фінансових інститутів в Україні слід розглядати і стимулювати у світлі потреб соціально-економічного розвитку з урахуванням пріоритетних напрямів, маючи на меті створення розвинутої ринкової економіки, інтегрованої у світове співтовариство.

3.4. ЗАЛУЧЕННЯ ПОТЕНЦІАЛУ ІНСТИТУТІВ СПІЛЬНОГО ІНВЕСТУВАННЯ ДЛЯ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ІННОВАЦІЙНОГО РОЗВИТКУ РЕАЛЬНОГО СЕКТОРУ

Характерна риса економіки України на сьогодні – утворення багату-ступінчастої моделі інвестиційної діяльності. Її структурні та інституційні форми передбачають розмежування функцій, завдань між різними суб'єктами господарювання і дають змогу врахувати ставлення різних типів юридичних і фізичних осіб до ризику і діяльності, пов'язаної з ним. Одним з головних елементів цієї моделі є інститути спільного інвестування, які у перспективі можуть скласти серйозну конкуренцію банкам у боротьбі за вільні кошти суб'єктів господарювання та громадян.

В Україні розвиток інститутів спільного інвестування (ІСІ) пов'язаний із низкою проблем, які гальмують їх розвиток. Ключовим фактором, що негативно діє на активізацію діяльності ІСІ, є недорозвинутість і низький рівень капіталізації вітчизняного фондового ринку. Також розвиток інвестиційного ринку України стримують недосконалі нормативно-правова база та відсутність на вітчизняному ринку цінних паперів ліквідних фінансових інструментів. Наголосимо, що нерозвинутість українського ринку фінансових інструментів не дає змоги ефективно здійснювати інвестиційну діяльність в Україні та призводить до того, що концепція бізнесу інвестиційних фондів викривлюється і деякі з них використовуються для обслуговування корпоративних інтересів.

Стосовно політики розроблення нормативної бази регулювання інвестиційного ринку зазначимо, що вона має забезпечувати максимальну прозорість й однозначні уніфіковані вимоги, які б давали можливість усім учасникам ринку, насамперед потенційним інвесторам, чітко орієнтуватися в конкурентних перевагах різних інвестиційних фондів і продуктів,

які вони пропонують. Також для забезпечення дотримання встановлених правил мають бути суттєво покращені наглядові функції НКЦПФР, що мають бути зорієнтовані на ефективний моніторинг інвестиційного ринку для попередження порушень і відхилень від установлених вимог.

Серед інших проблем – низький рівень диверсифікації активів, поінформованості населення про переваги ІСІ, а саме: недостатня кількість консалтингових та інформаційних центрів, маркетингових фірм, які б надавали консультаційні послуги щодо розвитку фондового ринку загалом та демонстрації позитивних прикладів діяльності ІСІ.

Суттєвою проблемою залишається методика коректної оцінки вартості чистих активів ІСІ. Чинне положення НКЦПФР¹, що врегульовує це питання, дозволяє компаніям досить довільно оцінювати чисті активи ІСІ, що перебувають у них в управлінні.

Відповідно до чинного законодавства² вартість чистих активів ІСІ відкритого типу визначається на кінець кожного робочого дня.

Компанія з управління активами (КУА) (крім венчурного фонду) розраховує вартість чистих активів окремо за кожним корпоративним та пайовим інвестиційним фондом станом на: 1) останній день місяця; 2) дату, починаючи з якої до складу та структури активів ІСІ застосовуються обмеження, встановлені законодавством; 3) день складання інформації про діяльність ІСІ (квартальна, річна); 4) кожний день, що передує дню приймання заявок на розміщення та викуп цінних паперів ІСІ; 5) день прийняття рішення про заміну компанії з управління активами; 6) день прийняття рішення про припинення діяльності ІСІ; 7) день, що передує дню початку розрахунку з учасниками пайового інвестиційного фонду; 8) день, що передує дню початку розрахунку з акціонерами корпоративного інвестиційного фонду.

КУА розраховує вартість чистих активів по венчурному фонду: 1) на день закінчення строку, встановленого для досягнення нормативів діяльності фонду; 2) на кінець року та звітного кварталу; 3) на кожний

¹ Про затвердження Положення про порядок визначення вартості чистих активів інститутів спільного інвестування (пайових та корпоративних інвестиційних фондів) : рішення Державної комісії з цінних паперів та фондового ринку від 02.07.2002 № 201 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nssmc.gov.ua/law/12806>.

² Про інститути спільного інвестування (пайові та корпоративні інвестиційні фонди) : закон України від 15.03.2001 № 2299-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2299-14/print1330337892308294>.

день, що передує дню приймання заявок на розміщення та викуп цінних паперів ІСІ; 4) на день, що передує дню прийняття рішення про заміну компанії з управління активами; 5) на день прийняття рішення про ліквідацію фонду.

Така множинна оцінка вартості чистих активів робить аналіз їх динаміки непрофесіоналами ринку практично неможливим, що ускладнює процеси контролю за роботою ІСІ.

Серйозною проблемою на ринку спільного інвестування є невизначеність державної політики у сфері рейтингування фінансових інструментів, їх емітентів, а також організацій, які надають фінансові послуги, що, у свою чергу, призводить до високого рівня монополізації ринку цих послуг.

Напрями інвестування активів ІСІ регламентовано Законом України “Про інститути спільного інвестування (пайові та корпоративні інвестиційні фонди)”, а також відповідним Положенням НКЦПФР¹. Згідно з Положенням активи ІСІ складаються з грошових коштів, у тому числі в іноземній валюті, розміщених на поточних та депозитних рахунках у банківських установах, а також з банківських металів, об’єктів нерухомості, цінних паперів, визначених Законом України “Про цінні папери та фондовий ринок”², цінних паперів іноземних держав та інших іноземних емітентів, корпоративних прав, виражених в інших, ніж цінні папери, формах, а також інших активів, дозволених законодавством України з урахуванням обмежень, установлених Законом України “Про інститути спільного інвестування (пайові та корпоративні інвестиційні фонди)” безпосередньо для конкретних типів та видів інвестиційних фондів.

Зазначені активи формуються (оплачуються) за рахунок коштів спільного інвестування, до яких належать кошти, внесені засновниками корпоративного інвестиційного фонду та залучені від інвесторів ІСІ, доходи від здійснення операцій з активами ІСІ, доходи, нараховані за активами ІСІ, та інші доходи від діяльності ІСІ (проценти за позиками, орендні (лізингові) платежі тощо).

¹ Положення про склад та структуру активів інститутів спільного інвестування : рішення Державної комісії з цінних паперів та фондового ринку від 11.01.2002 № 12 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0108-02>.

² Про цінні папери та фондовий ринок : закон України від 23.02.2006 № 3480-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3480-15/ed20110530>.

Є низка обмежень на формування активів. Зокрема, згідно із законодавством, активи ІСІ *не можуть включати*: а) цінні папери, випущені компанією з управління активами, зберігачем, реєстратором та аудитором (аудиторською фірмою) цього ІСІ та їх (його, її) пов'язаними особами; б) цінні папери іноземних держав та іноземних юридичних осіб, не допущені до торгів на одній з провідних іноземних бірж чи торговельно-інформаційних систем, перелік яких визначається Комісією; в) цінні папери інших ІСІ; г) векселі та ощадні (деPOSITні) сертифікати на суму більш як 10 % вартості активів ІСІ, крім випадків, передбачених пунктами 2 та 3 розділу IV Положення; ґ) похідні (деривативи), товаророзпорядчі цінні папери, заставні; д) сертифікати фондів операцій з нерухомістю (сертифікати ФОН); е) приватизаційні цінні папери; є) договори про участь у фонді фінансування будівництва (ФФБ); ж) цінні папери іноземних емітентів, якщо вартість таких цінних паперів становить понад 20 % загальної вартості активів ІСІ (з урахуванням вимог підпункту "б" цього пункту). Вимоги підпунктів "б", "г", "ґ" та "д" не застосовуються до венчурних фондів.

Основною складовою активів ІСІ відкритого, інтервального та закритого типів (невенчурних фондів) у 2011 р. залишалися цінні папери (від 60,1 % у закритих до 68,04 % в інтервальних фондах). Ключовим фондовим інструментом, через який ІСІ здійснювали свої інвестиції, були акції (від 29,6 % у відкритих до 55,8 % в інтервальних фондах). Вагому частку в найліквідніших типах фондів мали також грошові кошти на банківських рахунках (23–28 % в інтервальних та відкритих ІСІ), а також облігації – державні та корпоративні¹. Зазначимо, що у III кварталі 2012 р. активи зросли не лише завдяки венчурним, а й іншим закритим фондам. Загалом на 30.09.2012 сукупна вартість активів усіх ІСІ досягла 142 222,97 млн грн (+3,9 %), чистих активів – 126 703,75 млн грн (+4,9 %).

Значний вплив капіталу з відкритих ІСІ у III–IV кв. 2011 р. сприяв суттєвим змінам структури агрегованого портфеля цього сектору ІСІ за результатами 2011 р. у бік вибору більш консервативних інструментів: частка акцій скоротилася із 36,7 до 29,6 %, натомість зросла вага ОВДП (із 13,1 до 17,1 %) та коштів у банках (із 27,4 до 28,6 %).

Частка акцій незначно збільшилася тільки в консолідованому портфелі інтервальних фондів – із 53,9 до 55,8 %, хоча сумарна вартість вкла-

¹ Українська асоціація інвестиційного бізнесу [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.uaib.com.ua>.

день у ці інструменти тут зроста тільки у IV кв., а загалом за рік – зменшилася (–32 млн грн).

У закритих ІСІ частка акцій скоротилася з 56 до 47,8 %, а “інших активів” (корпоративних прав не у формі цінних паперів, позик тощо) – розширилася з 21,1 до 32,4 % при зростанні суми цих інвестицій на 1365 млн грн.

Венчурні фонди також збільшили у 2011 р. свої вкладення в “інші активи” (+13 525,66 млн грн), що, зрештою, розширило їхню частку в агрегованому портфелі цього сектору ІСІ із 59,6 до 62,6 %.

Переважаання венчурних фондів за кількістю та обсягом активів позначилося на структурі загальних інвестицій ІСІ у цінні папери, де основну частку мали векселі, причому у 2011 р. вона збільшилася з 37,7 до 39,5 %. Водночас вага акцій була незначно меншою (табл. 3.4.1).

У консолідованих портфелях усіх типів фондів, крім венчурних, значну перевагу мали акції, частка яких за 2011 р. зроста з 77,3 до 78,9 % (табл. 3.4.2).

Таблиця 3.4.1

Зведений портфель цінних паперів ІСІ за типами інструментів

Тип ЦП	Сукупна вартість ЦП у портфелях ІСІ, грн			Частка у зведеному портфелі ЦП ІСІ, %		
	31.12.2010	31.12.2011	31.09.2012	31.12.2010	31.12.2011	31.09.2012
Векселі	15 570 400 663	17 514 090 602	19 119 280 775	37,73	39,52	39,51
Акції	15 113 745 669	16 322 316 353	18 523 597 911	36,63	36,83	38,28
Облігації підприємств	9 529 105 655	9 783 641 301	10 113 682 592	23,09	22,07	20,90
Заставні цінні папери	517 409 207	336 018 325	226 084 146	1,25	0,76	0,47
Ощадні сертифікати	36 900 000	197 887 500	68 500 000	0,09	0,45	0,14
Облігації державні внутрішні	452 977 494	120 966 788	297 580 988	1,10	0,27	0,61
Облігації місцевих позик	27 035 806	40 630 293	16 284 424	0,07	0,09	0,03
Казначейські зобов'язання	–	–	16 300 320	–	–	0,03
Інші	16 074 049	5 496 590	9 994 776	0,04	0,01	0,02
Всього	41 263 648 543	44 321 047 751	48 391 305 932	100,00	100,00	100,00

Джерело: Українська асоціація інвестиційного бізнесу [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.uaib.com.ua>.

Таблиця 3.4.2

**Зведений портфель цінних паперів невенчурних ІСІ
за типами інструментів**

Тип ЦП	Сукупна вартість ЦП у портфелях ІСІ, грн			Частка у зведеному портфелі ЦП ІСІ, %		
	31.12.2010	31.12.2011	31.09.2012	31.12.2010	31.12.2011	31.09.2012
Акції	4 848 780 564	4 743 787 437	4 823 506 343	77,30	78,86	72,87
Облігації підприємств	565 333 619	607 517 901	907 314 383	9,01	10,10	13,71
Векселі	513 278 277	533 819 446	644 775 199	8,18	8,87	9,74
Облігації державні внутрішні	285 578 135	107 648 248	228 133 826	4,55	1,79	3,45
Облігації місцевих позик	21 168 283	16 056 001	15 015 115	0,34	0,27	0,23
Ощадні сертифікати	36 900 000	5 887 500	–	0,59	0,10	–
Інші	1 875 303	794 570	809 059	0,03	0,01	0,01
Всього	6 272 914 180	6 015 511 103	6 619 553 926	100,00	100,00	100,00

Джерело: Українська асоціація інвестиційного бізнесу [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.uaib.com.ua>.

Диверсифіковані ІСІ мали подібну до інших невенчурних фондів структуру вкладень у цінні папери, де головне місце посідали акції (79,8 % після 77,5 % у 2010 р.), а найменшу частку мали муніципальні облігації (0,8 % після 1,1 % у 2010 р.) та інші інструменти¹.

У 2011 р. українські індекси акцій втратили у вартості весь приріст 2010 р. (–40–45 % після +68–70 %), повернувшись до рівня кінця 2009 р.²

У пошуку шляхів залучення фінансового потенціалу ІСІ на розвиток реального сектору економіки регіонів вважаємо за доцільне окремо зупинитися на інвестиціях ІСІ в облігації місцевих позик.

Згідно з чинним законодавством встановлено межу в 10 % від загальної вартості активів на вкладення диверсифікованих ІСІ в муніципальні облігації. Муніципальні облігації – одне з потенційних, але поки що мало задіяних джерел фінансування інвестицій в економіку України. Доцільно

¹ Українська асоціація інвестиційного бізнесу [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.uaib.com.ua>.

² Там само.

ознайомитися з досвідом РФ щодо випуску муніципальних облігацій та підвищення їх інвестиційної ролі. Як переконує досвід розвинутих країн світу, ринок муніципальних цінних паперів становить постійне джерело фінансування інвестиційних програм і проектів територіальних громад. Муніципальні позики є одним з найважливіших інструментів фінансування суспільних потреб, зокрема розвитку систем електропостачання, водопостачання та каналізації, будівництва житла, розвитку транспортних мереж, будівництва об'єктів освіти, охорони здоров'я тощо.

На відміну від інших фінансових інструментів, муніципальні облігації мають низку переваг, надаючи можливість залучити додатковий позичковий капітал під невеликі проценти та на відносно нетривалий строк. Середня дохідність муніципальних облігацій коливається на рівні 10–12 %.

На відміну від векселя, випуск облігації місцевої позики дає змогу уникнути негативного впливу ефекту перерозподілу коштів, у результаті якого муніципалітети (з метою отримання так званих живих коштів) змушені продавати векселі з 15–40-відсотковим дисконтом кінцевим інвесторам, що погашають їх за номіналом негайно, шляхом сплати податків, або пред'являють векселі до погашення за номіналом після закінчення строку обігу.

Основними інвесторами на ринку муніципальних цінних паперів є інституційні інвестори: ІСІ; НПФ; страхові компанії; банки, частка яких на ринку муніципальних запозичень перевищує 2/3. На жаль, в активах ІСІ облігації місцевих позик не перевищують 2 % (див. табл. 3.4.1–3.4.2). Зауважимо, що доцільно ефективніше використовувати фінансовий потенціал ІСІ на розвиток реального сектору, впровадження інноваційно-інвестиційних проектів на регіональному рівні (рис. 3.4.1).

В Україні значна частина заощаджень населення, не конвертована в інвестиції. За оцінками експертів, у населення України “на руках” перебуває від 40 до 60 млрд дол. США. Без повернення довіри населення до інститутів спільного інвестування багатомільярдні приватні ресурси не повернуться у вітчизняні банки, а отже, не буде створено попит на муніципальні цінні папери, що обмежує потенційні можливості їх емісії та розміщення. Подальше погіршення ситуації в економіці може призвести до зниження загальної економічної активності та зменшення доходів, а за таких умов населення витратить дедалі більшу частину заощаджень на поточне споживання та виконання раніше взятих на себе зобов'язань, а не на інвестування.

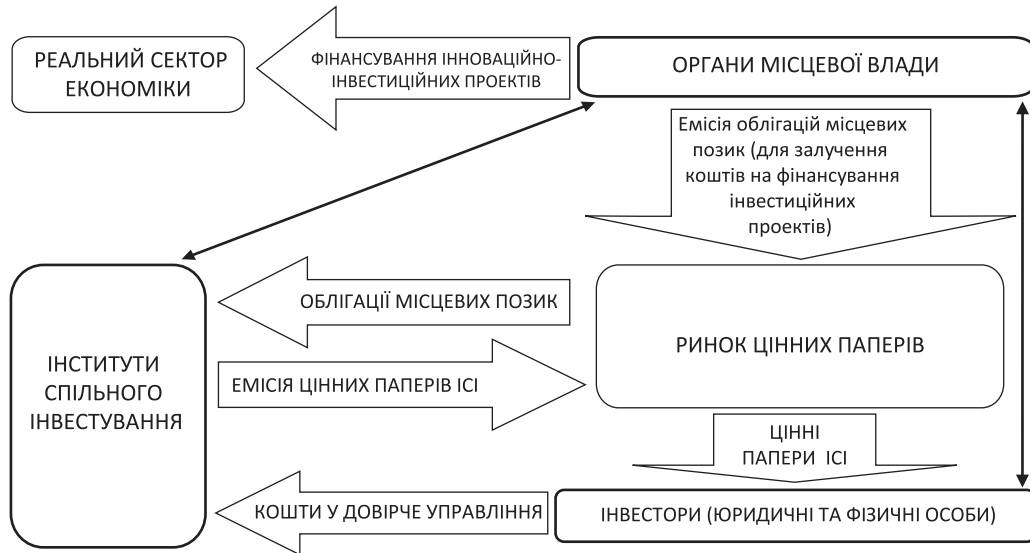


Рис. 3.4.1. **Залучення фінансового потенціалу ІСІ на розвиток реального сектору на регіональному рівні**

Складено авторами.

Також наголосимо, що сьогодні муніципальні облігації не використовуються органами місцевої влади на довгострокові інвестиційні цілі. Зокрема, випуск облігацій здійснюється на строк від одного до трьох років (майже 70 % від загальної кількості), а використовуються вони нераціонально. Наприклад, одним із напрямів, на який витрачаються залучені кошти, є ремонт дахів житлового фонду, або “латання дірок” на дорогах. Це не тільки гальмує розвиток ринку муніципальних цінних паперів, а й не дає змоги українським містам і місцевим органам влади реалізовувати довгострокові соціально-економічні програми регіонального розвитку. Практична відсутність на ринку муніципальних цінних паперів терміном обігу понад п’ять років не перешкоджає залученню коштів під перспективні проєкти, здатні забезпечити суттєвий мультиплікативний ефект і розширене відтворення суспільного виробництва, зростання доходів домогосподарств, збільшення бюджетних надходжень всіх рівнів, зокрема і місцевих бюджетів. Ситуація на ринку муніципальних цінних паперів ускладнюється, оскільки немає надійних гарантій повернення інвестицій.

Емісія облігацій місцевих позик забезпечує можливість зниження вартості обслуговування внутрішнього боргу, залучення в економіку регіону

коштів інституційних інвесторів (у тому числі іноземних) та, що більш важливо, сприяє трансформації заощаджень населення в інвестиції.

Структура та обсяги випуску муніципальних позик залежать від грошової та фінансової ситуації, а також загального соціально-економічного стану країни.

Крім емітентів (місцевих органів влади), зацікавленими учасниками ринку є інвестори та посередники, включаючи інфраструктурні структури – депозитарії, біржі, торговельні системи.

Розвиток ринку муніципальних облігацій має націлюватися на пріоритетне використання ресурсів, малодоступних для недержавного сектору коштів фізичних осіб і нерезидентів, що забезпечить максимізацію ефекту приватних інвестицій, стане стимулом зростання внутрішньої норми нагромадження. Зрозуміло, що розвиток ринку муніципальних запозичень взаємопов'язаний з поліпшенням інвестиційного клімату регіонів для внутрішніх та іноземних інвесторів.

Привабливі риси облігаційної форми муніципального запозичення:

- зниження вартості запозичень (емісія облігацій дає змогу знижувати процентні ставки щодо запозичених ресурсів, мобілізуючи на внутрішньому фінансовому ринку вільні кошти нерезидентів, фізичних осіб і небанківських установ для покриття дефіцитів і тимчасових касових розривів місцевих бюджетів, фінансування сезонних робіт. Широке коло інвесторів надає можливість запозичення на більш привабливих умовах порівняно із залученням на такі цілі прямих кредитів комерційних банків);
- фінансування виробничих інноваційно-інвестиційних проектів (велика надійність і ліквідність муніципальних облігацій роблять їх оптимальним інструментом залучення інвестицій у виробництво, зокрема через інститути спільного інвестування. Також емісія конвертованих муніципальних облігацій, призначених для фінансування конкретних виробничих проектів, дає змогу забезпечити страхування прямих іноземних інвестицій);
- удосконалення інфраструктури регіональних фондових ринків (успішне проведення позик відіграє важливу роль у поліпшенні інвестиційного клімату в регіоні, створює потужний імпульс розвитку інфраструктури регіональних фондових ринків);
- сприяння міжрегіональному руху капіталів (емісія муніципальних облігацій дає можливість вирішити гостру проблему залучення капіталу зі столиці до регіонів. Активи в комерційних банках м. Києва,

де проживає 5 % населення країни, дорівнюють майже 82 % сукупних активів українських комерційних банків. Процес доступу регіонів до столичних фінансових ресурсів ускладнюється через відносну слабкість філіальної мережі київських комерційних банків. При цьому ринок міжбанківських кредитів також не в змозі цілком забезпечити доступ регіонів до сконцентрованих у Києві грошових ресурсів через низькі ліміти міжбанківського кредитування, встановленого для переважної більшості регіональних комерційних банків. Прискорений розвиток ринку емісійних боргових цінних паперів стає необхідною умовою ефективного міжрегіонального руху капіталу);

- сприяння трансформації заощаджень населення в інвестиції (емісія муніципальних облігацій дає змогу вирішити проблему трансформації заощаджень населення в інвестиції).

Емісія облігацій місцевої позики може стати інструментом фондового ринку України, що забезпечуватиме фінансування розвитку реального сектору економіки, дасть поштовх до подальшого розвитку фондового ринку та ІСІ.

Також світова практика свідчить, що єдино виправданим є використання засобів позики тільки у виробничих інноваційних проектах, що матимуть конкретну економічну віддачу і відіграють важливу роль у соціально-економічному розвитку регіону.

Облігації місцевих позик можуть частково замінити ОВДП при переорієнтації Міністерства фінансів України на залучення коштів з інших джерел. При цьому кошти спрямовуватимуться на конкретні програми (інноваційно-інвестиційні проекти; дешеві кредити працюючим підприємствам; будівництво нових підприємств тощо), що сприятиме створенню нових робочих місць, збільшенню податкових надходжень, зменшенню соціальної напруженості та розвитку інфраструктури ринку цінних паперів.

Відсутність інформаційної відкритості ринку муніципальних облігацій, а також недорозвинутість ринкової інфраструктури уповільнюють розвиток та перешкоджають процесу інтеграції регіональних фондових ринків і створенню єдиного загальноукраїнського ринку муніципальних облігацій.

Низькі обсяги муніципальних облігацій в активах ІСІ свідчать про проблеми на ринку облігацій місцевих позик: неможливість централізованого доступу учасників ринку до перспектив емісії муніципальних облігацій; недоступність для них інформації про кількісні результати емісії

муніципальних цінних паперів. Також слід зазначити недостатність наукових досліджень, присвячених проблемам розвитку і функціонування ринку муніципальних цінних паперів в Україні та за кордоном.

Підбиваючи підсумки викладеного, зауважимо, що подальше становлення та розвиток ринку муніципальних цінних паперів в Україні потребують здійснення загальносистемних заходів державної політики. Також доцільно сприяти підвищенню попиту на муніципальні цінні папери шляхом стимулювання потенційних інвесторів (ІСІ, банки, пенсійні фонди, страхові компанії, домогосподарства тощо).

Для посилення інвестиційного потенціалу ІСІ доцільно:

- удосконалити інституційну складову ринку спільного інвестування шляхом створення сприятливих організаційно-правових умов для суттєвого нарощування обсягів діяльності ІСІ, насамперед через розвиток фондів, орієнтованих на інвестування в окремі класи фінансових інструментів (фондів боргових цінних паперів);
- посилити контроль за діяльністю емітентів, обігом цінних паперів на організованому ринку з метою підвищення якості активів;
- розширити перелік фінансових інструментів для інвестування активів ІСІ;
- запровадити пільгове оподаткування інвесторів, що вкладають кошти в ІСІ на тривалий термін, або зменшити ставку оподаткування інвестиційного доходу;
- удосконалити методологію розрахунку вартості чистих активів ІСІ;
- спростити процедуру оформлення придбання цінних паперів ІСІ;
- популяризувати ІСІ (інформаційно-роз'яснювальна робота) серед населення України стосовно здійснення інвестицій.

3.5. ЗАПРОВАДЖЕННЯ НОВАЦІЙ У ФІНАНСОВІЙ СИСТЕМІ УКРАЇНИ: РОЗВИТОК ВЕНЧУРНОГО ІНВЕСТУВАННЯ

На сучасному етапі розвитку фінансового ринку України актуальним є запровадження нових інструментів фінансового ринку та інноваційне поєднання наявних, що дасть змогу моделювати інноваційні фінансові продукти з метою збільшення прибутковості, залучення інвестиційних ресурсів, страхування можливих фінансових та інноваційних ризиків.

Фінансова діяльність – багатопланова сукупність взаємопов'язаних напрямів, пріоритетним з яких, у стратегічній перспективі, є моделювання і реалізація різних фінансових продуктів, що забезпечують збіль-

шення ринкової вартості, посилення фінансової стійкості суб'єктів господарювання. Фінансові інструменти розуміються у вітчизняній і зарубіжній теорії та практиці як засіб вкладення, придбання і розподілу капіталу, як платіжний засіб і засіб кредиту. Фінансовий інструмент – це будь-який договір, у результаті якого водночас виникають актив у однієї організації і фінансове зобов'язання різного характеру в другій, тобто їх вибір, зрештою, впливає на активи й зобов'язання організації¹.

Під фінансовою інновацією розуміють фінансовий інструмент або технологію, які поки що не набули поширення на конкретному ринку, але забезпечують своїм користувачам ефективніший перерозподіл фінансових ресурсів, доходності, ризиків, ліквідності та інформації з метою отримання додаткового прибутку. Зарубіжна наука досліджує чотири складові фінансових інновацій:

- цінні папери будь-якого ступеня структурованості й складності;
- фінансові інструменти споживчого типу (фонди муніципальних облігацій, взаємні фонди грошового ринку, ф'ючерси “на навчання” тощо);
- фінансові процеси (“реєстрація на полиці”, тобто надання дозволу на випуск цінних паперів, що може буде відкладений на строк до трьох років; електронна торгівля цінними паперами, публічний продаж цінних паперів тощо);
- фінансові стратегії та рішення корпорацій (проектне фінансування, обмін боргу на борг, реструктуризація тощо).

Наведена класифікація фінансових інновацій наочно відображає ступінь універсальності їх застосування. Так, групи цінних паперів та фінансових інструментів найлегше тиражуються, оскільки правила торгівлі та юридичні відносини сторін угоди стандартизовані й споживачам простіше оцінити переваги цих інновацій. Фінансові процеси значно складніші, а фінансові стратегії та рішення, у свою чергу, є ще більш індивідуальними і передбачають багато нюансів у кожному конкретному випадку.

Просування нових фінансових інструментів пов'язано з певними специфічними проблемами, однією з яких є початкова неліквідність їх ринків, що, у свою чергу, не дає змоги визначити їх реальну ціну та обсяги ринкового попиту. Певним чином це пояснюється складністю фінансових продуктів для потенційних інвесторів з точки зору переваг та недо-

¹ Аюпов А. А. Конструирование и реализация инновационных финансовых продуктов / А. А. Аюпов. – М. : NOTA BENE, 2007. – 220 с.

ліків. На нашу думку, з наукового погляду, інноваційні фінансові інструменти слід віднести до так званих експериментальних благ, якості яких проявляються у процесі використання.

Впровадження інновацій прямо залежить від таких складових фінансового ринку, як ринок капіталу, ринок інвестицій, фінансові ризики, фінансові ресурси. Залежно від ступеня взаємодії інноваційних продуктів з цими категоріями можна говорити про напрями реалізації цих продуктів на фінансових ринках. Розглянемо три групи інновацій, що реалізуються на фінансових ринках.

1. Запровадження нових інструментів на фінансові ринки, зокрема, свопів, ф'ючерсів, форвардів, свопціонів, кредитних деривативів, інноваційних лізингових опціонів тощо.

2. Інноваційне поєднання інструментів фінансового ринку, що дає змогу конструювати різні інноваційні фінансові продукти з метою збільшення прибутковості, залучення інвестиційних ресурсів, страхування можливих фінансових та інноваційних ризиків. Прикладом є інноваційний лізинг, форфейтинг, франчайзинг, випуск спеціалізованих цінних паперів та ін.

3. Фінансування інноваційної діяльності, що пов'язане з новими формами здійснення цього процесу.

Інновації на фінансових ринках доцільно поділяти на автономні та індуковані. Автономні інновації мають спонтанне походження, тобто спочатку з'являється певна схема або ідея, яку потім намагаються ефективно застосувати. У протилежному випадку спершу виникає проблемна ситуація, а інновація стає результатом пошуку виходу з неї. Індуковані інновації можуть бути реакцією на зміну умов ринку або зовнішніх умов функціонування, наприклад, вимог державних регулюючих органів чи системи оподаткування. Як свідчить практика, більшість фінансових інновацій індуковані.

Основою класифікації фінансових інструментів є природа відносин клієнта та оферента, сегмент ринку, на якому обертається інструмент, строк поставки тощо. Ми погоджуємося з науковою позицією, що для вітчизняного фінансового ринку доцільно як класифікаційні ознаки обрати ціноутворення на фінансовий інструмент та строк виконання контрактів. З огляду на першу ознаку, фінансові інструменти класифікують на реальні (основні, базові), ціни або курси на які визначаються на ринку через взаємодію попиту і пропозиції, та похідні, ціни на які походять від цін базового активу (*derivative instruments*). За другою ознакою

фінансові інструменти поділяються на інструменти з негайною поставкою – касові або спотові (spot, cash) та строкові інструменти (termine instruments), оскільки є контрактами на купівлю-продаж базових фінансових інструментів у майбутньому за цінами або курсами, погодженими у момент укладення таких контрактів¹.

Ефективне запровадження інноваційних фінансових інструментів на фінансові ринки України та розширення можливостей їх ефективного використання пов'язані з необхідністю підвищення інвестиційної привабливості корпоративних цінних паперів, удосконалення правового оформлення відносин між емітентами (позичальниками) та інвесторами (кредиторами), сек'юритизації боргових зобов'язань, зниження інвестиційних та кредитних ризиків на ринках капіталу та посилення рівня захисту прав інвесторів і кредиторів, удосконалення корпоративного управління, запровадження надійних фінансових інструментів для інвестування пенсійних активів та розміщення приватних коштів громадян, зміцнення довіри населення до фінансової системи та елементів її інфраструктури.

Інновації впливають на основні макроекономічні показники будь-якої держави, підвищуючи її конкурентоспроможність і впливаючи на економіку. Але інновації зумовлюють значні витрати, особливо на початкових стадіях розроблення, а також характеризуються невизначеністю результатів і тривалістю процесу отримання віддачі, тому для їх впровадження необхідні державна підтримка і стимулювання.

На сьогодні проблема пільгового оподаткування в інноваційній сфері України остаточно не вирішена. Пропонується розглянути такий спосіб її розв'язання: податкові пільги доцільно надавати за видами витрат на науково-дослідні та дослідно-конструкторські роботи (НДДКР), з урахуванням видів інноваційної діяльності, видів НДДКР і пріоритетних напрямів.

У зв'язку з цим велику цінність має досвід країн Західної Європи, де тривалий час використовують результати ефективної податкової політики з метою стимулювання інноваційного розвитку. Наприклад, у Великобританії податкові пільги на НДДКР діють щодо такого переліку витрат:

- на оплату персоналу, залученого до проведення НДДКР;

¹ *Сохацька О. М.* Біржова справа : підручник / *О. М. Сохацька.* – 2-ге вид. змін. й доп. – Т. : Карт-бланш, К. : Кондор, 2008. – 632 с.

- на оплату фахівця з добору персоналу – за дібраний для компанії персонал, залучений до проведення НДДКР;
- на витратні або переробні матеріали, що використовуються безпосередньо при проведенні НДДКР (у широкому розумінні фізичні матеріали, що витрачаються в процесі виконання НДДКР);
- на електроенергію, воду, паливо і програмне забезпечення, що використовуються безпосередньо при проведенні НДДКР.

Для кожного типу підприємств (тобто для малих, середніх і великих компаній) встановлено свої правила відносно витрат на проведення субпідрядних НДДКР. Є також правила, відповідно до яких обсяг витрат на НДДКР, щодо котрих діють податкові пільги, може бути скорочений¹.

У Росії введено нові правила обліку витрат на НДДКР. Поправки внесені Федеральним законом від 07.06.2011 № 132-ФЗ, для підприємств, які для власних потреб проводять наукові дослідження, удосконалюють методи управління організацією, створюють бази даних, власне програмне забезпечення або мають намір зайнятися цією діяльністю:

- витратами на НДДКР можна визнавати витрати на поліпшення методів організації виробництва і управління (управлінські витрати);
- списати витрати на НДДКР у зменшення прибутку можна буде швидше. Витрати на наукові роботи можна списувати відразу, як тільки дослідження завершені – не важливо, успішно чи ні (п. 4 ст. 262 Податкового кодексу (ПК) РФ);
- затверджено перелік витрат на НДДКР. З 2012 р. для витрат на НДДКР затверджений окремий закритий перелік (п. 2 ст. 262 ПК РФ у редакції 2012 р.). З погляду податкового планування, перелік відкриває перед підприємствами нові можливості для оптимізації податків.

Тепер до витрат на НДДКР у Росії належать:

- суми амортизації за основними засобами і нематеріальними активами (за винятком будівель і споруд), що використовуються виключно для виконання НДДКР;
- суми витрат на оплату праці працівників, які беруть участь у виконанні НДДКР;

¹ Основні положення законодавства Європейського Союзу щодо визначення та оподаткування малих та середніх підприємств [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.tax.vsem.com.ua/embed/opo-datkyvanna.doc>.

- матеріальні витрати, безпосередньо пов'язані з виконанням НДДКР;
- інші витрати, безпосередньо пов'язані з виконанням НДДКР, у сумі не більше 75 % суми витрат на оплату праці, що враховується у складі витрат на НДДКР;
- вартість робіт за договорами на НДДКР зі сторонніми організаціями;
- відрахування до офіційно зареєстрованих фондів НДДКР у сумі не більше 1,5 % доходів від реалізації, що визначаються ст. 249 ПК РФ.

4. Списати витрати на НДДКР можна буде ще швидше за допомогою резерву. У Податковому кодексі Росії з'явилася ст. 267.2 "Витрати на формування резервів майбутніх витрат на НДДКР". Відрахування в резерв зменшуватимуть прибуток оподаткування до моменту закінчення розробок, тому створення резерву однозначно надасть податкову вигоду компанії¹.

У США є два основні механізми стимулювання інноваційної діяльності. Перший – вирахування витрат з прибутку оподаткування, витрати на науково-дослідну діяльність, будучи капіталізованими у формі основного засобу або нематеріального активу, можуть бути відшкодовані тільки за допомогою амортизаційних відрахувань. У разі нематеріального активу відшкодування витрат ще більше ускладнюється тим, що цей вид активу часто не має певного терміну корисного використання. Тому моментальне вирахування витрат на інноваційну діяльність є дієвим стимулом до проведення досліджень, залишаючись відносно недорогим механізмом з погляду бюджетного наповнення. Так, за даними Об'єднаного комітету Конгресу США з оподаткування, оцінювана вартість дії ст. 174 Податкового кодексу, що стосується надання корпораціям податкового вирахування за витратами на науково-дослідну діяльність, становила: 2 млрд дол. США у 2006 р.; 3,7 млрд – у 2007 р.; 5,5 млрд – у 2008 р.; 6 млрд – у 2009 р.; 5,8 млрд дол. США – у 2010 р.²

Другий механізм податкового стимулювання інноваційної діяльності є податковою знижкою, що надається економічним агентам, залученим до процесу створення інноваційних продуктів. Загалом податкова зниж-

¹ Налоговый кодекс Российской Федерации [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://base.garant.ru/10900200>.

² The Joint Committee on Taxation. Estimates of Federal Tax Expenditures for Fiscal Years 2006–2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.jct.gov/publications.html?func=startdown&id=1199>.

ка є дозволенім законом прямим вирахуванням певних витрат, зазвичай соціально мотивованих або суспільно важливих, із загальної суми податкових зобов'язань (на відміну від вирахувань, що зменшують базу оподаткування). Податкове законодавство США надає знижку платникам податків, залученим до науково-дослідної діяльності (ст. 41 Податкового кодексу США)¹.

Податкова знижка розраховується окремо для трьох складових науково-дослідної діяльності:

- у розмірі 20 % надається платникові податків в обсязі перевищення ним витрат на науково-дослідну діяльність над обсягом витрат базового періоду на цю діяльність (“the incremental credit”);
- у розмірі 20 % надається в обсязі перевищення витрат на фундаментальні дослідження із залученням сертифікованого дослідницького консорціуму – над фундаментальними дослідженнями із залученням сертифікованого дослідницького консорціуму в базовому періоді (“the credit for basic research payments”);
- у розмірі 20 % надається в рамках платежів в енергетичний консорціум (“the credit for payments to an energy consortium”)².

З огляду на обмеженість бюджетних коштів та потреби фіскального збалансування, запровадження інноваційних пільг вимагає визначення пріоритетів, яким має відповідати діяльність підприємств, а саме:

- досягнення світового технологічного рівня та міжнародної конкурентоспроможності, вихід на світові ринки інноваційної продукції (включаючи впровадження інформаційно-комунікаційних технологій);
- забезпечення ресурсозбереження;
- удосконалення організаційної структури суб'єктів господарювання: створення фінансово-промислових груп, горизонтальних та вертикальних холдингових компаній, науково-технічних центрів, технополісів, технопарків, регіональних інноваційних центрів, які повинні стати основою науково-технологічного та інноваційного процесу;

¹ US Tax Code [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www4.law.cornell.edu/uscode/26>.

² Лукин А. Е. К разработке программы долгосрочного социально-экономического развития России. Проблемы перехода к инновационной экономике / А. Е. Лукин [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.m-economy.ru/art.php?nArtId=2955>.

- розвиток продуктивної зайнятості, підвищення гнучкості ринку праці, створення робочих місць для працівників високої кваліфікації;
- розвиток системи науково-технічних комунікацій і трансферу технологій.

У багатьох країнах світу дотримання цих вимог стало можливим унаслідок розвитку системи венчурного фінансування. Роль венчурного бізнесу особливо помітна при здійсненні інновацій у науково-технічній сфері. Він дає змогу комерціалізувати ділові ідеї й навіть започаткувати цілі галузі. За допомогою венчурного капіталу також створюються нові робочі місця, збільшуються податкові надходження та надходження у валюті.

Нині є два основних ринки венчурного капіталу – США та Канади і Європи. Зазвичай під європейським ринком розуміють ринок Західної Європи. Перспективними також вважають ринки Південно-Східної Азії, Ізраїлю, Індії та Австралії. Щодо потенціалу Китаю думки експертів не збігаються, однак, на нашу думку, він є великим¹.

На цих ринках склалася певна спеціалізація венчурного капіталу. У країнах Західної Європи венчурні інвестиції спрямовуються переважно на розвиток компаній. При цьому посилюється інтерес до венчурного капіталу з боку управлінського персоналу з метою придбання своїх підприємств. Підвищеним попитом венчурне фінансування користується у Франції, Великобританії та інших країнах.

Для США характерне залучення венчурного капіталу в новітні технології. Насамперед привабливим вважається фінансування інноваційних об'єктів, незважаючи на високий рівень ризикованості подібних вкладень. З метою зниження ризиків використовують механізми венчурного інвестування окремих проектів.

За посередництва венчурного капіталу були впроваджені такі досягнення людства, як мікропроцесори, персональні комп'ютери, технологія рекомбінаторних молекул ДНК (генна інженерія). Раніше невідомі фірми, такі як "Майкрософт", "Діджитал екуїпмент", "Джинентек" "піднялися" на "дріжджах" венчурного капіталу до рівня лідерів нових галузей сучасного виробництва.

Слід згадати фінансований урядом Данії фонд "ВаекстФонд" (Vaekst-Fonden), який не вимагає повернення кредитів, які він надає, у разі невдачі проектів малого бізнесу, розрахованих на створення нових технологій.

¹ Смоляр Ю. О. Розвиток інститутів спільного інвестування / Ю. О. Смоляр // Наукові праці НДФІ. – 2011. – Вип. 1 (54). – С. 140–147.

Схема кредитів на технічний розвиток (Technical Development Credits), яка діє в Нідерландах, передбачає надання малому бізнесу позик, які також можуть не повертатися в разі технічної або комерційної невдачі. Інвестиційний фонд ALMI Foretagspartner AB, головним акціонером якого є уряд, звільнює фірми, що отримали на 6–10 років кредити на цілі забезпечення стартового капіталу, від сплати процентів у перші два роки та виплати самого боргу за позицією впродовж перших чотирьох років.

Іншою, часто вживаною формою підтримки розвитку венчурного бізнесу є різноманітні схеми державних гарантій інвестицій у разі невдалого завершення фінансованих проектів малого бізнесу. Відповідна програма гарантованих позик, яка здійснюється Адміністрацією у справах малого бізнесу США, поширюється на 75 % суми позики на створення нових компаній та розвиток малих фірм з високим потенціалом зростання. У Канаді обсяг гарантій, що надаються аналогічною програмою, становить 90 %. У Німеччині та Франції для таких цілей створюють спеціальні фінансові інститути, в яких держава виступає великим акціонером або вторинним гарантом. Водночас у більшості подібних випадків ідеться про надання гарантій позик малому бізнесу, а не фондам венчурного капіталу, які інвестують кошти у велику кількість різноманітних проектів.

Впродовж тривалого часу в Україні не було сприятливих умов для розвитку венчурного інвестування. Головні причини полягали, по-перше, у стагнації на вітчизняному фондовому ринку, який є дуже важливим компонентом обігу венчурного капіталу; по-друге, у браку інвестиційних ресурсів на внутрішньому ринку. Крім того, низький рівень розвитку венчурних механізмів підтримки бізнесу в Україні зумовлений низькою інформаційною прозорістю вітчизняного ринку інтелектуальної власності. Й, зрештою, найважливіша проблема – донедавна практично не було законодавчої бази, яка б регулювала діяльність венчурної індустрії. У чинному законодавстві не містилося навіть поняття “венчурне інвестування”.

Базові умови для розвитку венчурного бізнесу в Україні не мають давньої історії. Головним нормативним актом, що регулює відносини, пов’язані з венчурними інноваційними фондами, є Закон України “Про інститути спільного інвестування (пайові та корпоративні інвестиційні фонди)” від 15.03.2001. Цей нормативний акт визначає правові основи для роботи фондів¹.

¹ Про інститути спільного інвестування (пайові та корпоративні інвестиційні фонди): закон України від 15.03.2001 № 2299-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.zakon.rada.gov.ua>.

У 2005 р. було створено Державне агентство України з інвестицій та розвитку (до червня 2010 р. – Державне агентство України з інвестицій та інновацій). Цей орган є центральним органом виконавчої влади у сфері інвестиційної діяльності. Було прийнято низку рішень Президента України, РНБО України, Кабінету Міністрів України щодо вивчення європейських практик та директив у цьому напрямі та розроблено концепцію державної цільової економічної програми, спрямованої на модернізацію ринків капіталу. З урахуванням міжнародного досвіду Агентство розробило проект “Стратегії інноваційного розвитку України на 2009–2018 роки та на період до 2039 року” і кілька проектів розпоряджень Кабінету Міністрів України щодо Концепції розвитку національної інноваційної системи. На превеликий жаль, багато з розроблених проектів не реалізовані¹.

За даними опитування, проведеного УАІБ, венчурні фонди спрямовують інвестиції в такі галузі, як сільське господарство (рослинництво і тваринництво), будівництво (будівельні роботи, виробництво будівельних матеріалів, інженерні й архітектурні послуги), фінансові послуги (банківський сектор, страхування, лізинг, фінансові брокери, транспорт, машинобудування, оптова торгівля, енергетика (видобуток і переробка нафти, вугілля і газу), хімічні матеріали, розвиток металургії та легкої промисловості). Практично немає компаній, для яких була б цікава тільки одна галузь інвестування. Активи венчурних фондів розміщені переважно в акції підприємств, другими за популярністю є облигації підприємств, також цікаві для інвестора корпоративні права. На початковому етапі розвитку венчурного бізнесу найпопулярнішими стали фінансовий сектор та сектор будівництва. Саме будівництво дало сильний поштовх розвитку галузі, забезпечивши рекордну дохідність схемам інвестування в нерухомість.

З огляду на значне подорожчання енергоносіїв і необхідність утримання конкурентних переваг експортоорієнтованих галузей, у найближчому майбутньому венчурні бізнесмени залучатимуться до фінансування інноваційних розробок у сфері енергозбереження. За досить інтенсивного темпу зростання галузі інвестиційна активність в Україні ще невисока і поширюється не на нові компанії, а радше на ті, що перебувають на рин-

¹ Европейские стандарты – основной ориентир государственной политики стимулирования инвестиций в Украине / Государственное агентство Украины по инвестициям и инновациям. – 2008. – 26 трав. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.in.gov.ua/index.php?lang=ru&get=1&id=1140>.

ку давно. Наразі венчурні схеми забезпечують обслуговування інтересів фінансово-промислових груп, і тому сфера прикладання їхнього капіталу істотною мірою визначається інвестиційними інтересами великого бізнесу. Така ситуація певною мірою закономірна, адже венчурні капіталісти прагнуть мінімізувати ризик та накладні витрати, пов'язані з пошуком інвестиційних проектів за межами знайомого бізнесу. Але ця тенденція зумовляє питання: "Чи потребує прибутковий стабільний бізнес венчурних грошей?" Інакше кажучи, чи виправдане таке використання механізмів ризикового фінансування з позиції забезпечення вигід для національної економіки? Адже гостра потреба у фінансуванні виникає саме на початковій стадії розвитку інноваційної діяльності.

На сучасному етапі майбутнє індустрії венчурного інвестування в Україні залежить від урегулювання таких проблем:

- недостатньо розвинута інфраструктура, що не здатна забезпечити появу в науково-технічній сфері нових малих та середніх швидкозростаючих технологічних інноваційних підприємств та їхній розвиток. Саме такі підприємства привабливі для прямого (венчурного) інвестування;
- брак внутрішніх джерел фінансування венчурної індустрії, яке є одним з основних факторів привабливості країни для зарубіжних інвесторів;
- недостатній розвиток фондового ринку, якому належить найважливіше місце у венчурному механізмі як інструменту вільного виходу венчурних фондів з проінвестованих підприємств. Без розвинутого фондового ринку й, зокрема, досить специфічної його складової, пов'язаної з розміщенням та обігом цінних паперів поза лістингом, неможливо забезпечити адекватну ліквідність венчурних інвестицій;
- відсутність економічних стимулів для залучення прямих інвестицій у підприємства високотехнологічного сектору, що забезпечують прийнятний ризик для венчурних інвесторів;
- недостатня інформаційна підтримка венчурної галузі;
- брак кваліфікованих керуючих венчурними фондами, низький рівень інвестиційної культури, зокрема, низький престиж підприємницької діяльності у сфері малого наукомісткого бізнесу.

Для підтримки належного поступу в розвитку ризикового інвестування, яке могло б зробити нашу країну експортером технологій, потрібна зважена та добре скоординована державна політика, спрямована

на сприяння залученню приватних інвестицій до наукомісткого виробництва.

Світовий досвід переконує, що венчурне інвестування практично в усіх країнах користувалося державною підтримкою, яка надавалася на тому чи іншому етапі розвитку та набувала різних форм. Країни з найдавнішою венчурною історією втручалися в розвиток галузі у разі уповільнення темпів або ризику її занепаду і таким чином розробляли свої непрямі прийоми регулювання. У державах, де венчурні механізми набули поширення на пізніших стадіях, держава займала активнішу позицію і брала на себе роль каталізатора.

Вочевидь Україні, яка перебуває на початковому етапі, доведеться застосувати ще потужніші прийоми активізації венчурного ринку. Підхід до їх розроблення має спиратися на уроки та успіх інших країн, але враховувати необхідність вирішення зазначених проблем базового та системного характеру.

На нашу думку, державні ініціативи у сфері активізації механізмів венчурного фінансування мають зосереджуватися на таких головних напрямках:

- подальший розвиток правової основи діяльності венчурних фондів;
- підтримка розвитку консультаційних послуг малим підприємствам науково-технічної сфери;
- забезпечення прозорості, а також економічних стимулів для інвесторів, що вкладають кошти в підприємства, які не котируються на фондовій біржі;
- активізація вторинного фондового ринку з метою забезпечення ліквідності венчурних інвестицій;
- подальший прогрес у зниженні процентних ставок, оскільки інвестування у венчурній галузі стає більш привабливим за невисоких процентних ставок, які сприяють підвищенню вартості акціонерного капіталу й збільшують винагороду;
- розвиток інформаційного середовища, сприяння покращанню освіти в галузі венчурної діяльності, виховання венчурної культури серед підприємців;
- посилення контролю в питаннях патентування і гарантування прав інтелектуальної власності, яка стає рушієм і необхідним компонентом інвестиційної сфери;
- проведення єдиної політики кредитування малих та середніх підприємств через різні фінансові інститути з наданням державної

- підтримки для реалізації проектів технологічного оновлення та модернізації підприємств;
- розроблення нових схем комерціалізації технологій, які б забезпечували підтримку в проведенні різноманітних маркетингових досліджень як внутрішнього, так і зарубіжного ринку, і сприяли трансферту нових технологій на малі та середні підприємства;
 - сприяння рівномірнішому розподілу активності ризикового капіталу за регіонами.

Загалом зазначені зусилля держави мають завершуватися налагодженням організаційно-економічного механізму становлення та розвитку венчурного інвестування в Україні. Він являє собою комплексну узгоджену систему інститутів, а також організаційних, економічних та нормативних заходів регулювання ринку венчурного капіталу.

Завдання організаційно-економічного механізму венчурного інвестування полягає у сприянні формуванню економіко-правового середовища, сприятливого для функціонування венчурного капіталу та розвитку високотехнологічного інноваційного бізнесу. Такий механізм, на нашу думку, має містити п'ять елементів¹: 1) нормативний; 2) організаційний; 3) управлінський; 4) фінансовий; 5) інформаційний.

Нормативний елемент організаційно-економічного механізму містить комплекс заходів нормативного регулювання венчурного інвестування інноваційної діяльності. Його основу становлять законодавчі акти та нормативні документи, а також мережа спеціалізованих правових інститутів і група спеціалістів, які забезпечують практичне застосування нормативно-правової бази. Цей елемент в Україні досить оформлений та має всі необхідні складові, хоча, на нашу думку, потребує вдосконалення.

З метою забезпечення більшої прозорості венчурної галузі вимоги до розкриття інформації про діяльність венчурних фондів мають бути посилені. Венчурному бізнесу в усьому світі властивий менший ступінь зарегульованості, ніж іншим формам схем колективного фінансування, проте це стосується передусім інвестиційної діяльності. Вітчизняне законодавство є досить м'яким і в питаннях розкриття інформації про власників та об'єкти інвестування. Саме це сприяє значному поширенню практики внутрішнього кептивного фінансування. При цьому податкові стимули, які мали б сприяти розвитку інноваційного інвестування,

¹ Терещенко Г. М. Перспективи розвитку венчурних фондів в Україні / Г. М. Терещенко, Ю. О. Смоляр // Наукові праці НДФІ. – 2011. – Вип. 4 (57). – С. 103–113.

використовуються для оптимізації грошових потоків фінансово-промислових груп. Отже, жорсткіші вимоги до оприлюднення інформації про учасників та об'єкти венчурних схем фінансування зробили б ринок прозорішим та більш привабливим для зарубіжних інвесторів, які воліють спиратися на чинну практику та накопичений досвід.

Важливим залишається вдосконалення податкового регулювання та стимулювання інновацій, зокрема на стадіях розроблення та експериментального впровадження нових продуктів і технологій.

Під організаційною складовою організаційно-економічного механізму венчурного інвестування треба розуміти сукупність організаційних процедур і структур приватного та державного секторів, які індивідуально та у взаємодії один з одним забезпечують нормальне функціонування та розвиток венчурного інвестування. Для розроблення, інвестування та запровадження інновацій у мале підприємництво необхідні основні елементи організаційних процедур: бізнес-школи; агентства, фонди і центри підтримки малого підприємництва; науково-технічні парки, інноваційно-технологічні центри; саморегульвні організації; інформаційно-аналітичні та консультаційні центри тощо.

Деякі з цих елементів застосовуються в українській практиці. Але досвід їх функціонування не дає змоги стверджувати про напрацювання відповідної маси ефективних моделей інноваційного підприємництва. У багатьох випадках між стадією розвитку, на яку виводять, наприклад, технопарки, та виникненням передумов для залучення венчурного капіталу є значна відстань. Одна з причин – те, що принципи побудови і налагодження роботи більшості з них розроблялися без належного партнерства між наукою та бізнесом. У їх побудові бракує, на наш погляд, акценту на потенціалі комерціалізації розробок. Зокрема, недостатньо опрацьований етап бізнес-інкубації – допомога малим високотехнологічним компаніям на початкових стадіях розвитку.

Відтак, наявні організаційні утворення потребують змін, що мають напрацьовуватися та запроваджуватися у тісній співпраці з підприємницьким сектором. Крім того, наявний в Україні перелік елементів організаційної складової важливо доповнювати новими схемами підтримки новаторських ініціатив малого бізнесу, таких як, наприклад, аутсорсинг, за допомогою якого малі та середні підприємства беруть на себе певні функції з обслуговування великих компаній.

Суттєвим недоліком організаційної складової механізму венчурного інвестування в Україні є той факт, що наявна сукупність організаційних

процедур і структур приватного та державного секторів не розглядається в контексті єдиної політики зміцнення потенціалу інноваційного підприємництва. Державна політика у сфері розвитку науки та наукомістких технологій, підтримки малого бізнесу, покращання інвестиційного клімату, зміцнення ринків капіталу – усі ці напрями зазвичай розвиваються розрізнено, без системного бачення впливу кожного з них на досягнення кінцевої мети. Вони формуються і впроваджуються різними інституціями і не є добре скоординованими.

Як свідчать перші роки роботи венчурної індустрії, її введення також не пов'язувалося з цілісною політикою підтримки інноваційного розвитку. Самого упорядкування правового поля замало для того, щоб венчурні капітали були спрямовані в малий високотехнологічний бізнес. На додаток до правового регулювання успіх венчурних схем і їх економічний ефект залежать тепер від заходів державної політики, спрямованих на розвиток і поширення дослідницьких ініціатив, а також створення стимулів і сприятливого середовища для підтримки таких ініціатив приватними інвесторами.

Важливим аспектом є налагодження сталого діалогу з потенційними інвесторами та професійними венчурними капіталістами. У зв'язку з цим особливої ролі набувають саморегульвні організації. Ефективне управління венчурними інвестиціями передбачає чітку спеціалізацію менеджерів, від яких вимагаються певні специфічні знання, навички та інтуїція. З огляду на таку специфічність бізнесу в міжнародній практиці венчурні фонди утворюють професійні об'єднання окремо від інших ІСІ. На наш погляд, такий підхід є ознакою зрілості галузі. В Україні поки що венчури не виокремлено в автономну саморегульвну організацію. Проте це, ймовірно, станеться, коли галузь набуде більших самодостатності й досвіду, а також буде спроможна визначити спільні узгоджені пріоритети подальшого розвитку.

Отже, загалом перелік організаційних процедур та структур, наявних в Україні, є прийнятною базою для ефективного функціонування венчурного капіталу. Однак необхідний системний підхід держави до визначення ролей наявних інституцій, механізмів їх взаємодії та об'єднання навколо єдиної стратегії розвитку високотехнологічного інноваційного бізнесу.

Управлінський аспект венчурного інвестування інноваційної діяльності набуває актуальності у зв'язку з високими вимогами до професіоналізму інноваційних менеджерів і менеджерів, які керують інвестицій-

ними активами. Організація венчурного інвестування високотехнологічної діяльності та управління інноваційними проектами – досить складні процеси. У розвинутих ринкових економіках управління діяльністю, зокрема інноваціями, давно визнано спеціальною галуззю знань, у межах якої розробляється методологічна й теоретична база, діють наукові школи, функціонує комплекс різноманітних інститутів навчання та підготовки менеджерів. Високим попитом користуються кваліфіковані керуючі та консультанти з управління.

Для України важливо зміцнювати культуру підприємництва та надавати в цьому аспекті широкі можливості набуття професійної освіти. Обмежений спектр об'єктів фінансування сучасних українських венчурних фондів багато в чому зумовлений браком знань і досвіду для ідентифікації проектів і підприємств з високим потенціалом зростання. Зміна бізнес-парадигми нашої країни тісно пов'язана з якісною підготовкою теперішніх і майбутніх менеджерів. Тому розвиток навчальної бази підготовки професійних менеджерів для венчурного бізнесу – вкрай важливий чинник успіху галузі.

Водночас підприємці та дослідники не вміють “продавати” свої ідеї та продукти, не можуть адекватно оцінити перспективи комерціалізації власних ідей та розробок. Відтак навчальний процес щодо підприємців має концентруватися на питаннях структури власності компанії, відносин її засновників та їх участі в капіталі (видів товариств), практики корпоративного управління, міжнародних стандартів бухгалтерського обліку та звітності, правил оподаткування тощо. Таким чином, розробники ідей виходитимуть на ринок підготовлені для залучення та сприйняття венчурних інвестицій.

Фінансова інфраструктура венчурного інвестування інноваційного бізнесу, з урахуванням міжнародного досвіду, має будуватися на базі високорозвинутих фінансово-кредитних механізмів сучасного ринку, які забезпечують ресурсами підприємницьку економіку. Структура фінансового забезпечення інноваційної діяльності охоплює банки, інвестиційні організації (страхові компанії, пенсійні фонди, фонди компаній, університетів, державні та приватні інвестиційні фонди тощо), індивідуальних інвесторів, і, власне, венчурні фонди.

В Україні слід створити систему державної підтримки комерціалізації результатів інтелектуальної діяльності як невід'ємний компонент урядової політики сприяння інноваційному розвитку країни. Як доводить європейський досвід, венчурний бізнес не схильний до найризикованіших форм фінансування – підтримки ідеї та започаткування підприємства.

Відтак заповнення цієї ніші має взяти на себе держава, допомагаючи виведенню ідей та дослідних зразків на етап комерціалізації та стимулюючи залучення венчурних капіталістів до ранніх форм фінансування. Для цього варто скористатися багатим досвідом європейських країн, а саме схемами, за яких діють державні фонди гарантій та програми грантів на підтримку розвитку малого бізнесу з великим потенціалом зростання. Проте навіть у межах такого роду державної підтримки вагома роль має відводитися представникам приватного сектору. Саме вони здатні якнайкраще оцінити перспективи бізнесу та визначити його життєздатність.

Інформаційне забезпечення венчурного інвестування інноваційного бізнесу – це довідникова, патентна, аналітична, технічна та рекламна інформація, постійно представлена в традиційних та електронних інформаційних системах, разових і періодичних виданнях. Вона накопичується в базах даних, регулярно оновлюється та узагальнюється численними інформаційними інституціями та спеціалізованими організаціями і надається користувачам за допомогою різноманітних каналів.

В Україні на державному рівні (наприклад на базі Державного агентства з інвестицій та інновацій) слід створити загальнонаціональну венчурну форум-програму – прозоре та незаангажоване місце обміну інформацією як про теперішній стан справ на ринку венчурного інвестування, так і про потенційні можливості, що їх пропонує вітчизняний інноваційний бізнес. На базі такого інформаційного майданчика можна побудувати мережу потенційних об'єктів прикладання венчурного капіталу та в подальшому згенерувати потік венчурних угод. Для того, щоб така програма справді набула статусу загальнонаціонального професійного форуму і викликала довіру потенційних інвесторів, важливо забезпечити належний контроль якості проектів, включно з елементами патентування та сертифікації, а також базовими маркетинговими дослідженнями. Пізніше необхідно поширити формат форуму на регіональний рівень для забезпечення більш рівномірного розподілу активності ризикового капіталу за регіонами України.

Доцільно розглянути моделі фінансової підтримки інвестиційних проектів, які можна використати в процесі удосконалення нормативно-правової бази в частині механізмів фінансування.

Модель фінансової підтримки інвестиційної діяльності з державного бюджету¹. Регуляторний вплив держави на збільшення фінансо-

¹ *Терещенко Г. М.* Перспективи розвитку венчурних фондів в Україні / Г. М. Терещенко, Ю. О. Смоляр // Наукові праці НДФІ. – 2011. – Вип. 4 (57). – С. 103–113.

вих ресурсів та підвищення ефективності їх використання передбачає застосування інструменту бюджетних інвестицій. Провідні вітчизняні економісти визначають необхідність закріплення за державою ролі ініціатора економічних перетворень, що дасть змогу реформувати наявну модель відносин в економіці.

Є різні способи спрямування бюджетних ресурсів на інвестування суб'єктів підприємницької діяльності, застосування яких дає можливість виконувати різноманітні завдання. За цією ознакою бюджетні інвестиції в реальний сектор економіки можна класифікувати на: капітальні трансферти (компенсація втрат на пошкодження основних фондів суб'єктів підприємницької діяльності внаслідок стихійного лиха, техногенних катастроф та інших форс-мажорних обставин; забезпечення простого та розширеного відтворення основних фондів державних та комунальних підприємств, які не спроможні забезпечити його самофінансування; вирішення інших пріоритетних завдань, які не мають альтернативних джерел фінансування); внески до статутних фондів (створення державних та комунальних підприємств, якщо ринкових стимулів замало для виробництва суспільно важливих благ; створення державних та комунальних підприємств, які повинні виробляти суспільно важливі товари з більшою ефективністю, ніж підприємства інших форм власності; розширення частки держави та органів місцевого самоврядування в статутних фондах підприємств); інвестиційні кредити (підтримка пріоритетних інвестиційних проектів з тривалим періодом окупності; стимулювання інноваційних інвестицій суб'єктів господарювання; зниження енергоємності підприємств; подолання депресивності окремих територій; сприяння створенню та розширенню імпортозамінних виробництв; вирішення інших важливих питань, які потребують залучення позикових ресурсів).

Особливості кожної форми дають можливість застосувати індивідуальні підходи до оцінки доцільності інвестицій, що сприятиме підвищенню прозорості та ефективності бюджетних видатків.

Модель іноземного кредитування. До основних джерел отримання Україною іноземних коштів належать: Міжнародний валютний фонд; Світовий банк; Європейський банк реконструкції та розвитку; іноземні держави; державні цінні папери у вигляді облігацій при реалізації на зовнішньому і внутрішньому ринку в разі придбання їх нерезидентами; гранти і субсидії у вигляді науково-технічної допомоги від міжнародних фінансових організацій.

Процес іноземного кредитування відображає модель, котра відтворює основні етапи оформлення кредиту. Є три види іноземного інвестиційного кредиту: державний кредит, що надається на дво- і багатосторонній основі, включаючи позики міжнародних організацій; банківський кредит, пов'язаний з кредитними відносинами між банками різних країн; комерційний кредит, що безпосередньо обслуговує інвестиційний процес підприємств (фірм).

Іноземні інвестиційні кредити на фінансування пріоритетних напрямів модернізації економіки залучаються під гарантії уряду України. Юридичні особи, які одержують такі кредити мають пройти відповідні етапи: попередній розгляд питання про надання державних гарантій; остаточний розгляд заявок про отримання гарантій; ухвалення попереднього рішення про надання державних гарантій; остаточне рішення про надання державних гарантій.

Модель проектного фінансування. Переважною тенденцією в промислово розвинутих країнах є розвиток проектного фінансування за рахунок: коштів самого промислового підприємства; банківських кредитів; інвестицій (розміщення акцій на первинному ринку, пайові внески); облігаційних позик; лізингу.

Банківська практика розрізняє такі форми проектного фінансування: без права жодного регресу на позичальника, за якого банк-кредитор бере на себе всі ризики, пов'язані з реалізацією проекту, аналізуючи тільки грошові потоки, що генеруються проектом і спрямовуються на погашення кредиту; з обмеженим правом регресу на позичальника, що передбачає розподіл ризиків проекту між його учасниками таким чином, щоб кожний учасник брав на себе ризики, які від нього залежать; з повним регресом на позичальника, коли кредитор не бере на себе жодних ризиків, пов'язаних з проектом, обмежуючи участь у його реалізації проекту тільки наданням коштів в обмін на гарантії організаторів проекту або третіх осіб.

Також банківська практика проектного фінансування виокремлює:

- Проектне фінансування з паралельним фінансуванням. У практиці банківського кредитування цей тип ще називається "спільним фінансуванням". Ця назва пов'язана з тим, що для здійснення великих проектів, як правило, потрібні значні кошти. Надання великих за розміром кредитів, з одного боку, дуже ризикована операція, а з другого – не кожен банк має в своєму розпорядженні такі кредитні ресурси. У такому випадку декілька банків надають кредити для

реалізації інвестиційного проекту, що дає їм можливість вкладатися в нормативи гранично допустимих розмірів кредитів та суттєво знижувати кредитні ризики.

- Проектне фінансування з послідовним фінансуванням. Механізм дії цієї моделі такий. У банківському бізнесі завжди є певний великий банк з високою репутацією, в якому працюють першокласні спеціалісти з експертизи інвестиційних проектів та наявний значний кредитний потенціал. Як висококласний банк одержує велику кількість заявок на кредитування проектів, серед яких чимало привабливих. Проте навіть великі банки не мають можливості профінансувати всі проекти. Тому такі банки в багатьох випадках виступають у ролі ініціаторів кредитних угод. Після надання позики підприємству ініціатор (банк-організатор) передає свої вимоги щодо заборгованості іншому кредитору (кредиторам), знімаючи зі свого балансу дебіторську заборгованість.

Податкова модель фінансування. Податкова модель фінансування інвестиційних проектів забезпечується через інструменти податкової політики держави. За допомогою податків держава може впливати на інвестиційний процес у двох напрямках. По-перше, опосередковано – через вплив на рівень приватних заощаджень. Так, зниження загального рівня оподаткування перерозподіляє ВВП на користь приватного сектору економіки, створюючи передумови для збільшення тієї частки сукупного доходу, яка зберігається домогосподарствами і підприємствами, для перетворення в інвестиції. По-друге, безпосередньо – за допомогою податкових стимулів, що надаються домогосподарствам і підприємствам на певних умовах для вирішення деяких інвестиційних завдань.

Зокрема, проектом Податкового кодексу України передбачається зниження ставки податку на прибуток, що узгоджується з теорією “економіки пропозиції”, згідно з якою зниження податків загалом і податку на прибуток зокрема збільшує приватні заощадження, що трансформуються в інвестиції. Крім того, зниження податку підвищує прибутковість інвестиційних проектів і збільшує попит на інвестиції. У короткостроковому періоді приріст приватних інвестицій підвищує сукупний попит, а в довгостроковому – сукупну пропозицію, що зрештою забезпечує економічне зростання.

Світова практика знає багато методів податкового стимулювання інвестиційної активності через інвестиційну спрямованість оподаткування підприємств. Серед них: зниження ставок оподаткування прибутку

підприємств, податкові канікули, інвестиційна податкова знижка (пільга), прискорена амортизація, скасування податків на реінвестований прибуток, інвестиційний податковий кредит, регресивна шкала оподаткування підприємницького прибутку тощо.

З огляду на обмежені можливості використання бюджетних коштів для фінансової підтримки інвестиційної діяльності підприємств, перевагу слід надавати податковим стимулам, застосування яких не спричиняє втрат податкових надходжень до бюджету. Інакше кажучи, механізм податкового стимулювання інвестиційної активності має узгоджувати стимулюючу і фіскальну функції податків. Утім, цього можна досягти лише за умов удосконалення надання підприємствам інвестиційних податкових пільг.

На нашу думку, за природою податкові пільги інвестиційної спрямованості не можуть бути трансфертами, тобто не повинні надаватися на безповоротних умовах. На трансфертних умовах можуть надаватися податкові пільги тільки для вирішення соціальних проблем.

Зауважимо також, що запровадження зазначеного організаційно-економічного механізму становлення та розвитку венчурного інвестування у комплексі з іншими заходами державної політики стимулювання підприємницької ініціативи (використання різних моделей фінансування інвестиційно-інноваційних проектів), а також певна комерціалізація результатів інтелектуальної діяльності нададуть змогу налагодити партнерство бізнесу і держави для розвитку інноваційної складової економіки та спрямування коштів венчурних фондів у реальний сектор економіки на реалізацію високотехнологічних проектів.

Насамкінець визначимо таке. Ситуація в Україні демонструє стан, коли нібито сформовано потужний багаж наукових досліджень, розроблено і прийнято низку законодавчих актів, концепцій і програм у галузі переведення економіки України в русло інноваційного розвитку, створено кілька спрямованих на інвестування інновацій інституцій, однак стабільних тенденцій до інноваційної діяльності не помітно практично в жодній галузі економіки¹.

¹ *Іваницька О. М.* Вимірювання впливу інновацій на національну економіку / *О. М. Іваницька* // Матеріали Міжнародного симпозіуму "Інноваційна політика та законодавство в Європейському Союзі та Україні: Формування, досвід, напрямки наближення" (XXIV Київський міжнародний симпозіум з наукознавства та науково-технічного прогнозування, м. Київ, 2–3 червня 2011 р.). – К. : Фенікс, 2011. – С. 41–42.

Не зупиняючись на розкритті багатьох факторів, які спричинили ці явища, визначимо лише один: у державі не відбувається адекватних процесів виявлення, оцінки та вимірювання інноваційної діяльності, результативності її впливу на соціально-економічний розвиток.

До системи показників, які подаються в Кабінет Міністрів України і Верховну Раду України, входять: обсяг інноваційних капіталовкладень відносно річного рівня амортизаційних відрахувань; розмір доходу від інноваційних капіталовкладень за рік у співвідношенні з обсягом інноваційних капіталовкладень; розмір сукупного фінансування розвитку науки і техніки в розрахунку річного рівня ВВП; обсяг продажу новоствореної продукції за рік відносно річного загального обсягу продажів товарів (послуг); кількість винаходів на 1 млн населення; кількість упродовжених за рік винаходів у співвідношенні з їх загальною кількістю. Водночас не застосовуються факторні складові вимірювання, які б визначали можливості економіки та інноваційний соціально-культурний потенціал держави.

Зауважимо, що є численні розробки щодо оцінки інноваційного потенціалу і результативності інновацій, на які Україні можна було б орієнтуватись.

Зокрема, велику увагу цим питанням приділяють у США. У 2008 р., коли країна відчувала болісні удари фінансової кризи, уряд не лише обмірковував плани щодо виходу з неї, а й порушив питання щодо якісніших процесів вимірювання інноваційного потенціалу. Зокрема, серед завдань ідентифікації та вимірювання впливу інновацій на економіку визначилися: удосконалення системи національних рахунків (National Income and Product Accounts – NIPAs); створення додаткового рахунку для вимірювання інновацій; удосконалення збирання даних щодо сектору послуг; поліпшення процесу вимірювання нематеріальних активів (зокрема, продуктів інтелектуальної власності та активності отримання технологічних ліцензій)¹. Серед інших завдань були: розширення доступу до інформації для полегшення подальших інноваційних розробок; залучення бізнесу до процесу вимірювання та збирання даних щодо інновацій, посилення міжнародної взаємодії із зазначених питань тощо.

В Європі для оцінки впливу інновацій на соціально-економічний стан країн регіону сформовано Європейське інноваційне табло – систему по-

¹ Innovation Measurement, Tracking the State of Innovation in the American Economy : A Report to the Secretary of Commerce by the Advisory Committee on Measuring Innovation in the 21th Century Economy. – 2008. – Jan. – P. 7.

казників науково-технічного розвитку країн Європи. На початку вимірювання впровадження інновацій розраховувалося 17 індикаторів. Після 2007 р. деякі показники деталізовано, зокрема, посилилась увага до інновацій у сфері послуг, нетехнологічних аспектів, а також до оцінки віддачі від інновацій. На 2008–2010 рр. вимірювання інноваційності велося за 29 індикаторами, згрупованих таким чином:

- “рушійні сили інновацій”: відображають стан та структуру інноваційного потенціалу, зокрема людські ресурси, фінанси та підтримку;
- діяльність фірм: розкривають інноваційну діяльність суб’єктів підприємництва – інвестиції фірм, зв’язки та підприємництво, продуктивність;
- результативність інновацій: показують віддачу від інновацій – число “інноваторів”, економічний ефект¹.

Отже, в Україні обов’язково інноваційний потенціал та віддача від інновацій мають бути оцінені низкою показників, які нині не враховуються або оцінюються недосконало. Зокрема, подальшого вдосконалення потребують: методика оцінки венчурних капітальних інвестицій; упровадження наукових досліджень, проведених у рамках підготовки кандидатських і докторських дисертацій, у практику з визначенням реального результату; визначення “підтягуючого” та “підштовхуючого” ефектів у системі послідовності навчального процесу (школа – університет – аспірантура – докторантура); оцінка стабільності інноваційного процесу щодо економічних стресових ситуацій, зокрема криз.

Особливої уваги потребує філософсько-етичне осмислення дій у сфері інновацій, що є тією платформою, яка дасть змогу застосовувати інструментарій інновацій на благо нації. І, хоча саме цей аспект дуже важко вимірювати, саме оцінка та стимулювання творчого підходу до розв’язання численних суспільно значущих проблем, визначення творчих особистостей, починаючи зі шкільної лави, та бережливе ставлення до них протягом усього їх життя сприятимуть інноваційному розвитку українського суспільства.

ВИСНОВКИ ДО РОЗДІЛУ 3

1. Нова парадигма державного регулювання фінансового ринку базується на визначенні й дотриманні критеріїв ефективності роботи його

¹ Comparative Analysis of Innovation Performance // European Innovation Scoreboard 2008. – 2009. – Jan. – P. 7.

агентів, переорієнтації діяльності фінансових інституцій на перманентне і цілкове врахування потреб реального сектору й домогосподарств. Обов'язковою умовою формування конкурентоспроможного національного фінансового сектору є наявність платоспроможних суб'єктів фінансового ринку, забезпечення розмаїття послуг для різних категорій учасників ринкових операцій, запровадження інноваційних інструментів, можливість спрямування інвестицій у будь-які сфери діяльності та галузі економіки, організація доступу всіх учасників фінансового ринку до об'єктивної та прозорої інформації.

2. Системний підхід, реалізація програмно-цільового спрямування у реформуванні фінансового сектору України є запорукою успішності всіх перетворень у цій сфері. Завданням фінансової науки має бути декомпозиція цілей, ранжування питань відповідно до їх пріоритетності та важливості для національної економіки, визначення ресурсної бази реалізації. Інтеграційний курс передбачає врахування сучасних тенденцій розвитку світового фінансового ринку, положень програмних документів ключових міжнародних фінансових організацій, а також національних обмежень і переваг.

3. У сфері кредитної політики важливо створити сприятливі умови для активізації довгострокового кредитування реального сектору економіки. Це можливо шляхом стимулювання збільшення загальних обсягів кредитування фінансовими компаніями, запровадження стимулюючої процентної політики; створення спеціальних інвестиційних банків із забезпеченням пільгових умов кредитування критичних для держави інвестиційних програм.

4. Державне регулювання діяльності фінансових компаній має спрямовуватися на:

- удосконалення законодавчої бази та її узгодження зі світовою практикою, зокрема, забезпечення надійного захисту прав і законних інтересів дрібних інвесторів шляхом законодавчого закріплення норм, які гарантують можливість повернення вкладених фінансових ресурсів;
- визначення пріоритетних сфер діяльності різних фінансових компаній із урахуванням особливостей їхнього соціально-економічного призначення, уникнення надмірного дублювання їх функцій;
- розроблення заходів державної підтримки розвитку фінансових відносин і державної гарантії, а також захисту іноземних інвести-

- цій за умов їх упровадження у пріоритетних, інноваційних галузях і сферах діяльності;
- розширення відповідної ринкової та інформаційної інфраструктури, зокрема, сучасних форм обліку та контролю здійснення фінансових операцій, розширення кола інформаційно-аналітичних і рейтингових агенцій, аудиторських фірм;
 - реалізацію заходів для створення ефективної клієнтської бази небанківських фінансових інститутів, що передбачає проведення політичної та інституційної реформи, зокрема формування інститутів приватної власності, банкрутства, конкуренції;
 - податкове реформування, мінімізацію негативного впливу податків на розвиток фінансових компаній;
 - забезпечення консолідації сектору з метою збільшення частки фінансового бізнесу, представленого ефективнішими інститутами з вищим рівнем капіталізації;
 - сприяння фінансовому інжинірингу як невід'ємній складовій діяльності фінансових компаній (розроблення нових фінансових інструментів та операційних схем, придатних для здійснення фінансових операцій у сучасних умовах).

5. Ефективним механізмом впливу фінансового потенціалу інститутів спільного інвестування (ІСІ) на розвиток реального сектору економіки є активізації їх операцій з облігаціями місцевих позик. Облігації місцевих позик можуть частково замінити ОВДП у разі переорієнтації Міністерства фінансів України на залучення коштів з інших джерел. При цьому кошти спрямовуватимуться на конкретні програми (інноваційно-інвестиційні проекти; дешеві кредити працюючим підприємствам; будівництво нових підприємств та ін.), що сприятиме створенню нових робочих місць, збільшенню податкових надходжень, зменшенню соціальної напруженості та розвитку інфраструктури ринку цінних паперів. Доцільно також запровадити пільгове оподаткування інвесторів, що вкладають кошти в ІСІ на тривалий термін; удосконалити методологію розрахунку вартості чистих активів ІСІ; спростити процедуру оформлення придбання цінних паперів ІСІ.

6. Державні ініціативи у сфері активізації механізмів венчурного фінансування слід зосереджувати на таких головних напрямках:

- подальшому розвитку правової основи діяльності венчурних фондів;

- підтримці сфери надання консультаційних послуг малим підприємствам науково-технічної сфери;
- розвитку інформаційного середовища, сприянні покращанню освіти в галузі венчурної діяльності, вихованні венчурної культури серед підприємців;
- посиленні контролю в питаннях патентування і гарантування прав інтелектуальної власності;
- проведенні єдиної політики кредитування малих та середніх підприємств через різні фінансові інститути з наданням державної підтримки реалізації проектів технологічного оновлення та модернізації підприємств;
- розробленні нових схем комерціалізації технологій, які б забезпечували підтримку в проведенні різноманітних маркетингових досліджень як внутрішнього, так і зарубіжного ринку і сприяли трансферту нових технологій на малі та середні підприємства;
- сприянні рівномірнішому розподілу активності ризикового капіталу за регіонами.

7. Об'єктивна оцінка інноваційного потенціалу та віддачі від інвестицій в Україні вимагає більш обґрунтованого підходу до відбору показників та організації процесів оцінювання. Зокрема, удосконалення потребують методики оцінювання результативності венчурних капітальних інвестицій, визначення ефекту від упровадження результатів наукових досліджень, отриманих у процесі підготовки кандидатських і докторських дисертацій, від забезпечення належної якості освіти на послідовних стадіях її здобуття (школа – університет – аспірантура – докторантура). Доцільно також запровадити моніторинг інноваційних рішень щодо підвищення рівня опору стресовим ситуаціям, що виникають на зовнішніх і внутрішніх ринках.

ІННОВАЦІЙНІ МЕХАНІЗМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МІЖНАРОДНОЇ КОНКУРЕНТОСПРОМОЖНОСТІ УКРАЇНИ У ПРОЦЕСІ СПІВРОБІТНИЦТВА З МІЖНАРОДНИМИ ФІНАНСОВИМИ ОРГАНІЗАЦІЯМИ

4.1. ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ МІЖНАРОДНИХ ФІНАНСІВ ТА СТРАТЕГІЇ ДІЯЛЬНОСТІ МІЖНАРОДНИХ ФІНАНСОВИХ ОРГАНІЗАЦІЙ У ПЕРІОД КРИЗИ

Перебіг фінансових процесів у світі у 2012 р. визначався ескалацією боргової кризи та нагромадженням проблем у банківській сфері Єврозони. Основною проблемою національних урядів і міжнародних організацій, на подолання якої було спрямовано основні зусилля, стала зростаюча нестабільність функціонування глобального фінансового сектору, зумовлена поглибленням макрофінансових дисбалансів у переважній більшості країн світу, гальмуванням темпів економічного зростання, що призводить до збільшення боргового навантаження та істотного погіршення стану державних і корпоративних фінансів. За висновками експертів Давоського форуму, у 2012 р. і середньостроковій перспективі світ стане чутливішим до так званих ризиків десятиліття, зокрема хронічних бюджетних дисбалансів.

В умовах підвищення ймовірності другої хвилі світової фінансової кризи фінансові стратегії суб'єктів міжнародних фінансових відносин набувають істотних трансформацій, дедалі більше орієнтуються на використання інновацій у розподілі фінансових ризиків та забезпечення фінансових механізмів стабілізації. Важливу роль у формуванні й упровадженні відповідних інновацій відіграють МФО, діяльність яких спрямована на підтримання міжнародної фінансової стабільності і трансферу прогресивних фінансових механізмів на користь національних фінансових систем.

Головними викликами посилення міжнародної фінансової нестабільності у 2012 р. та на середньострокову перспективу стали:

1. *Зниження темпів глобального економічного зростання*, що істотно звужує перспективи зменшення фінансових дисбалансів. Економічний розвиток глобальної економіки у 2012 р. і далі відбувався під тиском низки негативних чинників розвитку, успадкованих від першої хвилі світової фінансової кризи: фінансової розбалансованості та значної волатильності ключових сировинних біржових ринків. Скорочення темпів виробництва у 2012 р., яке спостерігається з 2010 р. у розвинутих економіках і тих, що розвиваються, відбувалося внаслідок погіршення глобального зовнішнього економічного середовища та слабого внутрішнього попиту (рис. 4.1.1).

Зниження глобального економічного зростання було зафіксоване переважною більшістю міжнародних організацій. Так, у жовтневих прогнозах 2012 р. Міжнародний валютний фонд (МВФ) знизив прогноз зростання світової економіки до 3,3 % порівняно з 4 %, очікуваними у вересні 2011 р. (табл. 4.1.1). МВФ також скоригував прогноз зростання світової

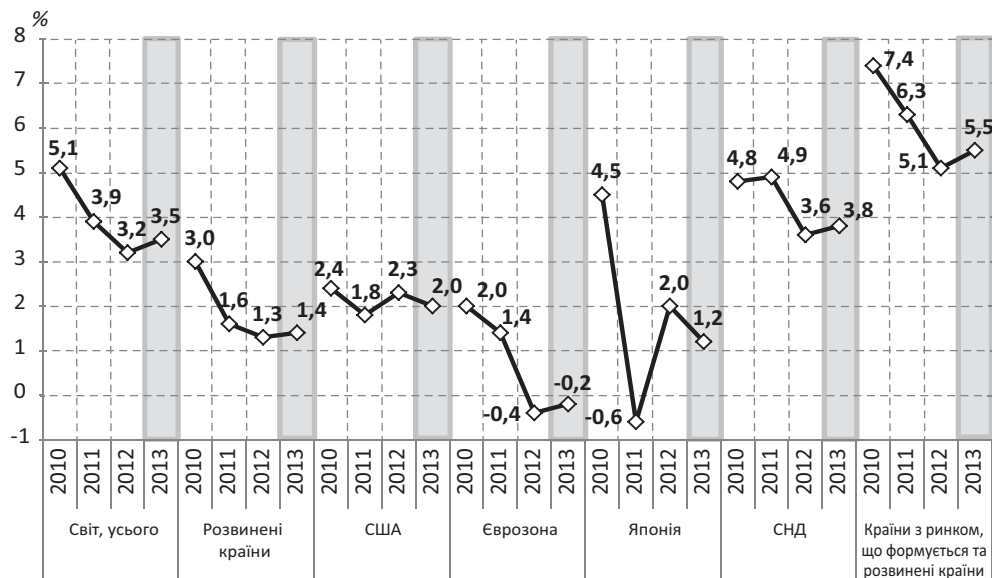


Рис. 4.1.1. Динаміка річних темпів виробництва в окремих країнах світу

Примітка. 2012 і 2013 рр. – прогнознi дані.

Складено за: World Economic outlook. Coping with High Debt and Sluggish Growth, October 2012 / International Monetary Fund [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2012/02/pdf/text.pdf>.

Таблиця 4.1.1

Прогноз зростання реального ВВП окремих країн світу, %

Країни	МВФ		ОЕСР		Світовий банк	
	2012	2013	2012	2013	2012	2013
Весь світ	3,3*	3,6*	–	–	2,5	3,0
США	2,2	2,1	2,3	2,7	2,1	2,4
Єврозона	-0,4	0,2	-1,2	0,3	-0,3	0,7
Німеччина	0,9	0,9	1,2	2,0	–	–
Франція	0,1	0,4	0,0	0,9	–	–
Італія	-2,3	-0,7	-2,9	-0,9	–	–
Іспанія	-1,5	-1,3	-5,3	-2,5	–	–
Японія	2,2	1,2	2,3	1,3	2,4	1,5
Великобританія	-0,4	1,1	0,2	0,9	–	–
Китай	7,8	8,2	–	–	8,2	8,6
Індія	4,9	6,0	–	–	6,6	6,9
РФ	3,7	3,8	–	–	3,8	4,2
Бразилія	1,5	4,0	–	–	2,9	4,2

Примітка. Прогноз МВФ та ОЕСР за станом на жовтень 2012 р., Світовий банк за станом на січень 2013 р.

Складено за: World Economic outlook. Coping with High Debt and Sluggish Growth, October 2012 / International Monetary Fund [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2012/02/pdf/text.pdf>; статистика Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.oecd-ilibrary.org/economics/real-gross-domestic-product-forecasts_gdp-kusd-gr-table-en; Global Economic Prospects. Assuring growth over the medium term, January 2013 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://siteresources.worldbank.org/INTPROSPECTS/Resources/334934-1322593305595/8287139-1358278153255/GEP13AFinalFullReport_.pdf.

економіки на 2013 р. – до 3,6 % (у 2011 р. воно становило 3,8 %, а у 2010 р. – 5,2 %).

Істотно погіршено прогнози динаміки ВВП Єврозони на 2012–2013 рр. Так, ВВП Єврозони у 2012 р. прогнозується на рівні -0,4%, у 2013 р. 0,2 %.

Найбільший спад економік Єврозони у 2012 р. прогнозується для Італії та Іспанії, що складе за прогнозами МВФ -2,3 % та -1,5% відповідно (у 2013 р. -0,7 % та -1,3 % відповідно). Водночас експертами ОЕСР для країн Єврозони прогнозується істотніше погіршення. Так, для Єв-

розони темпи зростання ВВП у 2012 р. очікуються на рівні $-1,2\%$, Італії $-2,9\%$, Іспанії $-5,3\%$. На 2013 р. темпи зростання ВВП Єврозони складуть $0,3\%$, Італії $-0,9\%$, Іспанії $-2,5\%$.

Світовий банк прогнозує у 2012 р. уповільнення зростання світової економіки до $2,3\%$ на тлі європейських боргових проблем та відзначає негативний вплив європейської боргової кризи на країни, що розвиваються. У 2013 р. зростання світової економіки очікується на рівні $2,4\%$. Для країн, що розвиваються, у 2012 р. зростання, згідно з прогнозом, становитиме $5,1\%$, а для країн із високим рівнем доходів $-1,3\%$. Хоча в більшості розвинутих країн бюджетні дефіцити впродовж 2011 р. зменшилися і на 2012 р. очікувалося їх подальше зниження (в розвинутих країнах дефіцит державного бюджету у 2011 р. скоротився на 1% ВВП, а в країнах Єврозони -2%), економічне зростання й зайнятість залишалися найпроблемнішими чинниками.

Експерти Світового банку визначили, що низькі темпи економічного зростання або рецесія в Європі протягом тривалого часу негативно вплинуть на економічні перспективи України¹, зокрема зважаючи на зниження експорту в ЄС, скорочення європейських інвестицій, зменшення частки кредитних коштів європейських банків в Україні внаслідок загострення проблем у європейському банківському секторі.

2. Погіршення стану державних фінансів. Перевищення безпечних рівнів валового боргу сектору державного управління відносно ВВП за методологією МВФ (критичний рівень 60%) та Маастрихтськими критеріями ($80-100\%$) відбулося вже на початку кризи (рис. 4.1.2). При цьому необережніше поводження з фінансовими ризиками спостерігалось саме в країнах із розвинутими економіками. Країни з ринком, що формується, утримували цей показник на безпечнішому рівні.

Динаміка нагромадження бюджетних дефіцитів з початку фінансової кризи переважно відображає процеси державного порятунку (рис. 4.1.3).

Від початку кризи масштабні заходи рефінансування банківського сектору, викупу "токсичних" активів та реалізації державних програм стимулювання економіки спричинили істотне підвищення частки бюджетних дефіцитів у ВВП, сягнувши до 2009–2010 рр. максимального рівня. Орієнтовно з цього періоду нації активізували програми бюджет-

¹ Стратегія партнерства з Україною на період 2012–2016 фінансових років / Міжнар. банк реконструкції та розвитку, Міжнар. фін. корпор. – С. 47 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://siteresources.worldbank.org/UKRAINEEXTN/Resources/328532-1328450253285/UKRCPS12_16_UK.pdf.

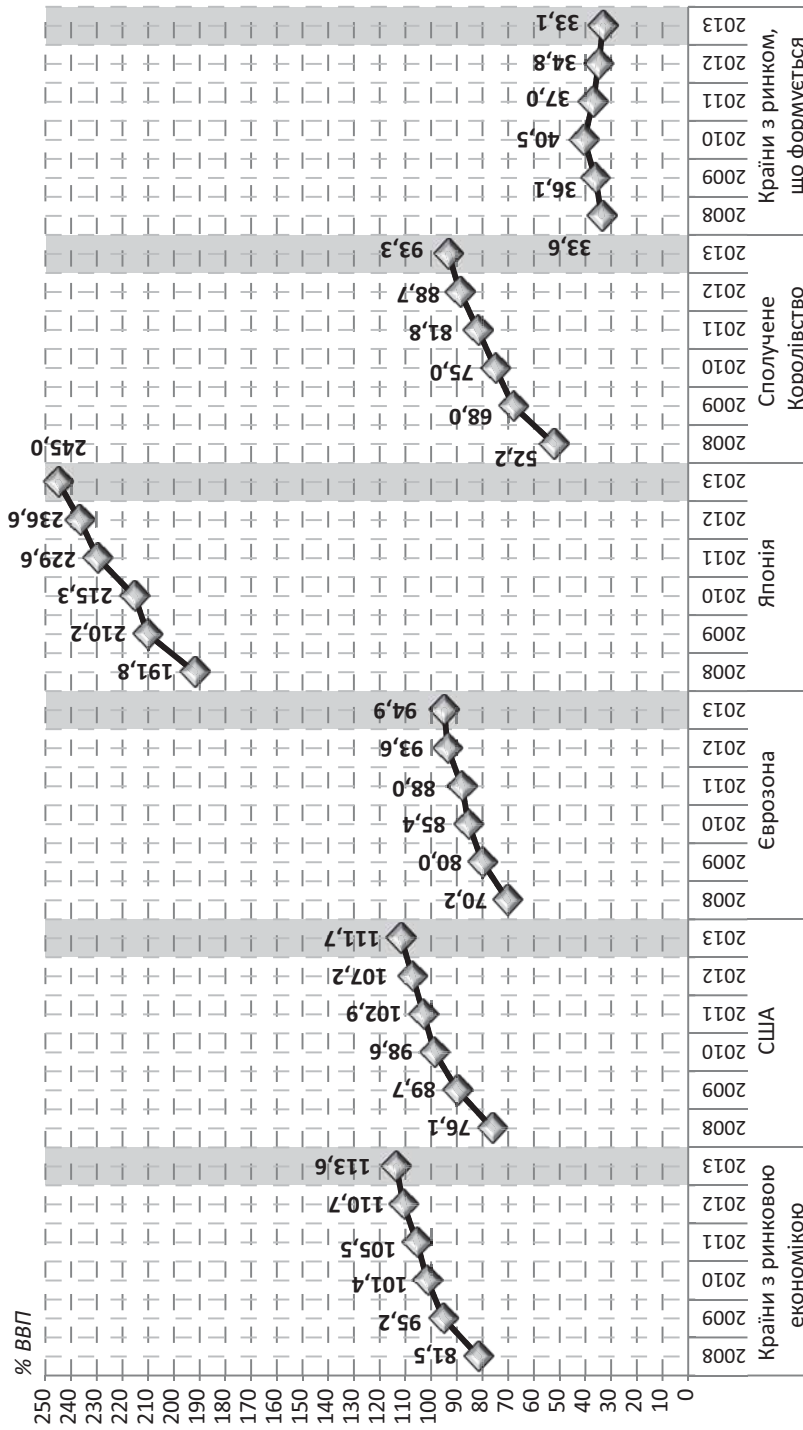


Рис. 4.1.2. Динаміка валового боргу державного сектору управління окремих країн світу

Примітка. 2012 і 2013 рр. – прогнозовані дані.

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

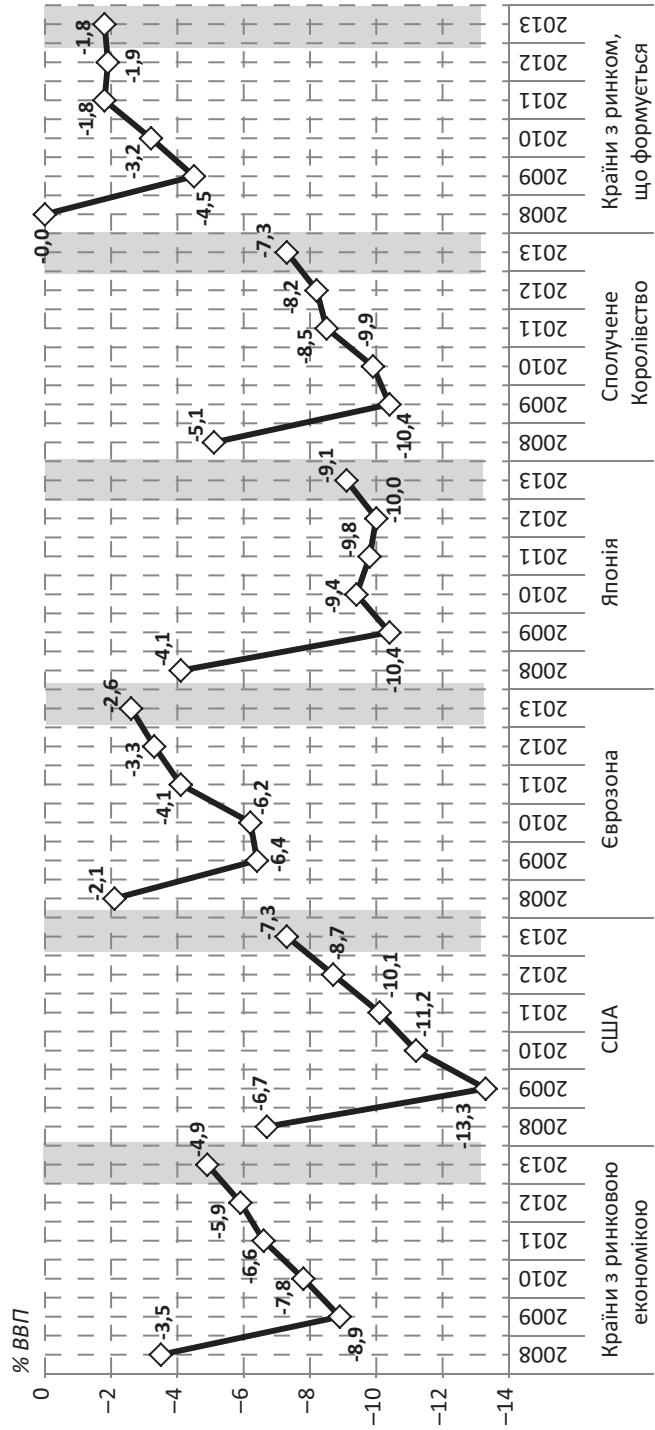


Рис. 4.1.3. Динаміка дефіциту державного бюджету в окремих країнах світу

Примітка. 2012 і 2013 рр. – прогнозні дані.

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

ної консолідації, що дало змогу досягти значного зниження бюджетних дефіцитів. Разом із тим масштабну бюджетну консолідацію називають ключовим чинником гальмування темпів глобального економічного зростання. Попри позитивні очікування на 2013 р. найбільшим викликом майже для всіх країн у 2012 р. є утримання зайнятості й зростання.

3. *Збільшення боргового навантаження* в переважній більшості країн світу. Загальна проблема заборгованості, з урахуванням секторів домогосподарств, нефінансових і фінансових інституцій, вказує на серйознішу проблему фінансової стійкості національних систем. Зокрема, відношення боргу до ВВП становитиме для Японії 512 %, Великобританії – 507, Іспанії – 363, Франції – 346, Італії – 314 % (табл. 4.1.2). Через високу заборгованість недержавних секторів економіки на середньострокову перспективу зберігаються значні ризики перекидання їх фінансової неспроможності на сектор державних фінансів – на кшталт практики порятунку недержавних секторів окремими країнами під час кризи 2008 р.

Таблиця 4.1.2

**Структура боргу за секторами в окремих країнах світу
станом на II кв. 2012 р., % ВВП**

Країна	Заборгованість домогосподарств	Суверенні запозичення	Борг нефінансових корпорацій	Борг фінансових інституцій	Сукупний борг
Японія	67	120	99	226	512
Великобританія	98	109	219	81	507
Іспанія	82	134	76	71	363
Франція	48	111	97	90	346
Італія	45	82	76	111	314
Південна Корея	81	107	93	33	314
США	87	72	40	80	279
Німеччина	60	49	87	83	279
Австралія	105	59	91	21	276
Канада	91	53	63	69	276
Ірландія	124	194	259	85	662
Португалія	94	128	55	79	356
Греція	62	65	7	132	266

Складено за: Debt and deleveraging: Uneven Progress on the Path to Growth // Update Research / McKinsey Global Institute. – 2012. – January [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.mckinsey.com/insights/mgi/research/financial_markets/uneven_progress_on_the_path_to_growth.

У 2012 р. урядами суттєво активізовано зусилля з розв'язання проблеми рефінансування боргів державного й корпоративного секторів. Зазначена проблема, а також генерування на цій основі низки інших кризових явищ у 2012 р. перебувала в центрі уваги урядів багатьох країн. За даними ОЕСР у 2011 р. розвинуті країни запозичили 10,4 трлн дол. США, утім, у 2012 р. потреба у фінансуванні зберігалася: за різними прогнозами, у 2012 р. має бути залучено 10,5 трлн дол. США¹. Це на 1 трлн дол. більше, ніж у 2007 р., та вдвічі перевищує показник 2005 р.

Із погіршенням доступу до ринкових механізмів фінансування бюджетних видатків для багатьох країн світу підвищилася вартість залучення фінансових ресурсів на міжнародному ринку. При цьому зниження суверенних рейтингів заблокувало ринкове кредитування на економічно прийнятних умовах, що сприяло посиленню ролі МФО.

Збільшення значення МФО в період кризи спричинене, зокрема, необхідністю:

- забезпечення рефінансування державного боргу. За умов неспроможності низки країн рефінансувати свої боргові зобов'язання співробітництво з МВФ як ключовою міжнародною організацією надало їм можливість віднайти потрібні кошти;
- невідкладного фінансування державних соціально значущих проєктів. Унаслідок падіння або незначного зростання ВВП у кризовий період, а отже, ненадходження очікуваних бюджетних доходів фінансування важливих проєктів соціально-економічного розвитку значно гальмувалося. Компенсація потрібних ресурсів у багатьох країнах забезпечувалася за рахунок співпраці з МФО;
- фінансування довгострокових, передусім інфраструктурних проєктів. Останніми роками широко практикується фінансування державних проєктів соціально-економічного й інфраструктурного спрямування спільно з міжнародними банками розвитку (Світовий банк, Африканський банк розвитку, Азійський банк розвитку, Європейський банк реконструкції та розвитку, Міжамериканський банк розвитку), а також іншими спеціальними МФО (Європейський інвестиційний банк тощо).

¹ Highlights from the OECD Sovereign Borrowing Outlook № 4 // OECD Journal: Financial Market Trends. – 2011. – Is. 2. – Dec. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.oecd.org/daf/financialmarketsinsuranceandpensions/financialmarkets/49243051.pdf>.

Слід зазначити, що за період останньої кризи МФО наростили обсяги запозичень. Так, протягом 2008–2010 рр. банки розвитку підвищили запозичення в середньому на 96 % відносно 2005–2007 рр., зокрема для ЄБРР цей показник сягнув 58 % (рис. 4.1.4).

У період фінансово-економічної кризи 2008–2009 рр. МФО діяли відповідно до своїх установчих документів, частково реалізуючи допомогу під час кризи шляхом організації консорціумного кредитування (включаючи МВФ, Європейський Союз, ЄІБ, Групу Світового банку та інші багатонаціональні банки розвитку).

Світовий банк разом із Європейським інвестиційним банком і МВФ належить до найбільших фінансових інституцій світу. Водночас ЄІБ надає кошти переважно європейським клієнтам і під час кризи фінансував європейські державний і приватний сектори. МФК і ЄБРР є найбільшими фондами, які інвестують або позичають кошти приватним компаніям на ринках, що розвиваються, без залучення державних гарантій (рис. 4.1.5).

Посилення ролі МВФ в умовах невизначеності середньострокової перспективи розвитку міжнародного фінансового середовища проявляється в розширенні використання механізмів стабілізації фінансових систем країн світу. Серед таких механізмів варто виділити Угоди Stand-By (SBA), Систему розширеного фінансування (EFF), Гнучку кредитну лінію (FCL), Кредитування підтримки ліквідності (PLL). Натепер обсяг узгодженого кредитування за цими фінансовими механізмами становить 163,3 млрд СПЗ, 116 млрд (71 %) із яких залишаються невикористаними, оскільки було запроваджено новий механізм. У рамках таких інструментів за три останніх роки МВФ започаткував і відновив співробітництво із 24 країнами, зокрема Україною. Сукупна накопичена заборгованість країн перед МВФ станом на 31 січня 2012 р. становила 66,8 млрд СПЗ (рис. 4.1.6).

На традиційні фінансові механізми допомоги країнам (SBA, EFF) МВФ зарезервував понад 55 % ресурсів загального фонду кредитування. Загалом фінансовий механізм SBA є найпоширенішим у практиці МВФ. Сукупно за ним сформовано 65 % заборгованості країн перед МВФ, а рівень вибірки ресурсів становить понад 50 %.

Разом із тим дедалі більшої ваги набуває механізм FCL, розроблення якого стало одним із найважливіших антикризових рішень МВФ, котрий уже передбачив на цей механізм 43,1 % загального фонду кредитування. Станом на кінець січня 2012 р. МВФ досягнув домовленостей із Польщею, Колумбією й Мексикою, утім, механізм FCL досі не дістав

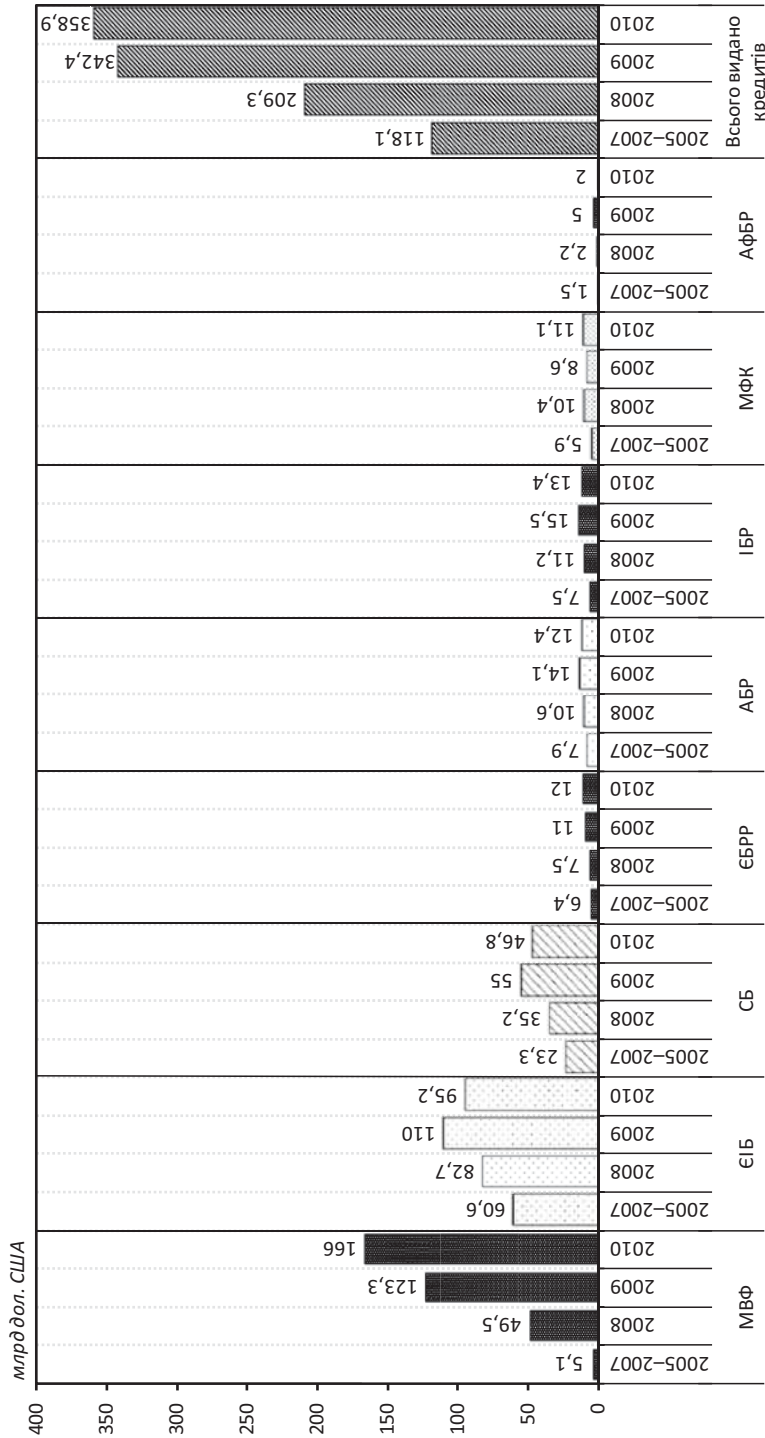


Рис. 4.1.4. Обсяг кредитування МФО:

ЄІБ — Європейський інвестиційний банк; СБ — Світовий банк; АБР — Азійський банк розвитку; ІБР — Інтер-Американський банк розвитку; МФК — Міжнародна фінансова корпорація; АфБР — Африканський банк розвитку
 Складено за даними Standard and Poor's 2010 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.standardandpoors.com>.

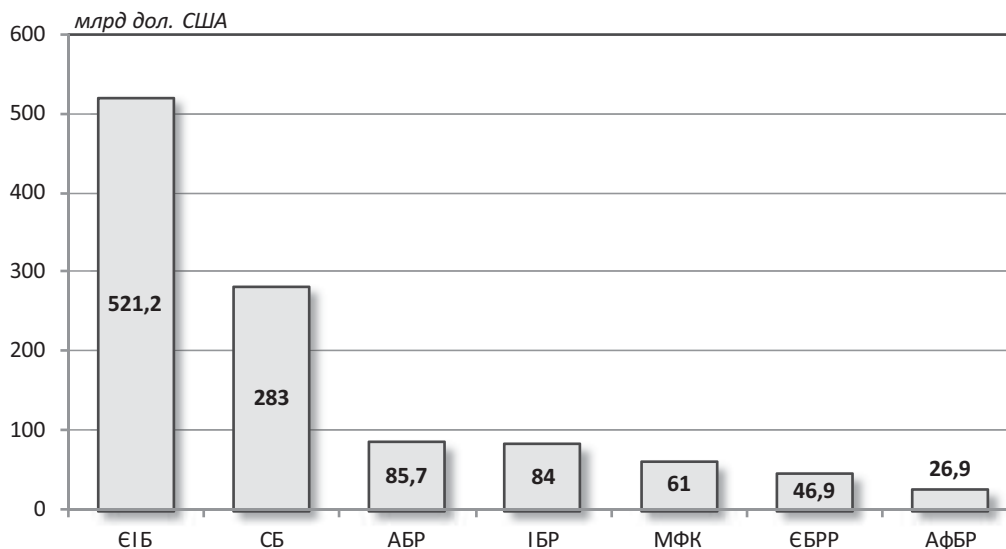


Рис. 4.1.5. Сукупні активи МФО в період глобальної фінансово-економічної кризи

Складено за даними Standard and Poor's 2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.standardandpoors.com/>

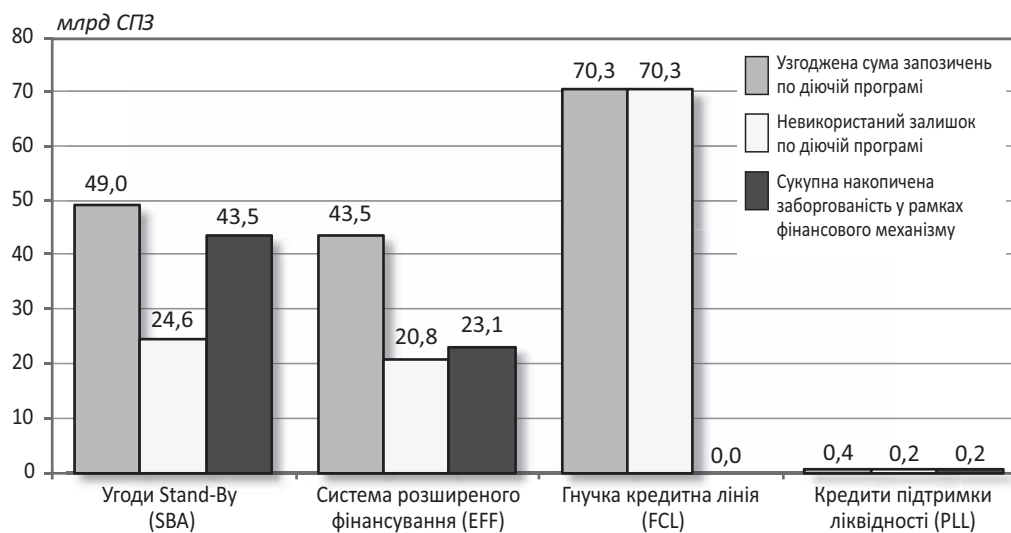


Рис. 4.1.6. Використання МВФ різних фінансових механізмів у рамках загальних кредитних ресурсів станом на 31 січня 2012

Джерело: статистичні дані Міжнародного валютного фонду [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.imf.org>

практичної реалізації, адже ресурси не використовувались, й це притому, що вони становлять 60,6 % усіх невикористаних ресурсів МВФ.

Слід зазначити, що в результаті глобального поширення фінансової кризи сума резервованих МВФ під кредитування ресурсів лише за чотири роки збільшилась у 21,8 раза – із 7,48 до 163,3 млрд СПЗ. До поширення кризи, на початок 2008 р., майже всі кредити надавалися через механізм SBA та охоплювали тільки сім країн.

Дослідження діяльності МФО дало змогу виділити такі новітні тенденції:

1. *Посилення співпраці МФО з країнами, що розвиваються, насамперед із БРІКС і азійськими країнами.* Активізація такої співпраці зумовлюється ринковими чинниками, зокрема прибутковістю проектів у відповідних країнах, а також збільшенням у них кількості міжнародних неурядових організацій (NGOs), з якими МФО підтримують ділові зв'язки.

2. *Модернізація цільових пріоритетів розвитку МФО з 2008 р.* Більшістю МФО прийнято нові стратегії розвитку, котрі передбачають зміну пріоритетів фінансування, диференціацію пріоритетів залежно від клієнтів, запровадження нових кредитних і некредитних інструментів, переосмислення регіональних і глобальних напрямів фінансування. При цьому МФО залишають за собою традиційні функції, допомагаючи країнам у боротьбі з ринковою нестабільністю та різкими коливаннями цін на біржові товари.

3. *Збільшення важливості консультативно-інформаційної й технічної підтримки.* Крім фінансової допомоги, банки регіонального розвитку активізували консультативну, інформаційну й технічну підтримку. Останніми роками істотно зросла вага досліджень МФО, насамперед у оцінюванні економічної діяльності країн – партнерів зі співробітництва, аналізі їх соціально-економічного розвитку, а також виробленні рекомендацій щодо реформування їхніх фінансової, податкової й митної політик.

4. *Перерозподіл між МФО пріоритетів щодо фінансування країн за рівнем доходів.* Наприклад, якщо МВФ наприкінці 1990-х – на початку 2000-х років спрямовував свою допомогу країнам, що розвиваються, то починаючи з активної фази світової кризи 2008 р., і особливо під час розвитку боргової кризи в євронзоні, він переорієнтувався на допомогу розвинутим країнам.

При цьому фінансування від Світового банку, а саме від Міжнародного банку реконструкції та розвитку (МБРР) і Міжнародної асоціації розвитку (МАР), для країн, що розвиваються, сьогодні відіграє ключову роль. У 2010 р. МБРР і МАР домовилися про кредитування в обсязі 43 млрд

дол. США та безпосередньо надали в рамках попередніх договорів 34 млрд дол. Це становить 53 і 39 % зобов'язань і наданих кредитів усіх МФО, що були залучені в державний сектор у 2010 р. Обсяг кредитів державному й приватному секторам, наданих цими установами в цьому році, становив 58,7 млрд дол. США (рис. 4.1.7 і 4.1.8).

5. *Різка збільшення обсягів нових кредитних зобов'язань.* У зв'язку з тим, що криза більше вплинула на країни, що розвиваються (котрі належать до компетенції МБРР), ніж на найменш розвинуті країни (якими опікується МАР), частка проектів МБРР у Групі Світового банку (котра в попередні роки приблизно дорівнювала частці МАР) зросла істотніше.

У регіональному вимірі діяльність Групи Світового банку була спрямована на подолання кризових явищ у регіонах, які зазнали найбільших проблем (додаток до розд. 4, табл. 1, 2). Частка Латинської Америки, Європи й Центральної Азії, що найбільше постраждали від кризи, у 2009–2010 рр. зросла за обсягом як узгоджених кредитних зобов'язань,

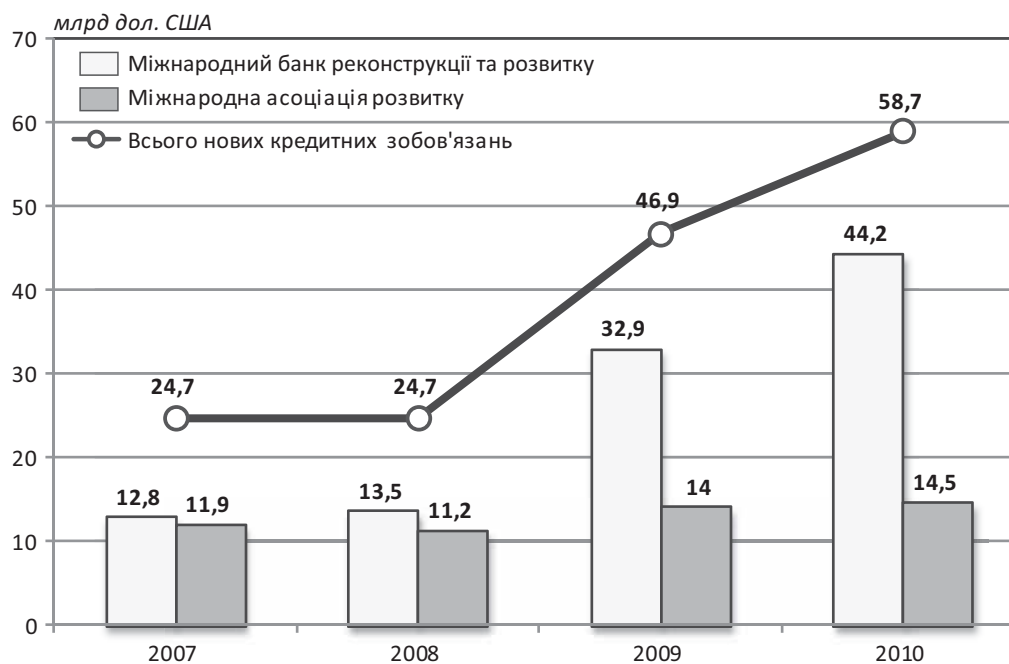


Рис. 4.1.7. Обсяг узгоджених кредитних зобов'язань МБРР і МАР

Складено за: The World Bank Group's Response to the Global Economic Crisis. Phase 1 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://siteresources.worldbank.org/EXTRGFC/Resources/Global_Econ_Crisis-full.pdf.



Рис. 4.1.8. Обсяг фактично наданих коштів МБРР і МАР

Складено за: The World Bank Group's Response to the Global Economic Crisis. Phase 1 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://siteresources.worldbank.org/EXTRGFC/Resources/Global_Econ_Crisis-full.pdf.

так і фактично наданих ресурсів. Натомість частка Південної Африки знижується, адже цей регіон втрачає пріоритетність у середньостроковій перспективі.

Серед країн, що їх Світовий банк найбільше кредитував у докризовий період, а також у період активної фази кризи, можна виокремити дві групи: ті, які найбільше отримували від МАР, і ті, котрі найбільше кредитував МБРР (додаток до розд. 4, табл. 3, 4).

6. *Посилення ролі співробітництва в забезпеченні антикризових програм.* У розрізі секторів фінансові ресурси Групи Світового банку зазвичай скеровуються на проекти соціально-економічного розвитку країн-реципієнтів. Проте світова фінансова криза змінила акценти. Найдієвішими антикризовими напрямками інвестування стали соціальна політика, інфраструктура, розвиток фінансового й приватного секторів як найуразливіші або найважливіші для антикризової стабілізації, а також пов'язані з мінімізацією безробіття в період кризи (рис. 4.1.9, табл. 4.1.3)

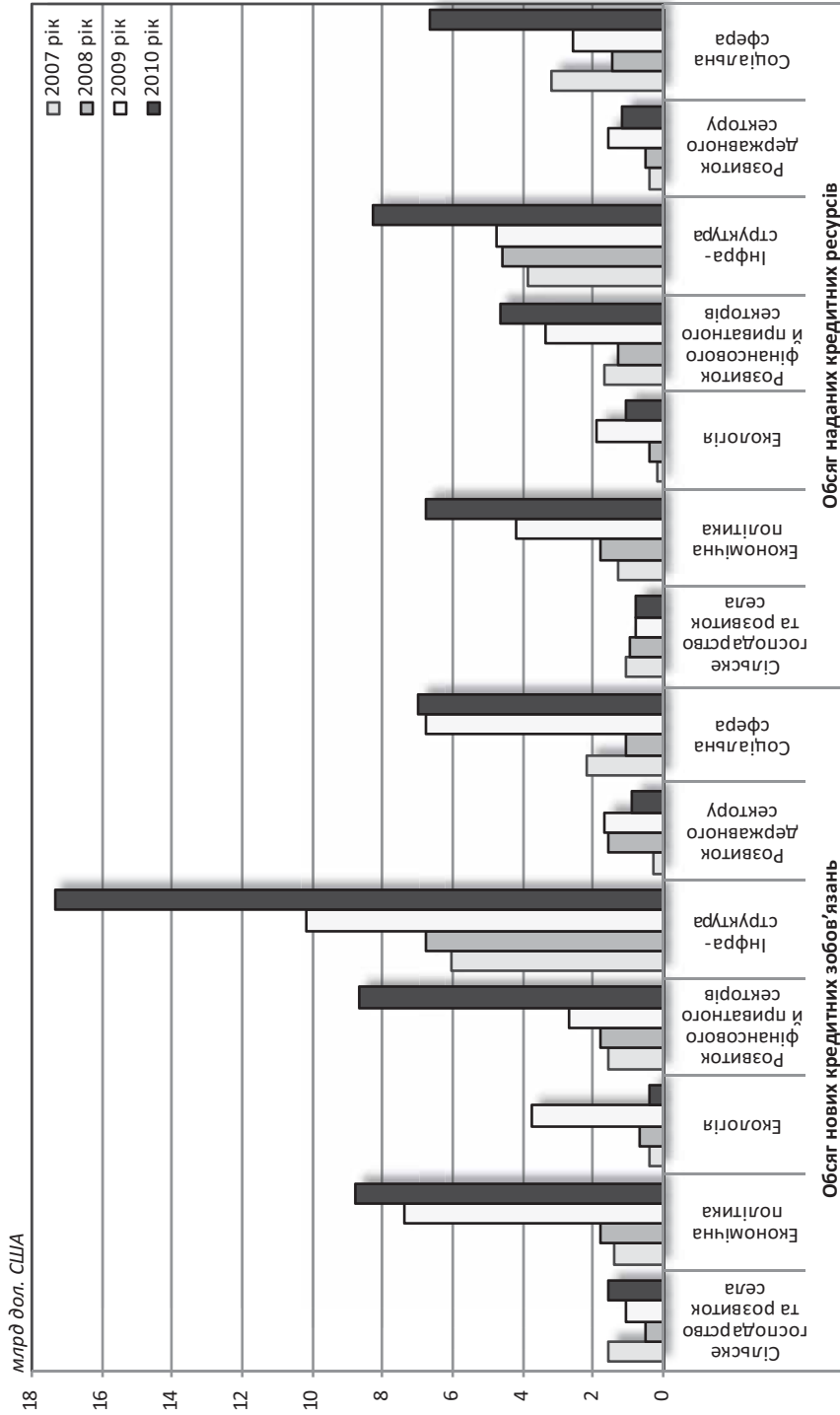


Рис. 4.1.9. Обсяг нових кредитних зобов'язань і фактично наданих кредитних ресурсів МБРР і МАР у розрізі секторів пролягом 2007–2010 рр.

Складено за: The World Bank Group's Response to the Global Economic Crisis. Phase 2 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://siteresources.worldbank.org/EXTRGFC/Resources/Global_Econ_Crisis-full.pdf.

Таблиця 4.1.3

Обсяг узгоджених зобов'язань і фактично наданих кредитних ресурсів МАР у розрізі секторів, млрд дол. США

Сектор	Обсяг узгоджених кредитних зобов'язань				Обсяг фактично наданих кредитів			
	2007	2008	2009	2010	2007	2008	2009	2010
Сільське господарство та розвиток села	1,6	1,7	2,6	1,7	1,1	1,1	1,3	1,6
Економічна політика	0,6	1,9	1,7	1,0	0,6	1,7	1,3	1,2
Екологія	0,0	0,1	0,2	0,3	0,1	0,1	0,1	0,1
Розвиток фінансового й приватного секторів	0,4	0,2	0,3	1,0	0,4	0,5	0,6	1,0
Інфраструктура	4,2	4,3	4,4	5,8	2,4	2,7	2,8	3,0
Розвиток державного сектору	0,5	0,6	0,8	0,6	0,7	0,5	0,6	1,0
Соціальна сфера	4,5	2,4	4,0	4,2	3,4	2,6	2,5	3,5

Складено за: The World Bank Group's Response to the Global Economic Crisis. Phase 1 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://siteresources.worldbank.org/EXTRGFC/Resources/Global_Econ_Crisis-full.pdf.

У країнах, що розвиваються, кредитування секторів, які мають антикризове значення, протягом 2009–2010 рр. збільшилося порівняно з 2007–2008 рр. Так, обсяг нових кредитних зобов'язань на реалізацію економічної політики зріс у 5,4 раза, на розвиток фінансового й приватного секторів – у 3,5, на соціальну сферу – у 4,4, на інфраструктуру – у 2,2 раза. Відповідно збільшився й обсяг кредитів наданих Світовим банком. На п'ять секторів у 2009–2010 рр. (економічна політика, соціальний захист, фінансовий сектор, інфраструктура та екологія) припадало майже 56,2 млрд дол. США узгоджених зобов'язань і 28,8 млрд дол. США фактично наданих кредитів. У абсолютних значеннях найбільше зобов'язань Світового банку було узгоджено в інфраструктурних проектах, а на вдосконалення економічної політики фактично надано найбільше коштів у цьому періоді.

Напрямок *економічної політики* Групи Світового банку налічував близько 23 % (13,1 млрд дол. США) його узгоджених зобов'язань і 28 % його фактичних витрат у 2009–2010 рр. Практична діяльність Групи Світового банку в цьому напрямі була спрямована на підтримку політики реформ, націлених на підвищення фіскальної стабільності, якості державних витрат і зовнішньої конкурентоспроможності таких країн, як Бразилія, Гватемала, Індонезія, Ірак, Маврикій, Сербія, Туніс, Україна та

Ямайка. У В'єтнамі, Польщі й Туреччині операції Світового банку мали на меті поліпшення ситуації на ринку праці.

Напрямок *соціального захисту* включав 13,3 % (7,5 млрд дол. США) узгоджених зобов'язань Світового банку, і діяльність Групи Світового банку була спрямована на реалізацію відповідних програм у Болгарії, Боснії та Герцеговині, Ефіопії, Колумбії, Латвії, Мексиці, Непалі, Пакистані, Панамі й на Філіппінах. Разом із тим найбільші транші в соціальному захисті було сконцентровано в декількох країнах: 60 % усіх коштів отримали Колумбія, Мексика, Польща й Ефіопія. Крім того, ряд складніших операцій Групи Світового банку мали елементи соціального захисту. Такі програми реалізовувалися у Вірменії, В'єтнамі, Гані, Індонезії, Іраку, Йорданії, Македонії, Польщі, Румунії, Сальвадорі, Сербії, Туреччині й Хорватії.

Фінансовий сектор сконцентрував 16 % узгоджених кредитних зобов'язань Групи Світового банку (8,8 млрд дол. США). Більшість кредитів узгоджено у 2010 р. для підтримки реформ фінансового сектору Індії, Латвії, Мексики, Нігерії, Туреччини й Угорщини.

На *інфраструктуру* припадало 29 % узгоджених кредитних зобов'язань Світового банку (16,4 млрд дол. США), більшість із яких було остаточно узгоджено в IV кв. 2010 р. Кредити було розподілено на транспортну галузь і енергетику (4 і 11,1 млрд дол. США відповідно), більшість із них спрямовано в Єгипет, Індію, Казахстан, Мексику, ПАР і Туреччину. Частка інфраструктури в нових виданих кредитах у 2009–2010 рр. була значно меншою – близько 18 %.

Екологічні програми становили близько 6 % узгоджених кредитних програм Світового банку (3,4 млрд дол. США) та включали “зелені” програми в Бразилії, Колумбії, Мексиці й Перу.

7. *Активізація залучення МФО до процесів кредитування або проектів допомоги країнам різних інституцій із метою диверсифікувати ризики.* У Європі проектні кредити на реалізацію масштабних ініціатив видаються спільно ЄБРР і ЄІБ, окрім того, вони можуть отримувати гарантії від Групи Світового банку (Багатостороннього агенства з гарантування інвестицій – БАГІ).

За потреби екстреної допомоги країнам еврозони в період кризи використовувався механізм, що передбачав надання ресурсів МВФ, Європейським центральним банком (ЄЦБ) за підтримки Єврокомісії (ЄК). У деяких випадках до надання позик долучалися уряди й міжнародні політичні організації.

При кредитуванні великих проектів державного й приватного характеру суб'єктом кредитування крім МФО тепер виступають багатосторонні донори, приватні благодійні організації, державні й наддержавні структури, страхові й гарантійні установи, що ускладнює знаходження компромісу, зате розподіляє ризики неправильно прийнятих рішень.

8. *Поліпшення координації діяльності між МФО.* Погляди МВФ і Світового банку щодо реформ у країнах – реципієнтах їхніх кредитів зазвичай відрізняються, що призводить до затягування переговорів під час пошуку оптимальних варіантів співпраці в періоди криз. Найбільші розходження в підходах Світового банку і МВФ проявилися в період Азійської кризи 1997 р. Однак натепер ситуація значно краща. По-перше, МВФ погодився відійти від обов'язкової умови надання кредиту – так званих структурних критеріїв*, що були однією з перепон ефективному співробітництву МВФ і Світового банку. По-друге, зазвичай неузгодженість позицій стосовно фіскальної політики країни – реципієнта коштів ставала причиною недостатньо оперативних спільних дій цих інституцій. На сьогодні сторони дійшли згоди щодо фіскальної політики, домовившись проводити контрциклічну політику, яка передбачає “охолодження” економіки в моменти “перегріву” та стимулювання економічного зростання в періоди спаду.

Розширення співробітництва зазначених інституцій стало особливо помітним під час надання ними допомоги країнам Європи, Центральної Азії й Латинської Америки, що найбільше постраждали від фінансової кризи. Разом із тим у окремих країнах антикризові програми реалізовувалися виключно Світовим банком. У деяких ситуаціях МВФ та Світовий банк діяли неузгоджено або керувалися протилежними цілями.

Тристороннє співробітництво (Світовий банк, відповідні регіональні банки розвитку та МВФ) за підтримки ЄС було найефективнішим у Латвії, Угорщині й Україні. В Україні, наприклад, ЄБРР надав грант для дія-

* Починаючи з 1990-х років, МВФ висуває при кредитуванні країн додаткові умови, так звані структурні критерії (*structural conditionality*), які еволюціонували від макроекономічних (рівень бюджетного дефіциту відношення боргу до ВВП, рівень кредитування національної економіки, золотовалютні резерви) до економічної політики (зміни в законодавстві, умови інституційних реформ). Для окремих країн рекомендується лібералізація цін, приватизація, реформа торговельних режимів, поліпшення умов для прямих іноземних інвестицій, підвищення незалежності центрального банку тощо. Керівництво МВФ вважає, що виконання таких умов сприяє зростанню найменш розвинутих країн та країн із перехідною економікою.

гносування банків та з допомогою МФК інвестував у приватні банки. У Латвії аналітична команда Світового банку надала підтримку місцевим банкам у розв'язанні проблем, а також у розробленні пріоритетів державної політики витрат. ЄБРР зробив вагомі інвестиції в капітал та надав кредити Парекс-банку, який опинився у скрутному становищі, а БАГІ в рамках загальної підтримки гарантувало австрійському UniCredit Bank інвестиції в латвійське представництво. Ефективним тристороннє співробітництво було також у Колумбії й Мексиці, де Світовий банк співпрацював із Міжамериканським банком розвитку та МВФ.

Окрім того, у період фінансової кризи практикувалися двостороння кооперація між Світовим банком і відповідними регіональними банками розвитку, де участь МВФ була мінімальною. У Єгипті й Марокко МВФ співпрацював зі Світовим банком і Африканським банком розвитку з технічних питань, проте не долучався до фінансової підтримки цих країн. У Індонезії Світовий банк співпрацював із Азійським банком розвитку та іншими партнерами для вироблення й допомоги в реалізації урядової економічної програми. МВФ також брав участь на загальному рівні, проте не долучався до антикризових програм уряду та не надавав фінансові ресурси.

ЄБРР у тісному співробітництві з МВФ, ЄК та іншими МФО й наддержавними органами лідирував у створенні й реалізації Віденської ініціативи, котра допомагала стабілізувати ситуацію в європейському банківському секторі, який постраждав через проблеми дочірніх банків у країнах Центральної та Східної Європи. Масштабною спільною ініціативою ключових МФО світу став Об'єднаний план дій для цих країн, запроваджений Світовим банком, МФК, БАГІ, ЄБРР і ЄІБ. Відповідно до Плану, що почав діяти в лютому 2009 р., МФО скоординували надання 24,5 млрд дол. США на порятунок банківської сфери для відновлення в регіоні кредитування реального сектору економіки.

4.2. АНАЛІЗ СТАНУ ТА ДИНАМІКИ РЕАЛІЗАЦІЇ ПРОЕКТІВ, ЯКІ ВПРОВАДЖУЮТЬСЯ З ВИКОРИСТАННЯМ РЕСУРСІВ МІЖНАРОДНИХ ФІНАНСОВИХ ОРГАНІЗАЦІЙ

Національним планом дій на 2012 рік щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010–2014 роки “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава”, передбачено необхідність підвищення ефективності використання кредитних ресурсів міжнародних фінансових організацій та міжнародної технічної допомо-

ги (п. 129)¹. У межах поставленого цільового орієнтиру доцільно проаналізувати стан виконання проектів, які реалізуються з використанням ресурсів міжнародних фінансових організацій, що дасть змогу узгодити їх упровадження з пріоритетними напрямками соціально-економічного розвитку України.

4.2.1. Про стан реалізації проектів, що впроваджуються з використанням ресурсів ЄБРР

Європейський банк реконструкції та розвитку (ЄБРР) виступає стратегічним партнером і найефективнішим інвестором для України в питаннях модернізації національної економіки. Проекти у сфері енергетики, які підтримуються ЄБРР, є безпрецедентними за масштабами для вітчизняної економіки. Фінансування з боку Банку транспортних проектів збігається в часі з критичною потребою в технічному відновленні ключових ланок національної інфраструктури. Водночас унаслідок невирішеності низки проблемних питань знижується результативність спільних проектів у державному секторі України.

Аналіз стану реалізації проектів ЄБРР у вітчизняному державному секторі дає змогу визначити низку важливих тенденцій, а саме:

- *Збереження значної концентрації сфер реалізації проектів ЄБРР у державному секторі України.* Попри велику зацікавленість ЄБРР у розширенні портфеля проектів у державному секторі України, сфери кредитування дотепер обмежуються п'ятьма напрямками (рис. 4.2.1).

Майже 90 % проектів ЄБРР у державному секторі в доларах США припадає на енергетичну, транспортну й фінансову сфери. У свою чергу, якщо розглядати проекти ЄБРР, фінансовані в євро, то, як бачимо з рис. 4.2.1, абсолютно всі вони реалізовувалися виключно в енергетичній і транспортній сферах.

- *Зростання ролі євро у визначенні валюти кредитування в рамках проектів ЄБРР.* Сукупний обсяг позик, які схвалено для реалізації проектів у державному секторі України в 1993–2012 рр., становить

¹ Про Національний план дій на 2012 рік щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010—2014 роки “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава”: указ Президента України від 12.03.2012 № 187/2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/14581.html>.



Рис. 4.2.1. Структура схвалених позик ЄБРР у державному секторі України протягом усього періоду співробітництва за цільовим критерієм, виданих у доларах США (зліва) та в євро (справа)

Складено за: Записка про підсумки співробітництва з міжнародними фінансовими організаціями у 2011 році. Берез. 2012 р. / М-во екон. розвитку і торгівлі України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.me.gov.ua/file/link/179840/file/zapiska.doc>.

674,9 млн дол. США та 1287 млн євро (станом на початок II кв. 2012 р.). Для порівняння: на початок II кв. 2011 р. сукупний обсяг схвалених позик становив 674,9 млн дол. США і 662,4 млн євро. Таким чином, лише за рік портфель кредитів ЄБРР у державному секторі України, номінованих у євро, зріс майже вдвічі, водночас у доларах США не було схвалено жодної нової позики.

- *Збереження прийняттого рівня освоєння державним сектором України кредитних ресурсів у рамках проектів ЄБРР.* Станом на початок II кв. 2012 р. рівень освоєння схвалених у 1993–2012 рр. позик у доларах США в державному секторі України становив 88,2 %, а в євро – 42,8 %. Для порівняння: у 2011 р. ці показники дорівнювали 87,7 і 64 % відповідно. Певне зменшення вибірки позик свідчить про високі темпи освоєння нових проектів, у рамках яких інтенсифікується кредитування, зокрема в євро.
- *Збільшення ролі енергетики й інфраструктури у структурі проектів ЄБРР в Україні.* Ключовим елементом нової Стратегії діяльності ЄБРР в Україні є зміщення пріоритетів від фінансової компоненти в напрямі інфраструктурних проектів та здійснення масштабних енергетичних інвестицій. Про це, крім тексту самої Стратегії, свідчить поточна структура проектів у державному секторі,

котрі реалізуються або перебувають на стадії завершення погашення позик (рис. 4.2.2).

Слід зазначити, що за офіційними даними після 100-відсоткового освоєння позикових коштів ЄБРР у рамках проектів у сфері зв'язку, муніципальній і фінансовій сферах ним не було ухвалено жодної позики на подібні цілі. Натомість усі нові проекти ухвалювалися лише в енергетичній сфері та інфраструктурному забезпеченні, причому в євро. У контексті поступового заміщення долара США в позиках ЄБРР розпочаті в цій валюті проекти натеper мають високий коефіцієнт освоєння коштів.

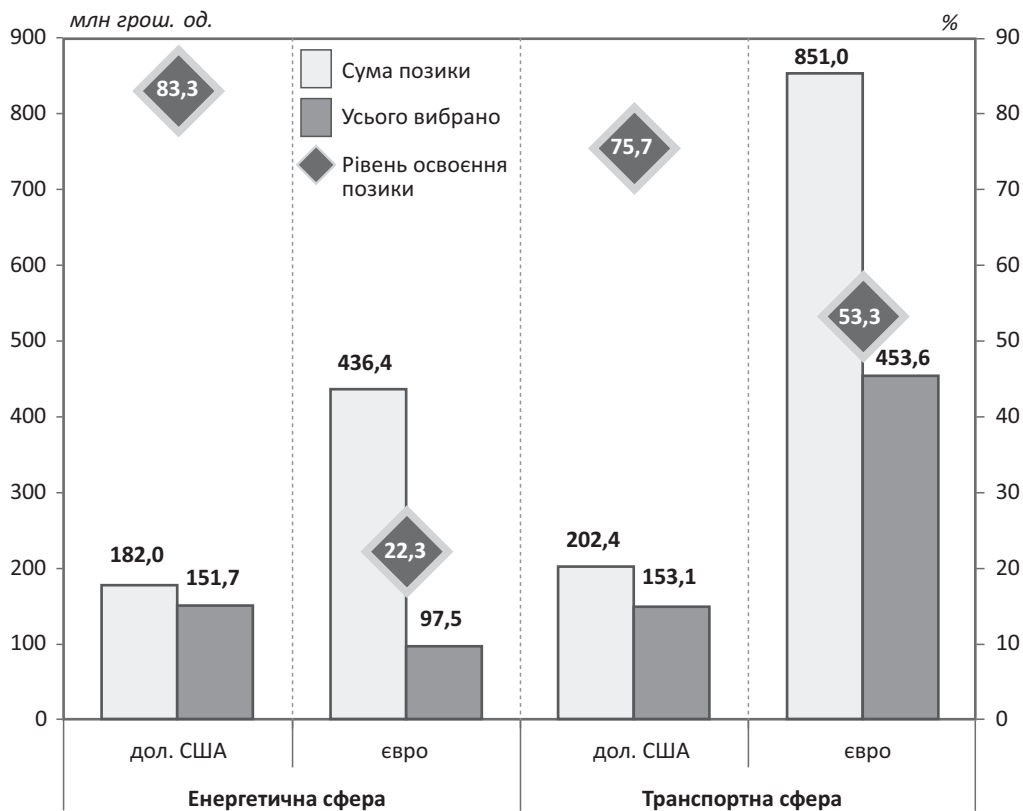


Рис. 4.2.2. Обсяги позик ЄБРР у державному секторі України та рівень їх освоєння в енергетичній та транспортній сферах у розрізі валют

Складено за: Записка про підсумки співробітництва з міжнародними фінансовими організаціями у 2011 році. Берез. 2012 р. / М-во екон. розвитку і торгівлі України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.me.gov.ua/file/link/179840/file/zapiska.doc>.

Зокрема, для енергетичних проектів цей показник сягає 83,3 %, а для інфраструктурних – 75,7 %. Водночас частка нових проектів у євро в енергетиці становить 22,3 %, а в транспортній сфері – 53,3 %.

- *Нарощення проектного портфеля ЄБРР у державному секторі України.* Результати оцінювання співробітництва України з ЄБРР у державному секторі в розрізі термінів дії окремих позик засвідчують зростання проектної активності. На зміну проектам, за якими завершено вибірку та котрі перебувають на стадії погашення, Україною та ЄБРР ухвалюються нові проекти (рис. 4.2.3).

Щоправда, дати підписання угод і початку вибірки в рамках цих проектів не збігаються, тому фінансові потоки не відразу відображаються у фінансовій статистиці Міністерства фінансів України, що, у свою чергу, впливає на графічне відображення проектної активності ЄБРР.

- *Підвищення частки довго- й середньострокових проектів кредитування.* Останніми роками ЄБРР ліберальніше підходив до визначення термінів, необхідних для реалізації проектів, а отже, погашення позик. Середня тривалість проектів ЄБРР у державному секторі України, реалізацію яких завершено, становила 8,3 року. Утім, для всіх наступних проектів вона становить уже понад 14 років. Зазначене свідчить про безумовний прогрес у розвитку співробітництва, у результаті чого національна економіка отримує важливий імпульс розвитку, компенсуючи дефіцит довгострокових ресурсів на внутрішньому ринку.
- *Посилення ролі ЄБРР у діяльності банківського сектору України.* Протягом 2009–2011 рр. ЄБРР зробив вагомі кроки щодо входження на банківський ринок України. Станом на 1 січня 2012 р. ЄБРР є співвласником банків, що функціонують на території України, серед яких КБ “Мегабанк”, КБ “Прокредит банк” і КБ “Укрсиббанк”. Фінансові позиції ЄБРР наведено на рис. 4.2.4.

Наразі ЄБРР не здійснює активної експансії на внутрішній банківський ринок України, що передусім пов’язане з обмеженням кредитування в національній валюті. Частка банків із засновником ЄБРР у сукупному статутному капіталі становить 10 % усіх банків із іноземним капіталом та 3,8 % – у сукупних активах банківської системи. Окремо слід відзначити більшу роль таких банків у накопиченні активів у іноземній валюті (частка у 5 % сукупних активів банків в іноземній валюті проти 3 % у національній). Для порівняння: банкам із Кіпром у засновниках належить 13,9 % сукупного статутного капіталу та 20,5 % сукупних

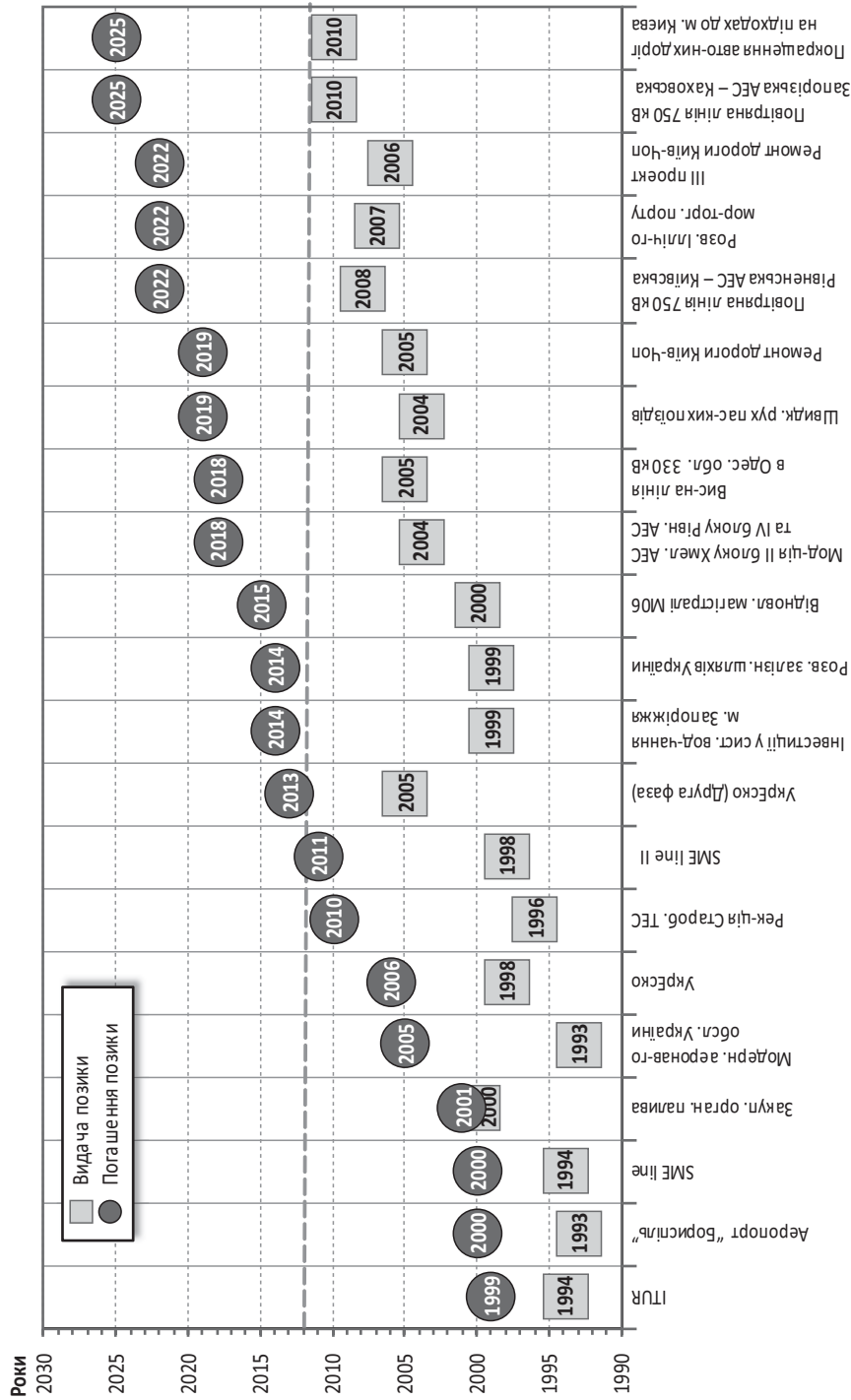


Рис. 4.2.3. Динаміка реалізації проектів ЄБРР у державному секторі України в розрізі часових меж
 Складено за: Записка про підсумки співробітництва з міжнародними фінансовими організаціями у 2011 році. Берез. 2012 р. / М-во екон. розвитку і торгівлі України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.me.gov.ua/file/link/179840/file/zapiska.doc>.

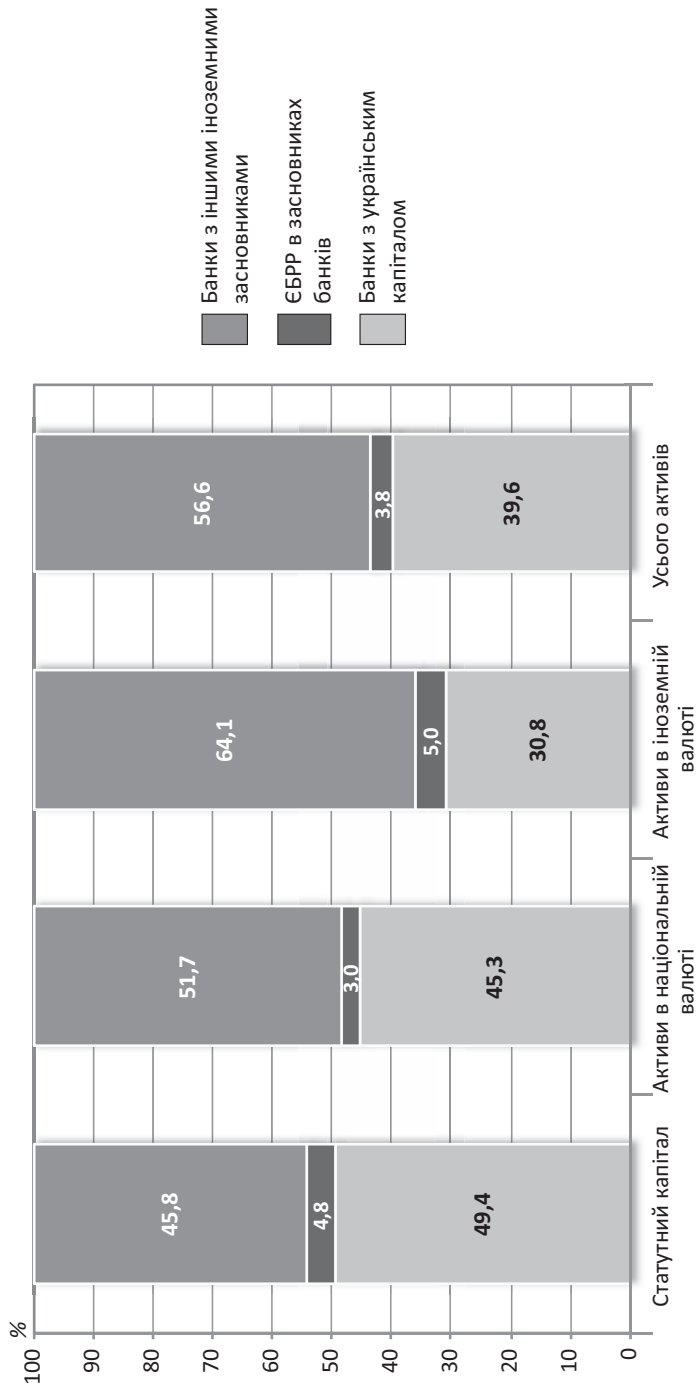


Рис. 4.2.4. Структура формування статутного капіталу й активів банківської системи України станом на 1 січня 2012 р.

Складено за даними Національного банку України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.bank.gov.ua>.

активів вітчизняної банківської системи. Водночас у разі досягнення домовленостей ЄБРР і НБУ ЄБРР зможе розгорнути кредитування в національній валюті на внутрішньому фінансовому ринку України, що істотно змінить структуру банківських послуг на ньому.

У квітні 2011 р. Радою директорів ЄБРР було затверджено нову Стратегію діяльності в Україні, розраховану на реалізацію протягом 2011–2014 рр.¹ Цей документ ухвалено на зміну попередній Стратегії діяльності в Україні², котра розраховувалася на 2007–2009 рр., але була подовжена на 2010 р.

Окрім уточнення пріоритетів і напрямів діяльності, ухвалення нової Стратегії потребувало зміни формату співробітництва з Україною, яка за обсягами кредитно-інвестиційної діяльності займає другу позицію після Росії (станом на початок 2010 р.). Упродовж 2007–2010 рр. Україна випередила Польщу, котра до цього була другою.

ЄБРР у своїй діяльності керується низкою інтересів як у приватному, так і в державному секторі. Відповідно до встановлених критеріїв, частка проектів у державній сфері й приватному секторі протягом 2007–2011 рр. у середньому співвідносилась як 35(30) : 65(70). Причому частка проектів без державних гарантій у сукупному портфелі сягала у 2009 р. 76 %. Цим обумовлюється різноманіття пріоритетних напрямів діяльності ЄБРР в Україні. Зокрема, Стратегією Банку від 2007 р. передбачалося сприяння³:

- підвищенню ефективності, конкурентоспроможності й стандартів корпоративного управління в приватному секторі України та надходженню прямих іноземних інвестицій;
- розвитку внутрішніх ринків капіталу та надання постійної підтримки мікро-, малим і середнім приватним підприємствам за допомогою спеціальних довгострокових кредитних ліній через посередництво банків-партнерів;

¹ Стратегія діяльності в Україні 2011–2014 рр. : затв. Радою директорів на засіданні 12–13 квіт. 2011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ebrd.com/russian/downloads/country/strategy/ukraine_uk.pdf.

² Стратегія діяльності в Україні : схвал. Радою директорів 18 верес. 2007 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ebrd.com/downloads/about/policies/2007-09-18,_Strategy_for_Ukraine-_Ukrainian_web.pdf.

³ Огляд діяльності Банку // Стратегія діяльності в Україні : схвал. Радою директорів 18 верес. 2007 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ebrd.com/downloads/about/policies/2007-09-18,_Strategy_for_Ukraine-_Ukrainian_web.pdf.

- підвищенню енергоефективності й енергетичної безпеки, охороні довкілля та сталому використанню природних ресурсів у всіх секторах економіки;
- поліпшенню ефективності й надійності ключових об'єктів інфраструктури, виробництва, передачі й розподілу електроенергії та нафто- й газотранспортної систем України.

Загальна оцінка результативності реалізації затверджених пріоритетів дає підстави для висновку про:

- *зниження рівня результативності проектів ЄБРР у фінансовій сфері України внаслідок фінансово-економічної кризи.* Як зазначає ЄБРР, реалізація встановлених у 2007 р. пріоритетів діяльності зберігалася на високому якісному рівні до IV кв. 2008 р., поки фінансово-економічна криза не завдала нищівного удару по фінансовій системі й реальному сектору України. Для ЄБРР це проявилось у зриві реалізації значної кількості фінансово-кредитних проектів, адже майже всі його партнери були змушені істотно коригувати напрями своєї діяльності. Зокрема, проблематичними для ЄБРР стали довгострокові кредитні лінії в контексті розвитку внутрішнього ринку капіталу. У результаті ряд поставлених завдань йому так і не вдалося виконати, йдеться передусім про програми розвитку бізнесу. Лише у 2009 р. ЄБРР було скасовано 180 операцій (у 2008 р. – 25), що вказує на серйозність ускладнень унаслідок кризи. Проте дієві заходи реагування на поширення кризи та якісне управління інвестиційним портфелем дали йому змогу утримати частку проблемних кредитів на низькому рівні;
- *зниження дієвості механізмів сприяння розвитку підприємництва.* У результаті фінансово-економічної кризи було нівельоване досягнення щодо сприяння подальшому розвитку ринків капіталу та надання постійної підтримки мікро-, малим і середнім приватним підприємствам шляхом надання цільових довгострокових кредитних ліній разом із банками-партнерами;
- *посилення антикризової складової діяльності ЄБРР в Україні.* Здійснюючи поточне коригування пріоритетів відповідно до розвитку ситуації в Україні, ЄБРР значно посилив антикризову складову своєї присутності в ній. Так, у 2008–2009 рр. він інвестував у вітчизняний фінансовий сектор більше ніж 1 млрд євро, зокрема понад 600 млн євро для підтримки капітальної бази банків;

- недостатність заходів щодо сприяння в підвищенні стандартів корпоративного управління українського приватного сектору.

Разом із тим, незважаючи на ускладнення з реалізацією фінансових проектів ЄБРР в Україні, йому вдалося досягти:

- результативності у фінансуванні зміцнення ядерної безпеки України, пов'язаної з чорнобильськими проектами;
- високої результативності в транспортно-інфраструктурних і енергетичних інвестиційних проектах;
- підвищення ефективності й надійності базової енергетичної інфраструктури.

При підготовці нової Стратегії діяльності в Україні ЄБРР системніше поставився до окреслення пріоритетних сфер, зокрема сформулював думку про стратегічний потенціал українського сільськогосподарського комплексу в контексті продовольчої безпеки, укотре підкресливши важливість енергетичних проектів. У Стратегії 2011 р. до пріоритетів своєї діяльності ЄБРР включив¹:

- підвищення енергоефективності в усіх секторах;
- інтеграцію в Європейський енергетичний ринок та зміцнення енергетичної безпеки;
- сприяння конкуренції й економічній диверсифікації в міру того, як Україна рухатиметься до глибшої інтеграції у глобальні ланцюги виробництва й постачання;
- підтримку реалізації потенціалу України в галузі харчової промисловості та сільського господарства, а отже, сприяння забезпеченню продовольчої безпеки в рамках регіону та на глобальному рівні;
- модернізацію застарілої інфраструктури України, особливо транспортних коридорів, та комерціалізацію підприємств, які надають комунальні послуги;
- стабілізацію фінансового сектору та сприяння розвитку капіталу в національній валюті.

У новій Стратегії ЄБРР високо оцінив прагнення українського уряду², створеного після президентських виборів 2010 р., до формування відпо-

¹ Стратегічні напрямки діяльності та операційні пріоритети. Пріоритети Банку на період стратегії // Стратегія діяльності в Україні 2011–2014 рр. : затв. Радою директорів на засіданні 12–13 квіт. 2011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ebrd.com/russian/downloads/country/strategy/ukraine_uk.pdf.

² Передмова // Стратегія діяльності в Україні 2011–2014 рр. : затвердж. Радою директорів на засіданні 12–13 квіт. 2011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ebrd.com/russian/downloads/country/strategy/ukraine_uk.pdf.

відальної політики та впровадження життєво необхідних реформ, що відкладалися в період дії попередньої Стратегії.

Створення умов для кредитування ЄБРР у місцевій валюті є невід'ємною складовою підвищення результативності міжнародного співробітництва України. З метою підтримки ініціативи ЄБРР щодо кредитування резидентів у гривні Національним банком України в 2007 р. було внесено відповідні зміни до Положення про відкриття та функціонування кореспондентських рахунків банків – резидентів і нерезидентів у іноземній валюті та кореспондентських рахунків банків-нерезидентів у гривнях, затвердженого постановою Правління Національного банку України від 26.03.1998 № 118 (далі – Положення), завдяки чому ЄБРР на сьогодні має таку можливість.

Положенням, зокрема, визначено перелік документів, котрі потрібні для відкриття ЄБРР кореспондентських рахунків у іноземній валюті для кредитування резидентів у гривнях, та перелік операцій, за якими на цей рахунок зараховуються й списуються кошти.

До таких операцій, зокрема, належать перерахування коштів за операціями міжбанківського кредитування з уповноваженими банками України та продаж іноземної валюти на міжбанківському валютному ринку України.

Залучені кошти у гривні надалі можуть бути спрямовані на фінансування кредитних проектів реального сектору економіки України. Однак на сьогодні програма фінансування ЄБРР резидентів у гривні ще не набула широкого розвитку.

У цьому контексті треба наголосити, що ЄБРР також порушував питання щодо:

- необхідності законодавчого врегулювання випуску міжнародними фінансовими організаціями облігацій, номінованих у гривнях, на території України;
- подальшого використання ЄБРР коштів, отриманих від розміщення ним зазначених облігацій, для фінансування проектів резидентів у гривнях.

Разом із тим слід зазначити, що питання емісії й обігу цінних паперів регулюються Законом України “Про цінні папери та фондовий ринок” від 23.02.2006 № 3480-IV. Оскільки ЄБРР є нерезидентом, тобто юридичною особою, яка створена й діє відповідно до законодавства іноземної держави, він не може здійснювати емісію цінних паперів на території України, враховуючи положення чинного законодавства. На законодавче врегулювання питання надання можливості міжнародним фінансо-

вим організаціям здійснювати на території України емісію облігацій, номінованих у гривні, спрямовано кілька законопроектів, які були відхилені під час розгляду на засіданні Верховної Ради України.

З метою врегулювання порушеного питання Міністерством фінансів України підготовлений відповідний законопроект щодо внесення змін до Закону України “Про цінні папери та фондовий ринок”, котрий урахував усі зауваження, висловлені під час розгляду вищезазначених проектів, відхилених Верховною Радою України. Проект Закону України “Про внесення змін до Закону України “Про цінні папери та фондовий ринок” щодо емісії облігацій міжнародних фінансових організацій” був внесений урядом на розгляд Верховної Ради України 17.11.2011 (реєстраційний № 9470).

Цим законопроектом пропонується внести такі зміни до Закону України “Про цінні папери та фондовий ринок”:

- скоригувати визначення поняття “емітент” у частині доповнення переліку емітентів такими суб’єктами, як міжнародні фінансові організації;
- доповнити перелік емісійних цінних паперів і боргових цінних паперів новим видом цінних паперів – облігаціями міжнародних фінансових організацій (облігації МФО);
- доповнити новою ст. 8-2, яка регулює процедуру здійснення емісії та розміщення міжнародними фінансовими організаціями їх облігацій.

Водночас законопроектом передбачається, що Кабінет Міністрів України за погодженням із Національним банком України *надаватиме* міжнародним фінансовим організаціям *дозвіл на здійснення емісії облігацій МФО на території України та встановлюватиме граничні обсяги суми випуску таких облігацій*. Законопроект також містить норми щодо використання залучених від емісії облігацій МФО коштів *виключно для кредитування в гривні реального сектору економіки України та/або впровадження довгострокових інвестиційних проектів його розвитку*. При цьому Кабінет Міністрів України за погодженням із Національним банком України *встановлюватиме максимальний розмір сукупної вартості кредиту/позики* (з урахуванням процентної ставки, комісії та зборів), за яким може здійснюватися зазначене в цій частині кредитування.

Запровадження цих норм дасть змогу державі контролювати обсяг емісії облігацій МФО на території України, проводити адекватну економічній ситуації грошово-кредитну політику, а також уникнути виведення фінансових ресурсів за територію України.

Постановою Верховної Ради України “Про прийняття за основу проекту Закону України про внесення змін до Закону України “Про цінні

папери та фондовий ринок” щодо емісії облігацій міжнародних фінансових організацій” від 17.05.2012 № 4774-VI визначено прийняти за основу проект Закону України про внесення змін до Закону України “Про цінні папери та фондовий ринок” щодо емісії облігацій міжнародних фінансових організацій (реєстраційній № 9470), поданий Кабінетом Міністрів України, та надано доручення Комітету Верховної Ради України з питань фінансів, банківської діяльності, податкової та митної політики доопрацювати зазначений законопроект із урахуванням зауважень і пропозицій суб’єктів права законодавчої ініціативи та внести його на розгляд Верховної Ради України в другому читанні.

4.2.2. Про стан реалізації проектів, які впроваджуються з використанням ресурсів МБРР

МБРР є стратегічним партнером України в розбудові сучасної ринкової економіки, здійсненні необхідних структурних реформ і модернізації державних фінансів. Специфіка співробітництва України з МБРР полягає в домінуванні ролі механізму аналітично-дорадчої допомоги підтримки реформ, обумовленому цільовим характером надання позик. Якщо кредитні проекти ЄБРР фінансують окремі точкові проекти в межах установлених сфер, то проекти МБРР здебільшого охоплюють пріоритетні галузі.

Співробітництво України із МБРР характеризується низкою тенденцій, на основі яких можна оцінити його результативність, зокрема:

- *Збереження помірних темпів нарощення обсягів кредитування з боку МБРР.* Упродовж 2011 р. приріст позик МБРР на реалізацію проектів у державній сфері України становив 350 млн дол. США, або 5,6 % сукупного обсягу наданих позик. Станом на кінець I кв. 2012 р. обсяг схвалених МБРР позик сягнув 6281,9 млн дол. США. Така динаміка хоча й відповідає середнім річним обсягам за період співробітництва, може свідчити про звуження напрямів кредитування (у 2011 р. узгоджено лише два нових проекти).

На зміну динамічному нарощенню кредитного портфеля МБРР в Україні у 1995–1999 рр. спостерігалось істотне уповільнення відповідного приросту у 2000–2007 рр. (за винятком 2001 і 2005 рр.) (рис. 4.2.5).

Досягши рекордних обсягів надання кредитних ресурсів у 2008 р. (близько 900 млн дол. США), у 2011 р. МБРР профінансував в Україні лише 244,1 млн дол., що майже вдвічі менше навіть за рівень кризового 2009 р. Подібна ситуація намітилась і у 2012 р.: за I кв. було отримано

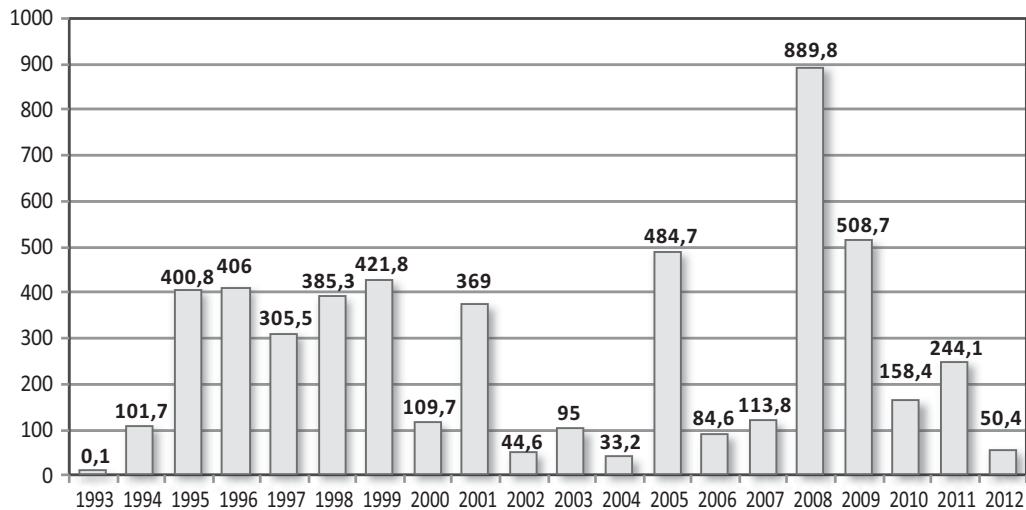


Рис. 4.2.5. Обсяги фінансування позик МБРР

Складено за: Записка про підсумки співробітництва з міжнародними фінансовими організаціями у 2011 році. Берез. 2012 р. / М-во екон. розвитку і торгівлі України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.me.gov.ua/file/link/179840/file/zapiska.doc>.

трохи більше 50 млн дол. США. Таким чином, наявні ознаки поступового гальмування кредитування, що відповідає загальним тенденціям співробітництва України з МФО.

- *Поступове збільшення ролі інвестиційних позик у проектному портфелі МБРР в українському державному секторі.* Останніми роками намітилася позитивна тенденція нарощення частки інвестиційних проектів у кредитному портфелі МБРР (рис. 4.2.6). Упродовж року (на кінець II кв. 2012 р.) частка інвестиційних позик зросла до 30 % ухваленого кредитного портфеля МБРР в Україні, тоді як у аналогічний період 2011 р. вона становила 26 %.

Поступове зміщення пріоритетів співробітництва на користь інвестиційних позик є позитивним імпульсом для вітчизняної економіки. Детальна структура інвестиційних проектів МБРР у державному секторі України наведена на рис. 4.2.7.

Фінансування інвестиційних проектів МБРР у державному секторі України дає змогу виконувати важливі завдання: інфраструктурні (проекти, що стосуються автомобільних доріг, водопостачання, гідроелектростанцій тощо); розвитку експорту, які сприяють державній політиці

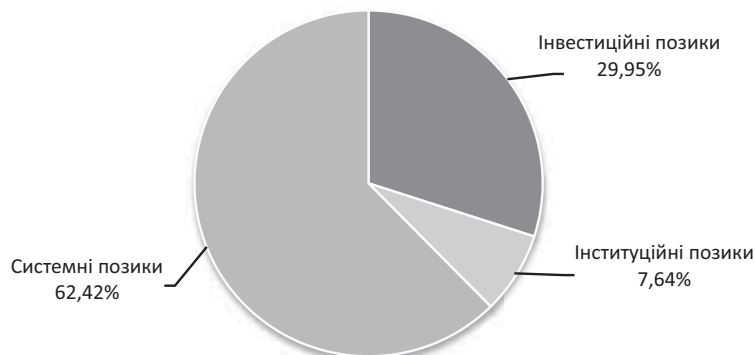


Рис. 4.2.6. Структура схвалених позик МБРР у державному секторі України за цільовим призначенням у 1993–2012 рр.

Складено за: Записка про підсумки співробітництва з міжнародними фінансовими організаціями у 2011 році. Берез. 2012 р. / М-во екон. розвитку і торгівлі України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.me.gov.ua/file/link/179840/file/zapiska.doc>.

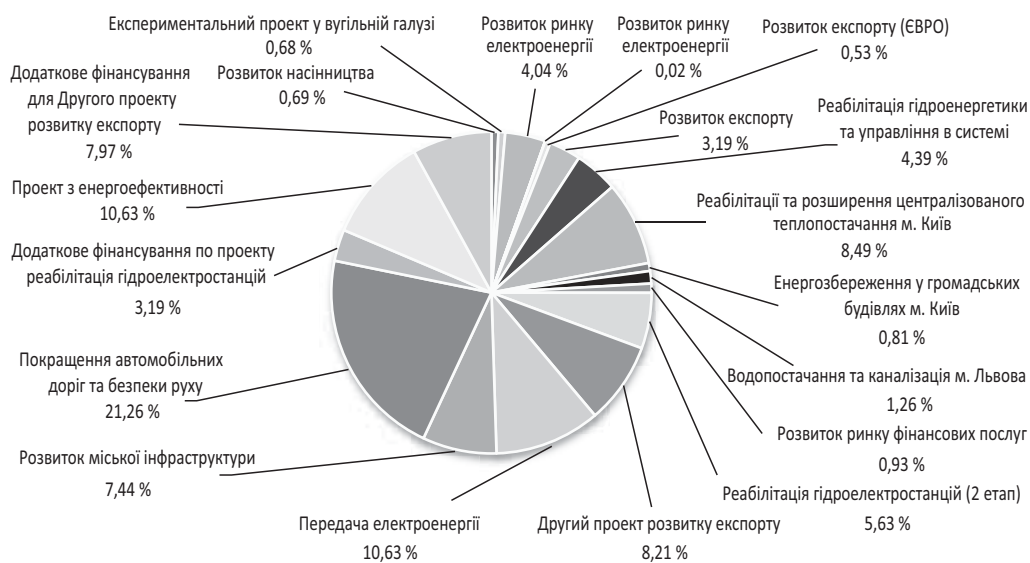


Рис. 4.2.7. Структура інвестиційних позик МБРР у державному секторі України в 1993–2012 рр.

Складено за: Записка про підсумки співробітництва з міжнародними фінансовими організаціями у 2011 році. Берез. 2012 р. / М-во екон. розвитку і торгівлі України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.me.gov.ua/file/link/179840/file/zapiska.doc>.

модернізації національної економіки; енергоефективності та розвитку ринку електроенергії в Україні, визначених пріоритетним напрямом подальшої співпраці з МБРР.

- *Згортання кредитних програм для системних проектів МБРР.* Цей вид цільових позик МБРР був актуальним і затребуваним у період основної фази інституційних трансформацій в Україні впродовж 1995–2001 рр. Подальші кредити під системні проекти у вітчизняному державному секторі залучалися лише у 2008 р. (на фінансування політики розвитку) та у 2009 р. (на післякризову реабілітацію фінансового сектору). Натепер жодних нових позик під вказані цілі залучено не було. Детальну структуру системних позик для реалізації проектів у державній сфері наведено на рис. 4.2.8.

Спочатку системні позики залучались у сфери економіки (вугільну промисловість і сільське господарство), останніми роками – як стабілізаційні кредити для сектору вітчизняних державних фінансів.

- *Утримання високого рівня анулювання попередньо узгоджених позик.* Перегляд умов надання позик МБРР на проекти в державній



Рис. 4.2.8. Структура системних позик МБРР у державному секторі України в 1993–2012 рр.

Складено за: Записка про підсумки співробітництва з міжнародними фінансовими організаціями у 2011 році. Берез. 2012 р. / М-во екон. розвитку і торгівлі України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.me.gov.ua/file/link/179840/file/zapiska.doc>.

сфері України є достатньо звичайним явищем. Так, у 1993–2012 рр. із сукупного обсягу узгоджених позик через анулювання в Україну не надійшло 0,73 млрд дол. США (10,4 %) кредитних ресурсів. За обсягами основна частина скасованих кредитів припадає на інвестиційні позики – майже 0,5 млрд дол. США. Прикладами є інвестиційні проекти розвитку електроенергії (за одним із них було анульовано 69 % обсягів кредиту, за іншим – 99,4 %); проект розвитку ринку фінансових послуг (скасовано 88,4 % фінансування). Загалом було анульовано п'яту частину узгоджених інвестиційних позик.

У сфері інституційних позик із загального обсягу анульовано майже третину. Зокрема, майже повністю згорнуто проекти розвитку через інтернет, розвитку приватного сектору, фонду муніципального розвитку та ін. Сучасну структуру ухвалених інституційних позик наведено на рис. 4.2.9.

Загалом ситуація перегляду узгоджених проектів між Україною та МБРР свідчить про наявність проблем, пов'язаних із ідентифікацією

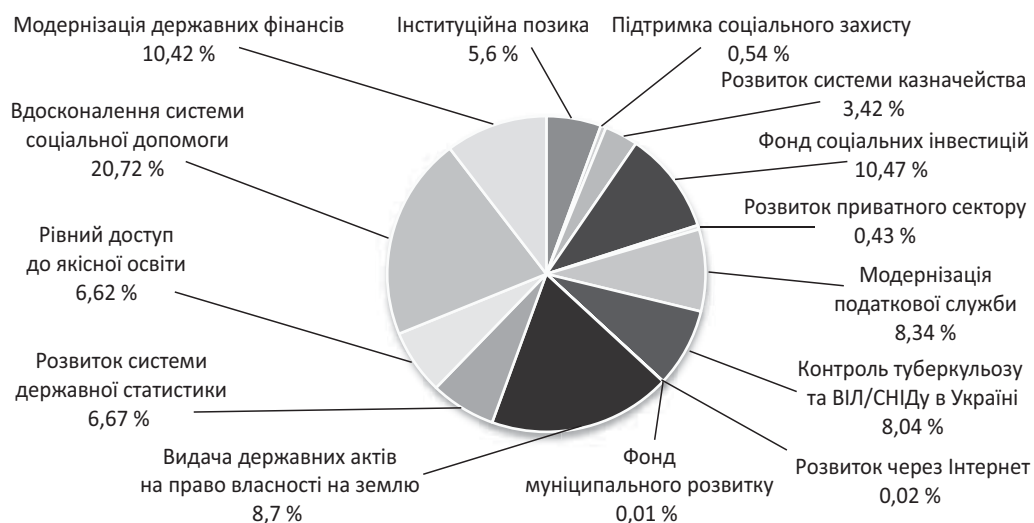


Рис. 4.2.9. Структура інституційних позик МБРР у державному секторі України у 1993–2012 рр.

Складено за: Записка про підсумки співробітництва з міжнародними фінансовими організаціями у 2011 році. Берез. 2012 р. / М-во екон. розвитку і торгівлі України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.me.gov.ua/file/link/179840/file/zapiska.doc>.

пріоритетних сфер кредитування. У цьому контексті оновлення стратегії МБРР щодо діяльності в Україні може стати важливим чинником поліпшення співробітництва.

- *Утримання значного резерву невикористаних позик.* Натепер у співробітництві України і МБРР лишається ресурс дофінансування наявних проектів. У сукупному обсязі кредитів МБРР невикористаними, згідно з графіками фінансування, залишається понад 17 % ресурсів (рис. 4.2.10), які в розрізі цільового кредитування розподіляються нерівномірно.

Найбільший резерв невибраних кредитних ресурсів – у сфері інвестиційних проектів. Це повною мірою відповідає сучасним тенденціям посилення ролі даної складової проектного портфеля МБРР у державному секторі України. Узгодження нових проектів дає змогу зберігати високий рівень залишку фінансування. Так, станом на початок II кв. 2012 р. понад половина сум узгоджених інвестиційних позик (майже 1 млрд дол. США) перебували в процесі реалізації проектів.

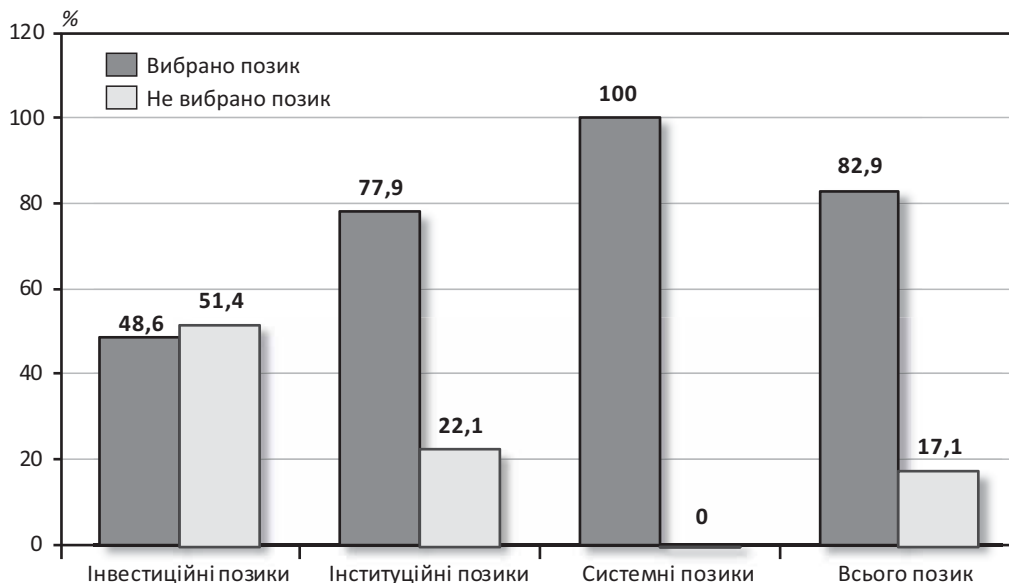


Рис. 4.2.10. Рівень використання позик МБРР у державному секторі України за цільовим використанням у 1993–2012 рр.

Складено за: Записка про підсумки співробітництва з міжнародними фінансовими організаціями у 2011 році. Берез. 2012 р. / М-во екон. розвитку і торгівлі України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.me.gov.ua/file/link/179840/file/zapiska.doc>.

Інституційні позики, поступово втрачаючи вагомість у сукупних проектах МБРР, зберігають невикористаний резерв фінансування (на початок II кв. 2012 р. – майже 105 млн дол. США).

При цьому не залишилося невикористаного кредитного резерву у сфері системних проектів, які дотепер переважають у кредитах МБРР. Цей вид позик було профінансовано в повному обсязі. Зважаючи на тенденцію до згортання системних позик у структурі кредитного портфеля МБРР в Україні, перспективи поновлення подібних проектів у вітчизняному державному секторі невизначені.

Формат співробітництва Світового банку з кожною окремою країною передбачає розробку індивідуальної стратегії партнерства. За формою та змістом ці стратегії ґрунтуються на аналізі поточної ситуації й ризиків, визначають передумови формування напрямів співробітництва, а також систему цільових пріоритетів і завдань. Особливістю стратегії партнерства МБРР є адаптивність до змін, зумовлених потребами реалізації проектів.

У період 2000–2007 рр. МБРР ухвалював дві стратегії щодо України, котрі відповідали прийнятому ним механізму “Стратегія допомоги країні” (Country Assistance Strategy – CAS)¹. Цей механізм передбачав фінансування цільових програм допомоги країнам-позичальницям. Про успішність співробітництва з Україною свідчить той факт, що з 2007 р. МБРР почав розробляти стратегії партнерства. Зокрема, за останні роки МБРР ухвалював такі програмні документи щодо України:

- Стратегія партнерства з Україною на період 2008–2011 фінансових років² від 2007 р., реалізація якої припала на період масштабної фінансово-економічної кризи 2008–2009 рр.;
- Стратегія партнерства з Україною на період 2012–2016 рр. фінансових років³ (схвалено Групою Світового банку 20.01.2012), котра

¹ Див. офіційний сайт Світового банку [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://siteresources.worldbank.org/PROJECTS/Resources/409401258057670156/ChapterII.pdf>.

² Стратегія партнерства з Україною на період 2008–2011 фінансових років / Рада виконавчих директорів Світового банку. Представництво Світового банку в Україні, Білорусі та Молдові. 8 лист. 2007 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://siteresources.worldbank.org/INTUKRAINE/Resources/CPS_20071206_ukr.pdf.

³ Стратегія партнерства з Україною на період 2012–2016 фінансових років / Рада виконавчих директорів Світового банку. Представництво Світового банку в Україні, Білорусі та Молдові. 20 січ. 2012 р. [Електронний ресурс]– Режим доступу: http://siteresources.worldbank.org/UKRAINEEXTN/Resources/328532-1328450253285/UKRCPS12_16_UK.pdf.

стала прогресивним продовженням багаторічного діалогу з Україною в питаннях упровадження структурних реформ.

У 2008 р. МБРР застосував до України механізм “двовекторної стратегії”, окресливши два визначальних напрями діяльності, а саме: сприяння економічному зростанню та посилення конкурентоспроможності й реформування державних фінансів, зокрема державного управління та системи державних послуг. Розробка МБРР у межах цих векторів спеціальних програм базувалася на розумінні взаємозв'язку інвестування в інфраструктуру та загального інвестиційного клімату, а також невід'ємності реформування сфери державних послуг у системі перебудови державних фінансів.

Істотних коректив зазнала Стратегія 2008–2011 рр. унаслідок масштабних негативних наслідків фінансово-економічної кризи, що зумовило різку корекцію поточних пріоритетів діяльності, а саме:

- нарощення стабілізуючої ролі фінансових ресурсів МБРР для державних фінансів України;
- посилення координаційно-дорадчої функції МБРР у системі антикризових заходів МФО в Україні;
- зниження обсягів фінансування попередньо узгоджених проектів, що також обумовлювалося необхідністю консолідації ресурсів для фінансової стабілізації в інших країнах.

Загалом керівництвом МБРР виконання Стратегії 2008–2011 рр. було визнане помірно незадовільним¹. І хоча швидка реакція банку дала змогу ефективно долучитися до жорстких заходів антикризової політики, проектний портфель зазнав істотних втрат. МБРР не зміг перейти до очікуваного застосування “вибіркового підходу” з переорієнтацією на інвестиційне кредитування й інфраструктурні проекти. Таким чином, МБРР визнав прорахунки в контексті оцінювання потенційних ризиків і переоцінених очікуваннях від упровадження реформ. Разом із тим нових позитивних рис набуло використання позик на політику розвитку (ППР) як ключової складової протидії поширенню фінансової кризи в Україні.

У Стратегії МБРР на 2012–2016 рр. високу оцінку дістала Програма економічних реформ на 2010–2014 роки “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава”. Вона відіграє ключову роль

¹ Стратегія партнерства з Україною на період 2012–2016 фінансових років / Рада виконавчих директорів Світового банку. Представництво Світового банку в Україні, Білорусі та Молдові. 20 січ. 2012 р. [Електронний ресурс]– Режим доступу: http://siteresources.worldbank.org/UKRAINEEXTN/Resources/328532-1328450253285/UKRCPS12_16_UK.pdf.

у визначенні орієнтирів МБРР у процесі співробітництва з Україною. Зокрема, МБРР визнається, що реалізація заявлених у Програмі цілей разом із підвищенням ефективності урядування допоможе Україні подалати ряд структурних дисбалансів у економіці. При цьому МБРР наголошує на необхідності налагодження конструктивного діалогу між керівництвом країни, громадянським суспільством і бізнесом, що потребує досягнення паритету між національними інтересами й особистими амбіціями. У зв'язку з цим МБРР планує зосередити увагу на “вузьких” місцях Програми.

Стратегічна позиція МБРР щодо України базується на подібному з ЄБРР принциповому твердженні щодо невідповідності сучасного стану розвитку країни її потенціалу. МФО єдині у висновках щодо необхідності реалізації проектів в Україні у сферах:

- невідкладного реформування й модернізації державних фінансів;
- реалізації сільськогосподарського потенціалу;
- розвитку енергоринку за напрямками енергоефективності й зниження залежності;
- інтенсифікації залучення інвестиційних ресурсів у інфраструктурні проекти.

При цьому керівництво МБРР наголошує на необхідності ретельнішого моніторингу й оцінювання ризиків при формуванні та реалізації стратегії партнерства. Зокрема, ним виділяються такі ризики: часті зміни й неузгодженості реалізації державної політики, неефективного урядування, наступного гальмування фіскальних і структурних реформ.

4.2.3. Про стан реалізації проектів, які впроваджуються з використанням ресурсів Європейського інвестиційного банку

Європейський інвестиційний банк (ЄІБ) є ключовою ланкою європейської інвестиційно-банківської системи, що зумовлене його статутом. ЄІБ результативно поєднує статус державної установи, котра виконує стратегічні завдання розвитку, та має активну позицію у сфері кредитування комерційних проектів. Сучасна діяльність ЄІБ зводиться головним чином до:

- 1) *активної реалізації внутрішньої політики ЄС у сферах*¹:
 - стимулювання інвестицій у малий і середній бізнес;

¹ EIB supports the EU's policy objectives / European Investment Bank [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.eib.org/about/index.htm>.

- вирівнювання міжрегіональних економічних і соціальних диспропорцій;
- реалізації проектів у контексті проблеми глобального потепління;
- інвестування в проекти охорони навколишнього середовища;
- фінансування проектів щодо розробки альтернативних джерел енергії;
- інвестицій у інформаційні й комунікаційні технології для розбудови “економіки знань”;
- розбудови транскордонних мереж у сферах транспорту, енергетики та зв’язку;

2) виконання функції агента реалізації зовнішньої фінансової й інтеграційної політик ЄС. Фактично всі процеси розширення ЄС відбувалися невідривно від фінансування з боку ЄІБ масштабних проектів розвитку інфраструктури, енергетичної й екологічної безпеки в країнах-кандидатах на стадіях підготовки до вступу.

ЄІБ здійснює свою діяльність як у державному, так і в приватному секторах. Спільною рисою всіх проектів є національна або регіональна значущість, а також соціально-економічна пріоритетність відповідного фінансування. Тобто навіть за умов суто комерційного фінансування кредитних ліній важливим є досягнення цілей, ширших за отримання прибутку.

Урахування особливостей актуального статусу ЄІБ як організації, що крім економічних має ще й політичні цілі, є важливим елементом підвищення результативності співробітництва України з МФО.

Серед ключових тенденцій розвитку проектної діяльності ЄІБ у країнах-партнерах слід назвати такі:

- *Динамічне нарощення обсягів кредитування.* Маючи кредитний рейтинг за всіма системами оцінювання на рівні “AAA”, ЄІБ володіє масштабним потенціалом акумулювання фінансових ресурсів суверенних урядів і приватних інвесторів шляхом емісії облігацій. Сукупний обсяг кредитів ЄІБ за роки діяльності (починаючи з 1957 р.) сягнув 0,917 трлн євро¹ (профінансовано 17 522 проекти)² (рис. 4.2.11).

¹ Finance contracts signed / European Investment Bank [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.eib.org/projects/loans/regions/index.htm?start=1959&end=2012>.

² Multi-Criteria List / European Investment Bank [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.eib.org/projects/loans/list/index.htm?start=1959&end=2012®ion=&country=§or=.](http://www.eib.org/projects/loans/list/index.htm?start=1959&end=2012®ion=&country=§or=)

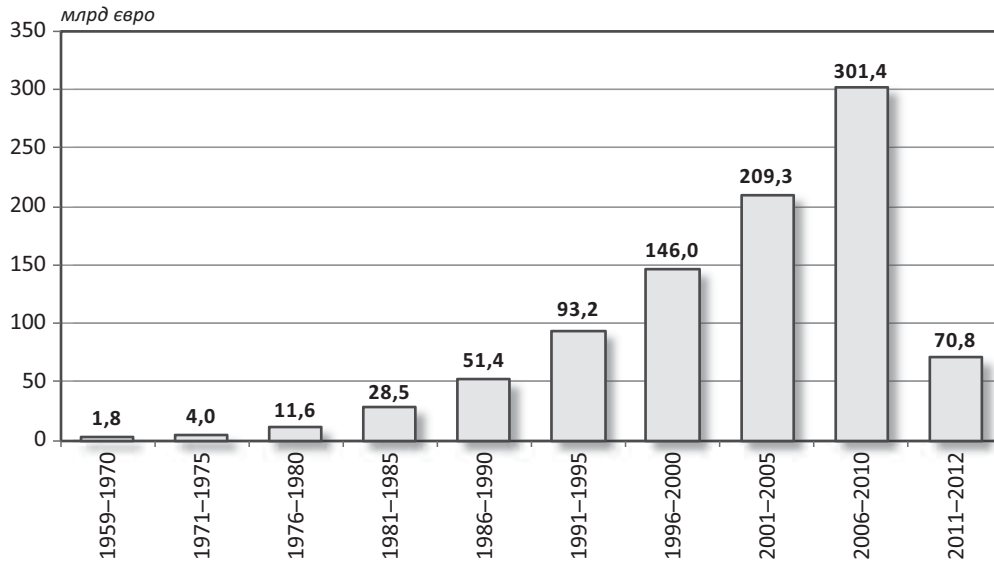


Рис. 4.2.11. Динаміка кредитування ЄІБ у розрізі часових періодів станом на 19 червня 2012 р.

Складено за: Записка про підсумки співробітництва з міжнародними фінансовими організаціями у 2011 році. Берез. 2012 р. / М-во екон. розвитку і торгівлі України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.me.gov.ua/file/link/179840/file/zapiska.doc>.

Для порівняння: ЄБРР у 1991–2011 рр. профінансував 3374 проекти на суму 210,7 млрд євро, із яких 138,6 млрд євро – самостійно¹.

Слід відзначити також інтенсифікацію фінансування проектів ЄІБ. Упродовж 1986–2000 рр. у середньому кожні п'ять років обсяг позик зростав у 1,6–1,8 раза.

Динаміка реалізації проектів досягла такого рівня, що протягом 2000–2012 рр. ЄІБ надав кредитів у 1,8 раза більше, ніж за попередніх 40 років. Зокрема, у 2011–2012 рр. ним було профінансовано 7,7 % (70,8 млрд євро) обсягу кредитів за понад 50-річний термін діяльності.

- *Домінування ЄС у реалізації інвестиційних проектів ЄІБ.* Діяльність ЄІБ поширюється на більш як 150 країн світу та охоплює практично всі його регіони (структуру наведено на рис. 4.2.12).

¹ Financial Report 2011 / European Bank for Reconstruction and Development (EBRD) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ebrd.com/downloads/research/annual/fr11e.pdf>.



Рис. 4.2.12. Структура та сукупний обсяг кредитного портфеля ЄІБ у розрізі регіонів станом на початок II півріччя 2012 р., млрд євро

Складено за: Записка про підсумки співробітництва з міжнародними фінансовими організаціями у 2011 році. Берез. 2012 р. / М-во екон. розвитку і торгівлі України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.me.gov.ua/file/link/179840/file/zapiska.doc>.

Водночас, маючи в засновниках уряди країн ЄС, ЄІБ передусім концентрує діяльність усередині ЄС. Так, понад 90 % (833,3 млрд євро) всіх позикових фінансових ресурсів було виділено на програми в межах ЄС. Ця тенденція актуальна й натеper. Зокрема, у 2011–2012 рр. 88 % наданих ресурсів було спрямовано до країн ЄС.

- *Пріоритетне фінансування проектів у країнах найближчого сусідства ЄС.* У структурі сукупних видатків ЄІБ пріоритетним напрямом є фінансування проектів у країнах – найближчих сусідах ЄС. Це кандидати на розширення ЄС, а також країни Середземноморського регіону. На ці групи країн ЄІБ сукупно інвестував 53 млрд євро, що в 1,7 раза більше за обсяги ресурсів, спрямовані в інші регіони.
- *Високий рівень концентрації цільових напрямів фінансування.* Згідно з офіційними даними, ЄІБ здійснює фінансування за 11 напрямками, які досить повно відображають структуру пріоритетів МФО. Водночас варто відзначити зосередження проектів у сферах транспорту й енергетики, а також надання кредитних ліній, на котрі припадає майже 65 % сукупних кредитів ЄІБ (рис. 4.2.13).

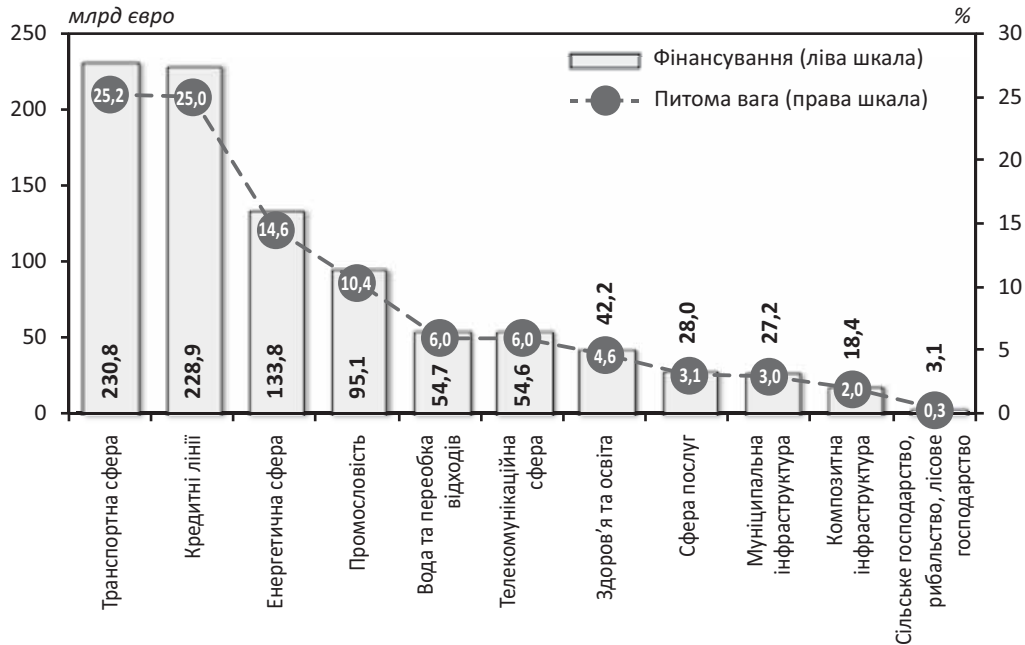


Рис. 4.2.13. Кредитний портфель ЄІБ у розрізі секторів за весь період діяльності станом на початок II півріччя 2012 р.

Складено за: Записка про підсумки співробітництва з міжнародними фінансовими організаціями у 2011 році. Берез. 2012 р. / М-во екон. розвитку і торгівлі України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.me.gov.ua/file/link/179840/file/zapiska.doc>.

Наступною за обсягами кредитування є група проектів у промисловості, сфері водопостачання й переробки відходів, а також телекомунікації. На зазначені цілі було сукупно надано 204,4 млрд євро, або 22,3 % ресурсів ЄІБ. Слід зауважити, що проекти в сільському господарстві користуються порівняно неістотною підтримкою ЄІБ (лише 3,1 млрд євро). Співробітництво України та ЄІБ перейшло у фазу активної співпраці у 2005 р., коли було укладено Рамкову угоду між Україною та Європейським інвестиційним банком¹, яка була ратифікована у 2006 р.² За цей час між

¹ Рамкова угода між Україною та Європейським інвестиційним банком : міжнар. угода від 14.06.2005 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_585/ed20101104.

² Про ратифікацію Рамкової угоди між Україною та Європейським інвестиційним банком : закон України від 07.02.2006 № 3392-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3392-15/ed20060207>.

Україною та ЄІБ було узгоджено й розпочато реалізацію низки важливих проектів у різних сферах. Натепер є всі підстави стверджувати, що ЄІБ у наступні роки може випередити інші МФО за обсягами проектних позик у державному секторі України. Для оцінювання результативності необхідно назвати ряд важливих характеристик такого співробітництва, якими є:

- *визначальна роль державного сектору у проектах ЄІБ.* Пріоритетним напрямом кредитування ЄІБ в Україні є проекти в державному секторі. Станом на початок II кв. 2012 р. понад 90 % узгоджених позик припадає на державний сектор, що значно вище за рівень, зокрема, ЄБРР (проекти в державному секторі – в середньому лише 30–35 % загального фінансування позик). Це дає змогу відзначити перспективність розвитку співробітництва з ЄІБ, зокрема у сфері державного партнерства;
- *високий рівень реалізації потенціалу партнерства України з МФО.* Передусім ідеться про високу динаміку залучення ресурсів ЄІБ на реалізацію пріоритетних напрямів модернізації вітчизняної економіки. Із загальної суми профінансованих у 2007–2012 рр. проектів ЄІБ у регіоні Східної Європи (включаючи Південний Кавказ і РФ) на Україну припало 50 % фінансових ресурсів (включаючи недержавний сектор). Для порівняння: на проекти в РФ було спрямовано лише 22 % таких ресурсів. Також слід згадати про створення передумов для формування моделі регіонального лідерства України у східних проектах ЄІБ;
- *вузька структура проектів ЄІБ за цільовим призначенням у державному секторі України.* У співробітництві України з ЄІБ домінують проекти в транспортній сфері (рис. 4.2.14). За останні роки сюди було спрямовано 65,6 % (0,65 млрд євро) сукупних позик ЄІБ. У енергетичних проектах попередньо зосереджено 325 млн євро.

Натепер залишаються поза увагою такі важливі сфери для можливого інвестування, як телекомунікації, муніципальна інфраструктура та сільське господарство. Наприклад, у РФ, окрім енергетичної сфери (57 %, або 275 млн євро, позик у цій країні), ЄІБ кредитує проекти в промисловості (13,5 %) й телекомунікаціях (23,8 %).

- *Зміцнення фінансових коопераційних зв'язків між ЄІБ і Україною.* Формат співробітництва України та ЄІБ віднедавна зазнав істотних змін. Слід відзначити тенденцію до коопераційного об'єднання різних МФО для спільного фінансування проектів у вітчизняному державному секторі. Високу результативність демонструє запро-



Рис. 4.2.14. Структура проектного портфеля ЄІВ у державному секторі України в розрізі пріоритетних сфер, %

Складено за: Записка про підсумки співробітництва з міжнародними фінансовими організаціями у 2011 році. Берез. 2012 р. / М-во екон. розвитку і торгівлі України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.me.gov.ua/file/link/179840/file/zapiska.doc>.

понована Україні модель спільного кредитування з боку кредитного пулу ЄБРР і ЄІВ на основі формули “50/50”, а також застосування подібного розподілу фінансування проектів між МФО й урядом. Зокрема, таким чином вже здійснюється фінансування реконструкції вітчизняних автомобільних доріг.

- *Наявність великого резерву непрофінансованих обсягів узгоджених позик.* Нині фактично вибрані кошти позик становлять лише 200 млн євро за угодою від 2007 р. у транспортній сфері. Решта проектів узгоджена, але поточних видатків не здійснено (рис. 4.2.15).

Таким чином, станом на початок II кв. 2012 р. для вітчизняного державного сектору зберігається потенціал кредитних ресурсів майже 0,8 млрд євро.

- *Невідповідність термінів ініціювання й реалізації проектів МФО в державному секторі України.* Існує серйозна проблема великого розриву між термінами узгодження позик, ратифікації угод про позики та часом фактичної реалізації проектів. Зокрема, проект щодо реконструкції автомобільної дороги Київ – Чоп від 2007 р. на практиці було профінансовано в три етапи лише з 2009 р. Також зазначимо, що угоду про позику на реалізацію проекту водопоста-

200	150	15,5	450	175
Третій проект “Ремонт автомобільної дороги Київ – Чоп”	“Будівництво повітряної лінії 750 кВ Рівненська АЕС – Київська”	Водоканал м. Миколаїв	Покращення транспортно- експлуатаційного стану автомобільних доріг на підходах до м. Києва	“Будівництво повітряної лінії 750 кВ Запорізька АЕС – Каховська”
30.07.2007	20.10.2008	02.02.2010	27.05.2011	16.09.2011

Рис. 4.2.15. Проекти ЄІБ у державному секторі України в розрізі дат укладання угод, млн євро

Складено за: Записка про підсумки співробітництва з міжнародними фінансовими організаціями у 2011 році. Берез. 2012 р. / М-во екон. розвитку і торгівлі України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.me.gov.ua/file/link/179840/file/zapiska.doc>.

чання й переробки відходів у м. Миколаєві на суму 15,54 млн євро ратифіковано Верховною Радою України лише в червні 2012 р., хоча ЄІБ узгодив цей проект ще у 2010 р.

Чинники зниження результативності співробітництва України з МФО

Існує ціла низка організаційних і технічних проблем, які значно знижують результативність співробітництва України з МФО, а саме:

- *незадовільний рівень імплементаційного потенціалу управлінського апарату України.* Ця проблема визначається МФО як одна з найпринциповіших. Це пов'язане з недостатньою зацікавленістю держави в здійсненні й упровадженні узгоджених із МФО рекомендацій. Унаслідок цього дорадчі програми, як, наприклад, у випадку з МБРР, стикаються з проблемою обмежених перспектив реалізації проектів через відстрочення або зрив процесу прийняття адміністративних рішень;

- *низький рівень залучення приватного капіталу до реалізації стратегічних державних проєктів.* Натепер приватний капітал фактично відсторонений від участі в реалізації державних проєктів у інфраструктурній і енергетичній сферах. Частково таку проблему можна було б розв'язати шляхом законодавчого врегулювання застосування концесійного механізму, прозорості приватизаційних процесів, захисту власності тощо;
- *обмеженість наявного фінансового інструментарію для акумулювання фінансових ресурсів на реалізацію проєктів у державному секторі України.* За оцінками МФО, в Україні чималий невикористаний потенціал фінансових ресурсів, який лише частково акумулюється через банківську систему. При цьому поза увагою залишаються інноваційні державні інструменти фондування, зокрема сурогатні й цільові облігації;
- *неповнота прогнозів щодо виділення коштів у рамках проєктів.* За даними Міністерства фінансів України, МФО не надають повного прогнозу щодо виділення коштів у рамках реалізації проєктів відповідно до стадій, що узгоджуються з графіком бюджетування уряду України, та за розподілом згідно з бюджетною класифікацією уряду. Подібна неузгодженість знижує результативність співпраці через розбалансування фінансових потоків у рамках проєктів, які фінансуються з державного бюджету разом із МФО;
- *неузгодженість єдиного формату інформаційного обміну з МФО.* Насьогодні розрахунки з поточних проєктів у державному секторі подаються у форматі МФО, що не кореспондує із прийнятим в Україні, зокрема, не відповідає бюджетній класифікації уряду України та не узгоджується з бюджетним циклом, що знову ж українською важливо для проєктів, у яких задіяні кошти державного бюджету;
- *недостатній рівень автоматизації інформаційного обміну.* Для отримання інформації від МФО про поточні прогнози й наміри виділення коштів у рамках проєктів Управління співробітництва з міжнародними фінансовими організаціями Міністерства фінансів України має формувати спеціальний запит. Таким чином, для української сторони актуалізується серйозна проблема – неточності прогнозів стосовно перспективи реалізації проєктів у державному секторі на основі інформації від МФО, оновлення котрої не забезпечується в автоматичному режимі;
- *недостатня якість інституційної пам'яті у сфері державного управління.* Висока плінність кадрів, пов'язана зі значними дис-

пропорціями в питаннях оплати праці, знижує освітньо-кваліфікаційний рівень управління проектами. При цьому робота спеціалізованих державних секторів спрямована, зокрема, на трансфер знань у приватний сектор.

Умови й напрями підвищення результативності співробітництва України з МФО

За підсумками оцінювання основних тенденцій у сфері реалізації проектів у державному секторі України, які впроваджуються з використанням ресурсів МФО, сформовано пропозиції щодо підвищення результативності такого співробітництва.

У розширенні співробітництва з МФО Україна має дотримуватися таких принципів:

- забезпечення національних інтересів у розробці й реалізації проектів, що фінансуються за рахунок коштів МФО;
- виконання критеріїв фінансової безпеки України;
- підвищення результативності співробітництва з МФО;
- відповідності обсягів залучення ресурсів МФО критеріям середньострокової стратегії управління державним боргом України;
- збільшення середніх термінів залучення кредитних ресурсів;
- підвищення ролі інвестиційних проектів, для яких залучаються ресурси МФО;
- пріоритетності проектів енергоефективності й енергозаощадження;
- забезпечення ефективного державного регулювання процедур залучення й використання ресурсів МФО;
- надання переваг вітчизняним виробникам робіт і послуг, які можуть бути використані в рамках проектів МФО в Україні.

Для реалізації визначених пріоритетів розвитку співробітництва України й МФО важливо забезпечити виконання ряду завдань, зокрема:

- запровадити оновлену середньострокову стратегію співробітництва України з МФО, яка максимально враховувала б актуальні економічні й фінансові національні інтереси. Уточнення вимагають критерії ініціювання та цільові критерії результативності проектів МФО в державному секторі України;
- підвищити ефективність взаємодії з МФО в посткризовий період шляхом удосконалення нормативно-правової бази, зокрема в частині модернізації стратегічних пріоритетів співпраці, розширення кредитного інструментарію МФО для України;

- запровадити механізм надання кредитних позик МФО під проекти в державному секторі у національній валюті. Зниження девальваційного навантаження на курсову політику сприятиме активізації залучення більших обсягів ресурсів у рамках національних проектів розвитку. Це також допоможе зміцненню валютно-курсової дисципліни національного регулятора, від політики якого залежатимуть перспективи співробітництва з МФО;
- активізувати діалог між МФО й урядом України щодо напрямів гармонізації формату оприлюднення та обміну інформацією стосовно прогнозів виділення коштів, поточних видатків, звітування за минулі періоди тощо;
- забезпечити розвиток спільного з МФО фінансування проектів у державному секторі України. Включення потенціалу ПАТ “Укресімбанк” до співфінансування надасть можливість розширити кредитну базу проектів, підвищить фінансову відповідальність і мотивацію до збільшення результативності співпраці української сторони;
- здійснити юридичну оцінку законодавчого забезпечення процесу залучення й використання кредитних ресурсів МФО в Україні для усунення наявних суперечностей і колізій, особливо в питаннях розподілу контрольних повноважень;
- забезпечити провідну роль Міністерства фінансів України в контролі руху фінансових ресурсів МФО, залучених на реалізацію проектів у державному секторі, зокрема казначейських розрахункових операцій;
- розширити доступ українських виробників і постачальників до участі в тендерних закупівлях у контексті організації матеріального постачання та обслуговування в рамках проектів МФО в державному секторі України.

4.3. РОЗШИРЕННЯ ФОРМАТУ МІЖНАРОДНОГО ФІНАНСОВОГО СПІВРОБІТНИЦТВА В КОНТЕКСТІ ПІДВИЩЕННЯ КОНКУРЕНТОСПРОМОЖНОСТІ УКРАЇНИ

4.3.1. Розвиток співробітництва України у сфері залучення міжнародної технічної допомоги

Зміцнення міжнародної конкурентоспроможності України значною мірою ґрунтується на можливостях залучення нових знань та інноваційних механізмів реалізації реформ у контексті впровадження міжнародних стандартів і критеріїв у практику розвитку внутрішнього се-

редовища. Розвиток міжнародного співробітництва України в рамках залучення міжнародної технічної допомоги (МТД) є перспективним механізмом розв'язання завдань, передбачених Програмою економічних реформ на 2010–2014 роки “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава”.

До основних переваг використання МТД слід віднести значні можливості в розв'язанні нагальних проблем там, де ресурси України є істотно обмеженими, а також скорочення навантаження на державний бюджет. Отримуючи МТД із 1992 р., Україна реалізує програми й проекти, націлені на поліпшення суспільно-економічного розвитку, зокрема підвищення рівня ядерної й радіаційної безпеки, розвиток енергетики, зміцнення конкурентоспроможності на основі інвестиційно-інноваційної компоненти, поліпшення стану охорони здоров'я та соціального захисту населення, освіти, науки, культури, модернізацію муніципальної інфраструктури й транспорту, розвиток громадянського суспільства, місцевого самоврядування, забезпечення верховенства права, боротьбу з корупцією, а також охорону навколишнього природного середовища.

З приєднанням у 2007 р. до Паризької декларації щодо підвищення ефективності зовнішньої допомоги (далі – Декларація)¹ Україна зобов'язалась удосконалити систему управління МТД. Декларацією, зокрема, передбачається відповідальність країни-партнера за *визначення цільових стратегічних пріоритетів із розвитку потенціалу*, імplementованих до національних стратегій; *посилення потенціалу державного фінансового управління* (посилення мобілізації внутрішніх ресурсів і фінансової стійкості; створення сприятливого середовища для державних і приватних інвестицій; забезпечення механізму своєчасної, прозорої й надійної звітності з виконання бюджету; реформування державного фінансового управління); *гармонізацію з країнами-донорами діагностичних оглядів та оцінювання державного фінансового управління*; *поліпшення національної системи закупівель*; *посилення зв'язку між національними стратегіями розвитку та річними й багаторічними бюджетними процесами*.

Широке коло питань, визначених Декларацією, передбачене в системній роботі, яка виконується на державному рівні. Питання вико-

¹ Про приєднання України до Паризької декларації щодо підвищення ефективності зовнішньої допомоги : указ Президента України від 19.04.2007 № 325/2007 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/325/2007>.

ристання МТД віднесене до переліку державно значущих завдань, яким відведене чільне місце в сучасній модернізації інституційного й нормативного середовищ в Україні. Так, 20 жовтня 2011 р. схвалена Концепція планування, залучення, ефективного використання та моніторингу МТД і співробітництва з міжнародними фінансовими організаціями (МФО)¹. У 2012 р. у рамках удосконалення співробітництва України з МФО та іншими донорами було створено робочу групу вищого рівня² з метою поліпшення залучення, використання та моніторингу МТД. Системна робота відповідної групи скерована на забезпечення прозорості та посилення контролю використання ресурсів проєктів (програм) МТД, а також удосконалення механізмів координації співробітництва центральних і місцевих органів виконавчої влади України з донорами МТД.

Важливим кроком із удосконалення законодавства у сфері МТД є внесення змін до Порядку залучення, використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги³, в основу яких покладено виконання завдань Національного плану дій на 2012 рік у частині забезпечення функціонування єдиного реєстру проєктів міжнародних фінансових організацій та міжнародної технічної допомоги, удосконалення системи моніторингу, а також оцінювання відповідних проєктів. Відповідні зміни спрямовані на внормування ведення єдиного Державного реєстру проєктів МФО та проєктів МТД; призначення координаторів проєктів, що дасть змогу підвищити відповідальність українських бенефіціарів за результативність проєктів; установлення єдиної форми підсумкового звіту реципієнта, ведення обліку використаних українськими реципієн-

¹ Про схвалення Концепції планування, залучення, ефективного використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги і співробітництва з міжнародними фінансовими організаціями : розпорядження Кабінету Міністрів України від 20.10.2011 № 1075-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1075-2011-%D1%80>.

² Про робочу групу з опрацювання пропозицій щодо вдосконалення залучення, використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги : розпорядження Президента України від 03.01.2012 № 1/2012-рп (редакція від 05.04.2012, підстава 59/2012-рп) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1/2012-рп>.

³ Про внесення змін до Порядку залучення, використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги : постанова Кабінету Міністрів України від 04.07.2012 № 623 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://document.ua/pro-vnesennja-zmin-do-porjadku-zaluchennja-vikoristannja-ta-doc104413.html>.

тами грантових коштів, інформування органів ДПС щодо операцій із закупівлі товарів і послуг у пільговому режимі.

Стан співробітництва України з міжнародними організаціями та іншими донорами

Нинішня інтенсифікація співробітництва України щодо залучення й використання МТД вказує на великі перспективи розвитку цього напрямку діяльності. Лише за один рік кількість проектів МТД в Україні збільшилася на третину. За даними Міністерства економічного розвитку і торгівлі станом на кінець I кв. 2012 р. в Україні впроваджувалося понад 200 проектів МТД загальною контрактною вартістю майже 2,6 млрд дол. США.

Цільові орієнтири розвитку проектів МТД в Україні перебувають у динамічному розвитку, про що свідчить зміна пріоритетів проектів допомоги за роки співробітництва. На зміну питанням розбудови основних засад та інфраструктури ринкової економіки (1991–1997 рр.) прийшла проблематика макроекономічної стабілізації, поглиблення структурних реформ, підтримання екологічної та ядерної безпеки (1997–2004 рр.). У наступні роки проекти скеровувалися на підвищення конкурентоспроможності національної економіки, розвиток малого й середнього бізнесу тощо. При цьому традиційно велику роль відігравали проекти, спрямовані на підвищення рівня екологічної, ядерної й радіаційної безпеки, подолання наслідків аварії на ЧАЕС. Лідером за кількістю проектів МТД для України залишаються США (понад 50 проектів). Серед інших країн-донорів слід відзначити Канаду, Німеччину та Швецію, які тривалий час на постійній основі співпрацюють з Україною в питаннях розвитку міжнародної допомоги. Структуру діючих проектів МТД в Україні наведено на рис. 4.3.1¹.

Чільне місце у структурі проектів МТД посідають проекти, пов'язані з підвищенням рівня ядерної й радіаційної безпеки. На такі цілі передбачено 58,5 % сукупних коштів МТД, які охоплюють 48 проектів. Найбільш значущими серед них є фінансування проекту "Укриття", формування промислового комплексу для відпрацьованого ядерного палива й

¹ Перелік діючих проектів міжнародної технічної допомоги, що реалізуються в Україні та пройшли державну реєстрацію (перереєстрацію) у Міністерстві економічного розвитку і торгівлі України станом на 01.07.2012 / Міністерство економічного розвитку і торгівлі [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.me.gov.ua>.

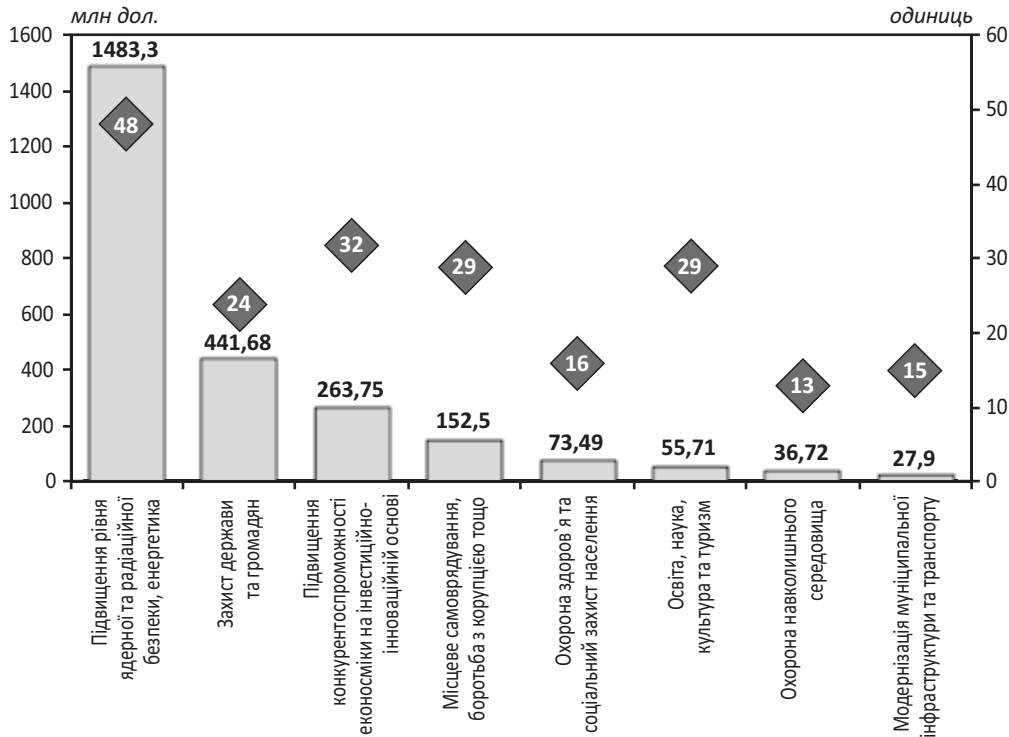


Рис. 4.3.1. Структура портфеля проектів міжнародної технічної допомоги станом на 1 липня 2012 р.

Складено за: Записка про підсумки співробітництва з міжнародними фінансовими організаціями у 2011 році. Берез. 2012 р. / М-во екон. розвитку і торгівлі України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.me.gov.ua/file/link/179840/file/zapiska.doc>.

відходів тощо. Залучення й використання ресурсів технічної допомоги для забезпечення ядерної й радіаційної безпеки відповідає стратегічному напрямку, затвердженому Кабінетом Міністрів України¹.

За напрямом *захисту держави й громадян* вирішуються принципово важливі питання щодо модернізації спеціалізованих цільових аспектів діяльності окремих державних органів України, зокрема на цілі підвищення ефективності діяльності прикордонної служби, митних органів,

¹ Про схвалення Стратегічних напрямів та завдань щодо залучення міжнародної технічної допомоги і співробітництва з міжнародними фінансовими організаціями на 2009–2012 роки : розпорядження Кабінету Міністрів України від 03.09.2009 № 1156-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1156-2009-%D1%80/print1344327723975557>.

військових інституцій, а також біологічної безпеки. На відповідні потреби спрямовується 17,4 % сукупних обсягів МТД в Україні.

Слід зазначити, що на такий важливий стратегічний напрям, як *підвищення конкурентоспроможності національної економіки на інвестиційно-інноваційній основі*, спрямовується лише 10,4 % технічної допомоги, об'єднаної в 32 проекти. Ці проекти дістали широку підтримку у вітчизняних органах влади, адже за роки їх реалізації вдалося налагодити й реалізувати значущі реформи у сферах управління державним боргом і бюджетного прогнозування на основі практичного досвіду ЄС, який також покладений у основу вдосконалення пруденційного нагляду. Фінансування цього напрямку дало змогу досягти значного прогресу в імplementації в практичну площину засад державно-приватного партнерства як прогресивної форми зміцнення національної конкурентоспроможності за підтримки США, Канади, ФРН, Швейцарії, Швеції, Данії, Нідерландів, ЄС, МВФ.

На проекти *розвитку місцевого самоврядування та боротьби з корупцією* скеровується 6 % коштів МТД. Відповідні проекти (129 одиниць) відіграють важливу роль у розбудові вітчизняної судової системи, утвердженні принципів верховенства права, підвищенні кваліфікації судочинства.

У сфері *охорони здоров'я, соціального захисту населення, а також освіти й науки* реалізується сукупно 45 проектів, для яких передбачене фінансування в розмірі 5,1 %, або 129,2 млн дол. США, сукупної МТД. Ці проекти охоплюють вузькі, але соціально значущі аспекти життєдіяльності. Зокрема, розроблена й поступово впроваджується модель інклюзивного навчання, продовжують реалізовуватися проекти протидії ВІЛ тощо.

Разом із тим потрібно назвати низку проблем, збереження котрих стримує подальший діалог України з країнами й організаціями-донорами, а саме:

- збереження незадовільного стану дисципліни вітчизняних бенефіціарів і реципієнтів проектів технічної допомоги. Дотепер часто порушується порядок моніторингу проектів і передачі до Міністерства економічного розвитку і торгівлі України висновків про реалізацію проектів;
- наявність організаційно-технічних проблем моніторингу проектів технічної допомоги в Україні. Досі не відпрацьовано автоматизованої системи подання інформації реципієнтами й бенефіціарами в рамках проектів технічної допомоги до Міністерства економіч-

ного розвитку і торгівлі України як основного суб'єкта моніторингу таких проектів;

- окремі недоліки національної системи закупівель. Ця проблема залишається актуальною як для проектів МТД, так і для співробітництва України з МФО загалом. Через розбіжності між вітчизняними й визнаними на міжнародному рівні процедурами здійснення закупівель істотно ускладнюється процес порівняння результатів оцінювання ефективності реалізації проектів, поданих вітчизняною стороною, та вимогами, установленими донорами;
- утримання недостатнього рівня публічності реалізації проектів МТД в Україні. Дотепер інформованість потенційних реципієнтів, зацікавлених у розвитку співробітництва з міжнародними донорами, залишається на вкрай низькому рівні. Особливо це стосується соціально значущих питань у сфері охорони здоров'я, освіти, екологічної безпеки.

Водночас Міністерство економічного розвитку і торгівлі України, відповідно до відомостей, поданих міністерствами й відомствами, а також іншими бенефіціарами допомоги, відзначає в цілому істотний прогрес і високу результативність міжнародного співробітництва України у сфері залучення й використання МТД.

З метою розвитку співробітництва України з ЄС у рамках проектів МТД потрібно узгодити їх напрями з пріоритетами суспільного розвитку. Натепер існує значна потреба у використанні проектів МТД у інтересах розвитку міжнародного науково-технічного співробітництва України.

Ключовими завданнями у сфері залучення технічної допомоги ЄС для розвитку міжнародного науково-технічного співробітництва України слід визначити такі:

- нарощування співпраці з провідними за рівнем науково-технічного розвитку державами з метою отримання нових знань із актуальних проблем фундаментальних і прикладних наук;
- організація співробітництва у сфері розвитку інноваційної інфраструктури України з інноваційними інфраструктурами й програмами ЄС;
- залучення прямих і портфельних іноземних інвестицій у високотехнологічні галузі української економіки, а також для розвитку вітчизняної інноваційної системи з наближенням до світових стандартів; сприяння підготовці управлінських кадрів для інноваційного підприємництва та створення ефективних механізмів комерціалізації технологій;

- використання співпраці в науково-технологічній сфері для реалізації завдання входження України до єдиного європейського технологічного простору.

Міжнародна технічна допомога має забезпечувати всебічну підтримку процесів формування єдиного науково-технологічного простору України та ЄС, що, зокрема, передбачає:

- посилення співробітництва з провідними в науково-технічному сенсі європейськими державами (ФРН, Францією, Великобританією тощо) з метою здобуття нових знань із актуальних проблем фундаментальних і прикладних наук, зміцнення позицій вітчизняних шкіл у світовій системі поділу праці у сфері науки, участі в розв'язанні глобальних проблем сучасності, застосування закордонного досвіду для реформування української науки;
- використання накопиченого досвіду й традицій взаємодії з країнами Центральної та Східної Європи для розширення спільних досліджень і розробок, розвитку наукової інфраструктури та спільного з цими країнами входження України в європейські науково-технологічні програми;
- застосування механізмів науково-технічного співробітництва з промислово розвинутими країнами – членами ЄС та ОЕСР – із метою диверсифікації джерел фінансування вітчизняних досліджень і розробок, залучення іноземних інвестицій для вдосконалення інфраструктури й експериментальної бази вітчизняної науки, підвищення наукомісткості української економіки;
- організацію співпраці у сфері розвитку інноваційної інфраструктури України з інноваційними інфраструктурами й програмами Європи та промислово розвинутих країн.

У розробці проектів залучення МТД для розвитку науково-технічного співробітництва мають бути враховані такі пріоритети співпраці з ЄС:

- наукова кооперація в галузях матеріалознавства, фізики, хімії, інформаційних технологій, нанофізики й наноелектроніки;
- трансфер технологій і створення підприємств, орієнтованих на розроблення наукомістких технологій;
- наукові дослідження й інновації на малих і середніх підприємствах.

Проекти МТД слід орієнтувати на забезпечення створення сприятливих умов для просування на європейські ринки українських технологій і наукомістких товарів, підвищення рівня комерціалізації вітчизняних технологій та виробництва в Україні на їх основі конкурентоспро-

можної, високотехнологічної продукції для експорту тощо. Досягненню таких цілей сприятиме реалізація ряду важливих заходів, спрямованих на стимулювання експортно-імпортних операцій із об'єктами інтелектуальної власності, наукомісткими товарами й послугами, таких як:

- збільшення частки наукомісткої продукції й послуг у структурі українського експорту;
- раціоналізація імпорту в Україну високих технологій, наукомістких товарів і послуг, зокрема для проведення розробок і виробництва аналогічних чи вдосконалених, порівняно з імпортованими, товарів і послуг;
- надання консалтингових та інжинірингових послуг у галузі експорту й імпорту наукомісткої продукції українським науково-технічним організаціям і промисловим підприємствам, а також малим наукомістким фірмам, розроблення експортного каталогу високих технологій і наукомісткої продукції;
- державний контроль і ліцензування експорту високих технологій, наукомістких товарів і послуг, зокрема отриманих у результаті міжнародної комерціалізації технологій;
- ліцензування імпорту високих технологій для недопущення проникнення в Україну застарілих і екологічно деструктивних технологій;
- проведення при підписанні контрактів експертної оцінки можливих наслідків для України експорту послуг і отриманої в результаті міжнародної науково-технічної співпраці продукції, що підпадає під режим експортного контролю;
- гармонізація української системи сертифікації та стандартизації з європейськими нормами й правилами та забезпечення відповідності експортованої й імпортованої високотехнологічної продукції українським і європейським стандартам;
- розширення державної підтримки патентування за кордоном вітчизняних технологій.

Реалізація проектів МТД вимагає від України забезпечення інтересів науково-технологічної безпеки як невід'ємної компоненти національної безпеки, котра має бути спрямована на виконання таких завдань:

- збереження та розвиток наукового й інноваційного потенціалу та захист прав на результати науково-технічної діяльності;
- створення економічних умов затребуваності науки;
- регулювання процесу міграції наукових кадрів.

Водночас мають забезпечуватися практичні заходи, спрямовані на оцінювання відповідності проектів міжнародної технічної допомоги сучасним тенденціям науково-технологічного співробітництва. Зокрема, йдеться про:

- моніторинг ситуації на європейському ринку високотехнологічної продукції та прогнозування тенденцій його розвитку;
- оперативне інформування міністерств і відомств України про науково-технічні проекти європейських партнерів;
- політичне сприяння залученню інвестицій ЄС у науково-технічний та інноваційний сектори України;
- підтримку участі українського бізнесу в перспективних європейських проектах і тендерах інноваційного спрямування, дипломатичний захист інтелектуальної власності нашої держави тощо.

Україна повинна подолати стадію технологічної відсталості від сучасного етапу науково-технічного прогресу шляхом реалізації економічних перетворень на основі науково-інноваційної компоненти. Розвиток співробітництва України з ЄС у рамках проектів МТД сприятиме подоланню економічних і технічних бар'єрів та створюватиме передумови взаємовигідного включення держави до загальноєвропейського науково-технічного простору.

4.3.2. Співробітництво України в рамках Європейського інструменту сусідства й партнерства

Важливим чинником підвищення міжнародної конкурентоспроможності України є співробітництво з ЄС у рамках Європейського інструменту сусідства й партнерства (ЄІСП) із 2007 р., який передбачає надання підтримки вітчизняному бюджетному сектору. Україна відіграє важливу роль серед країн Східного партнерства ЄС у рамках ЄІСП, її частка становить 40 %, або 657,6 млн євро, відповідного бюджету у 2007–2011 рр. (рис. 4.3.2).

Відповідно до Національної індикативної програми, в Україні на 2011–2013 рр. визначено три пріоритетних напрями (запланований сумарний обсяг асигнувань становить 470,05 млн євро):

1) *ефективне управління та верховенство закону* (зміцнення правосуддя, свободи й безпеки, інтегроване управління кордонами, реформа державного управління та управління державними фінансами, роззброєння (94–141 млн євро));

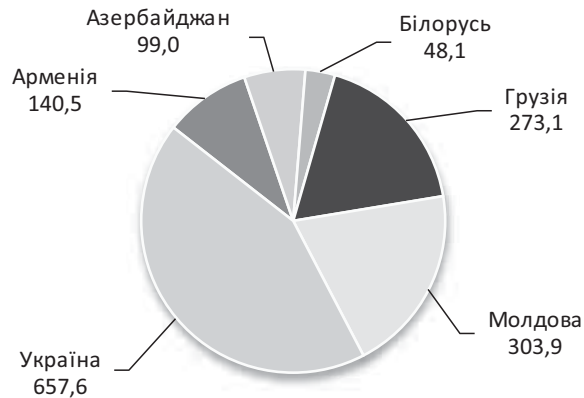


Рис. 4.3.2. Бюджет Європейського інструменту сусідства й партнерства для підтримки країн Східного партнерства у 2007–2011 рр., млн євро

Складено за: Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2011. Delivering on a new European Neighbourhood Policy, Brussels 15.05.2012 / European Commission [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/world/enp/docs/2012_enp_pack/statistical_annex_en.pdf.

2) сприяння набранню чинності Угодою про асоціацію та поглибленої повномасштабної Угоди про вільну торгівлю (FTA) між Україною на ЄС (117,5–164,5 млн євро);

3) стійкий розвиток (підтримка співпраці у сфері енергетики, охорони навколишнього середовища та зміни клімату, транспорту, регіонального й сільського розвитку (211,5–258,5 млн євро)).

При цьому залишаються окремі перешкоди в освоєнні коштів відповідної підтримки в Україні. Так, хоча коефіцієнт освоєння коштів у 2010 р. було підвищено відносно 2007 р. (0,37) на 0,59 б. п. до 0,96, вже у 2011 р. в Україні не було освоєно 31,3 млн євро (рис. 4.3.3). Блокування надання Україні бюджетної підтримки залежить від низки чинників, визначених ЄС. Насамперед це недостатня якість системи управління державними фінансами, незабезпеченість макроекономічної стабільності, неготовність галузей до отримання допомоги відповідного виду, відсутність чітких стратегій розвитку відповідних галузей тощо.

Останнім часом співробітництво в рамках ЄІСП зазнало трансформацій, зумовлених підвищенням критеріїв і вимог до надання бюджетної підтримки, зокрема:

1. Закріплення практики застосування програмно-цільового підходу та секторальної бюджетної підтримки. Критеріями надання допомоги є

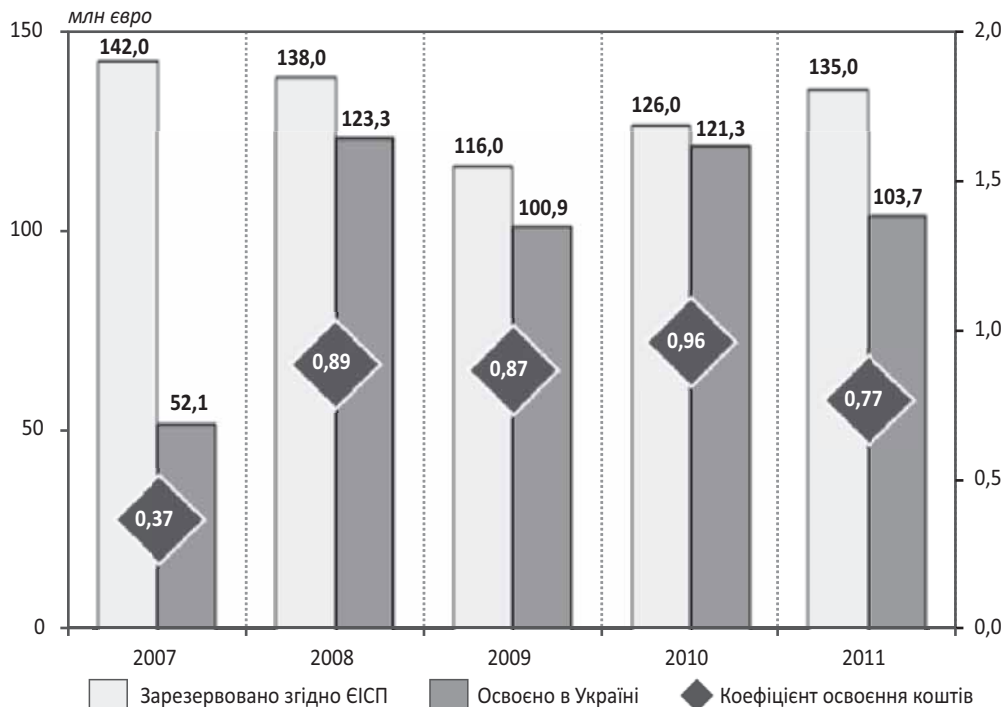


Рис. 4.3.3. Надання й освоєння коштів в Україні за ЄІСП

Складено за: Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2011. Delivering on a new European Neighbourhood Policy, Brussels 15.05.2012 / European Commission [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/world/enp/docs/2012_enp_pack/statistical_annex_en.pdf.

наявність чіткої стратегії розвитку сектору, макроекономічне обґрунтування, а також наявність прозорої системи управління державними фінансами. Інші способи підтримки можуть використовуватися в разі, якщо пріоритетна сфера або сектор недостатньо готові до бюджетної допомоги.

Програми секторальної бюджетної підтримки націлені на посилення політичного діалогу та відповідальності влади за виконання реформ, а визначення програм базується на оцінюванні готовності сектору. Необхідними передумовами для реалізації заходів бюджетної підтримки є наявність чіткої галузевої стратегії, стабільної макроекономічної структури та надійної системи управління державними фінансами. Підтримка державного бюджету розглядається лише за умови демонстрації ефективних механізмів безпосередньої допомоги пріоритетним напрямом у рамках Національної індикативної програми (НІП).

2. Підвищення вимог щодо ефективності підтримки, що надається. Попередній аналіз НІП Європейським Союзом виявив її недостатню ефективність щодо зниження трансакційних витрат при реалізації проєктів та необхідність збільшення можливостей діалогу. Неєфективними також визнані заходи співробітництва в енергетичному секторі внаслідок кризової ситуації в газовій сфері та недостатньої переговорної активності між урядом України, ЄС і відповідними МФО.

3. Посилення критеріїв щодо якості управління державними фінансами, насамперед у енергетичному секторі. Зокрема, ключовим питанням у сфері енергетичного співробітництва на період 2011–2013 рр. залишається приведення Закону України “Про здійснення державних закупівель” від 01.06.2010 № 2289-VI у відповідність до міжнародних стандартів і директив ЄС. Окрім того, прогрес у цьому питанні пов’язується ЄС із еволюцією політичної ситуації в Україні¹.

4. Збільшення ваги проєктів підтримки відновлення інфраструктури. Розвиток відповідних проєктів у рамках НІП відбувається в тісній кооперації з ЄІБ і ЄБРР, а також іншими МФО². У процесі прийняття рішення про надання підтримки відповідним проєктам обов’язковим є визначення відсутності їх фінансування в рамках Інвестиційного механізму сусідства (*Neighbourhood Investment Facility*), який діє в Україні (бюджет – 700 млн євро на період 2007–2013 рр.). У разі застосування субсидування процентної ставки доцільність такого рішення розглядається окремо в кожному випадку для недопущення істотних викривлень ринкових пропорцій.

Крім цього, умовами забезпечення результативного співробітництва в рамках ЄІСП для України є:

- 1) повноцінне виконання принципів Паризької декларації щодо підвищення ефективності зовнішньої допомоги та положень Аккрського плану дій;
- 2) поліпшення координації діяльності уряду й донорів, що вимагає концентрації функцій урядових установ;
- 3) забезпечення відповідного поділу праці між донорами залежно від їхніх порівняльних переваг. (Згідно з принципами Кодексу

¹ European Neighbourhood and Partnership Instrument. Ukraine. National Indicative Programme 2011–2013 / European Union. – P. 26 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/country/2011_enpi_nip_ukraine_en.pdf.

² Ibid.

поведінки ЄС щодо доповнюваності й поділу праці, Представництво ЄС регулярно проводить координаційні зустрічі з представниками країн – членів ЄС із метою обговорення пріоритетних завдань і спільної роботи.)

Співпраця України з ЄС та іншими донорами в рамках НПП відкриває широкі можливості для проведення реформи державного управління й управління державними фінансами. Істотно підвищити результативність у цьому напрямі допоможе залучення Світового банку, Програми розвитку ООН та країн – членів ЄС. У сфері енергетики й енергоефективності доцільно залучити в рамках співробітництва ЄІБ і ЄБРР.

Україні варто врахувати досвід співробітництва та підготуватися до нового Європейського інструменту сусідства (ЄІС)*, який запрацює з 2014 р., після завершення дії чинного Європейського інструменту сусідства й партнерства. Бюджетом ЄІС у 2014–2020 рр. передбачено 18,2 млрд євро, що на 40 % більше за фінансування в рамках чинного ЄІСП у 2007–2013 рр. Новий інструмент передбачає істотне посилення критеріїв і вимог та націлений на зміцнення демократії і прав людини, верховенство закону, ефективне управління й стійкий розвиток. ЄІС надаватиме основну частину фінансування для європейських країн сусідства, переважно в рамках двосторонніх, регіональних і транскордонних програм співробітництва.

4.3.3. Потенціал співробітництва України з фондами суверенного добробуту

У сучасній світовій фінансовій системі зросли роль і вага державних фондів суверенного добробуту (ФСД). Це особливий тип організації колективного інвестування, що створюється урядом для досягнення макроекономічних цілей (володіння й управління активами для реалізації обраних інвестиційних стратегій, котрі включають інвестування в іноземні фінансові активи). Активи ФСД формуються за рахунок профіциту платіжного балансу, прибутків центральних банків від операцій із валютою, надходжень від приватизації, бюджетного профіциту, а також від експорту сировини.

* У рамках нового підходу до Європейської політики сусідства Європейський інструмент сусідства й партнерства з 2014 р. замінюється Європейським інструментом сусідства (*European Neighbourhood Instrument – ENI*), який забезпечить ширшу підтримку 16 країнам-партнерам на сході й півдні кордонів ЄС.

Станом на початок 2012 р. активи, які перебували під управлінням ФСД, оцінювалися міжнародними експертами у 4,8 трлн дол. США¹, що на 60 % більше від аналогічного показника 2008 р. Водночас за методологією МВФ, яка відносить фонди розвитку й резервні фонди на непередбачувані пенсійні витрати до класичних ФСД, глобальні активи під їхнім управлінням на початок 2012 р. становили 12 трлн дол. США.

Список активів, у які інвестують ФСД, включає державні й приватні боргові зобов'язання, акції, нерухомість, усі можливі деривативи, інфраструктурні проекти, хедж-фонди, а також прямі іноземні інвестиції. Під управлінням ФСД перебуває 20,5 % глобальних суверенних золотовалютних резервів (2,1 трлн дол. США). За оцінками МВФ, ФСД володіють суверенними облігаціями країн світу в обсязі 500–600 млрд дол. США. Прогнозується збільшення обсягів суверенних облігацій у володінні ФСД, через необхідність розвантаження боргів сектору державних фінансів, а також зростання кількості ФСД, які застосовують стратегію інвестування в низькоризикові суверенні облігації.

ФСД створюються з метою акумулювання надлишку ліквідних ресурсів та здійснення інвестицій, орієнтованих на виконання завдань національного розвитку, зокрема стратегічних. Співпраця з ФСД відкриває великі перспективи розширення формату міжнародного фінансового співробітництва, що зумовлюється насамперед їхнім чималим довгостроковим фінансовим потенціалом. Разом із тим, зважаючи на специфіку діяльності ФСД як інституції, котра реалізує політику іноземної держави (непідзвітність регуляторам інших держав, закритість інформації про діяльність, непрозорість принципів інвестування та ін.), за певних умов вони можуть чинити економічний і фінансовий тиск на окремих суб'єктів міжнародних економічних відносин.

Для України як суб'єкта міжнародних фінансових відносин, зацікавленого в розширенні механізмів фінансового співробітництва та залученні довгострокового іноземного фінансування на привабливих умовах, актуалізується завдання ідентифікації особливостей функціонування ФСД, моніторингу їхнього співробітництва з іншими суб'єктами міжнародних економічних відносин, зокрема державами в період фінансової кризи, підготовки національного законодавства до регламентації їхньої можливої діяльності на внутрішньому ринку, а також викорис-

¹ Sovereign Wealth Funds : Financial Markets Series / TheCityUK. – 2012. – Feb. – P. 1 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.thecityuk.com/assets>.

тання досвіду формування й забезпечення їхньої діяльності з метою створення аналогічних структур в Україні.

Класифікацією МВФ¹ ФСД поділено на п'ять типів, а саме:

- *ощадні фонди для майбутніх поколінь* (цільова орієнтація – конвертація невідновлюваних сировинних активів у портфель диверсифікованих активів та пом'якшення наслідків “голландської хвороби”^{*});
- *стабілізаційні фонди* (цільова орієнтація – захист бюджету й економіки країни від коливань світових цін на сировину);
- *корпорації з управління резервами* (цільова орієнтація – підвищення доходів від накопичених у країні золотовалютних резервів);
- *фонди розвитку* (цільова орієнтація – фінансування ключових соціально значущих проектів або спрямування на будівництво стратегічних об'єктів відповідно до промислової політики держави);
- *резервні фонди на непередбачувані пенсійні витрати* (цільова орієнтація – покриття непередбачених пенсійних зобов'язань уряду не за рахунок коштів загальнодержавного пенсійного фонду. Формуються не із індивідуальних пенсійних внесків).

Фінансова потужність ФСД уже перевищує сумарні активи хедж-фондів майже у 2,7 раза (станом на 2012 р. активи всіх світових хедж-фондів становлять 1,8 трлн дол. США) та можуть порівнюватися з капіталізацією великих економік (рис. 4.3.4).

Значна концентрація ФСД спостерігається в країнах – експортерах нафти, а також у тих, що багаті на природні ресурси. Лідерами у створенні ФСД серед країн – експортерів нафти є Кувейт, Катар, ОАЕ, Саудівська Аравія, Росія, Венесуела, а також американський штат Аляска. Серед інших країн, що сформували ФСД за рахунок надходжень від експорту інших корисних копалин, зокрема міді, алмазів, – Чилі, Ботсвана.

На п'ять країн світу припадає 75 % сукупних активів світових ФСД: Китай – 29 (1,14 трлн дол. США); ОАЕ – 16 (783 млрд дол.); Норвегію –

¹ IMF Sovereign Wealth Funds – A Work Agenda. February 29, 2008 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2008/022908.pdf>.

* “Голландська хвороба” – економічний парадокс, за якого збільшення експорту сировинних ресурсів знижує ефективність економіки. Ознаками “голландської хвороби” є збільшення ціни на сировину, зростання експорту сировини, приплив капіталу в країну, підвищення курсу національної валюти, скорочення несировинного сектору економіки.

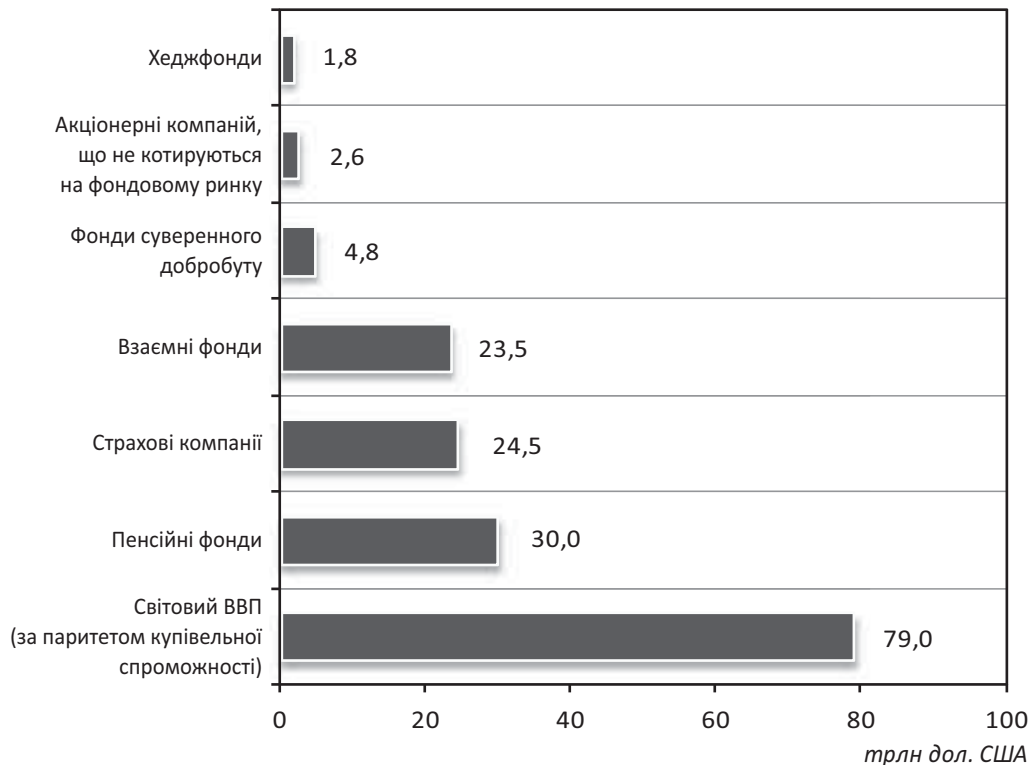


Рис. 4.3.4. Глобальні активи в управлінні станом на початок 2012 р.

Складено за: даними МВФ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.imf.org/>; TheCityUK [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.thecityuk.com/>

12 (560 млрд дол.); Саудівську Аравію – 10 (478 млрд дол.); Сінгапур – 8 % (405 млрд дол.) (рис. 4.3.5).

За регіональним розподілом активів під управлінням ФСД лідирує Азія – 1,9 трлн дол. США (40 % усіх активів під управлінням ФСД). При цьому на Близький Схід припадає 1,6 трлн дол. (35 %); на Європу – 802 млрд дол. (17 %); Америку й Африку – по 3,0 %; інші регіони – 2 %.

ФСД активно використовуються державами для стабілізації власних ринків у періоди криз. Так, під час кризи на світових фінансових ринках 2007–2008 рр. ФСД здійснили вливання в банківські активи на суму 45 млрд дол. США (табл. 4.3.1).

Характерними рисами ФСД є:

1. *Можливість створення шляхом прямого фінансування з державного бюджету, а також за рахунок інших надходжень, які*

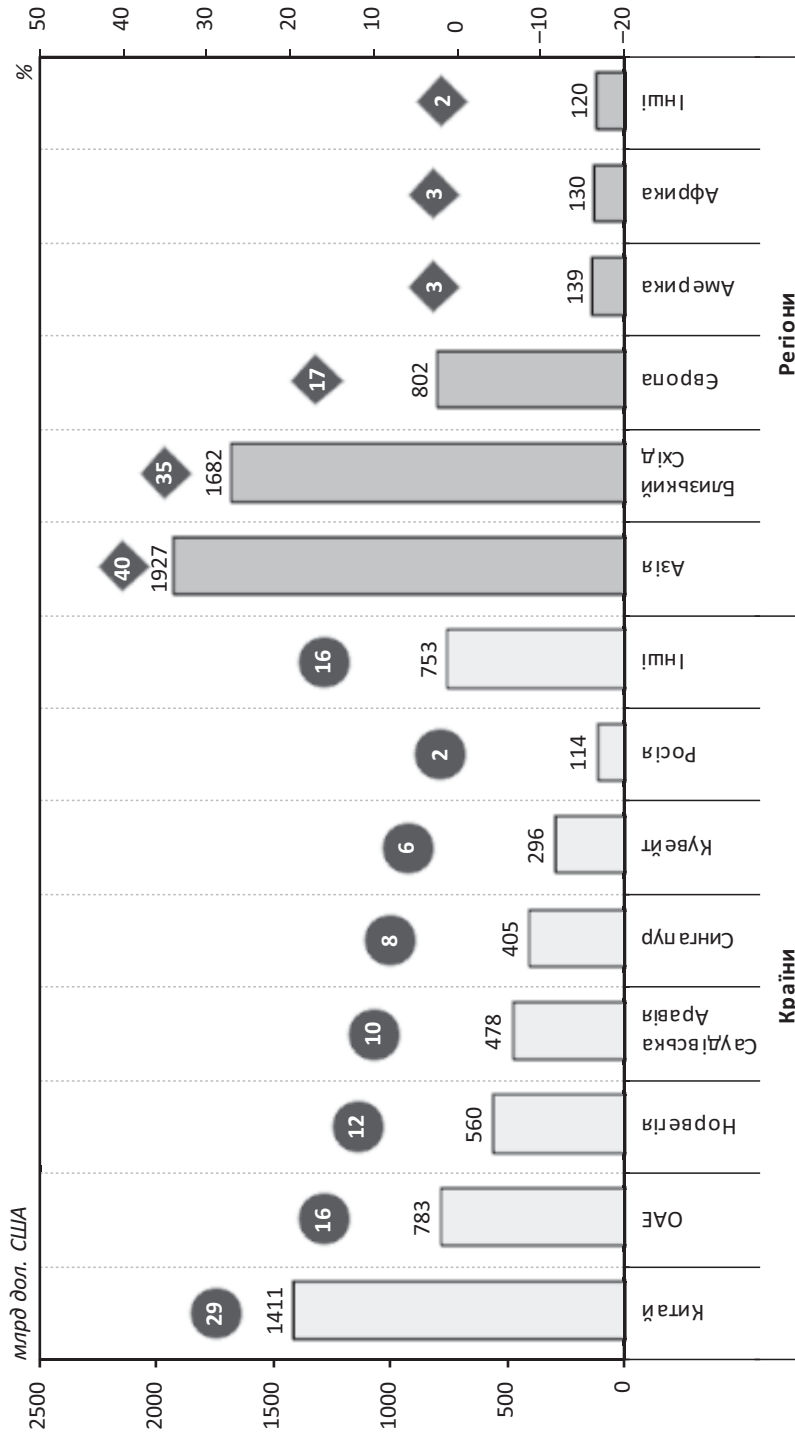


Рис. 4.3.5. Розподіл активів під управлінням ФСА за країнами й регіонами станом на початок 2012 р.

Складено за даними Sovereign Wealth Fund Institute [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.swfinstitute.org>.

Таблиця 4.3.1

Фінансові вливання ФСД у банки

Компанія	Інвестор	Частка, %	Інвестиції, млн дол. США
“Сітігруп”	Управління інвестиціями Абу Дабі	4,9	7 500
	Урядова інвестиційна корпорація Сінгапуру	3,7	6 880
	Урядовий резервний фонд Кувейту	1,6	3 000
“Меріл Лінч”	Урядовий резервний фонд Кувейту	3,0	2 000
	“Тамасек холдінгз”	9,4	4 400
“Морган Стенлі”	Китайська інвестиційна корпорація	9,9	5 000
“Барклэйс”	“Тамасек холдінгз”	1,8	2 005
“Кредіт Свісс”	Державний резервний фонд	1,0	603
ЮБС	Урядова інвестиційна корпорація Сінгапуру	9,8	9 750
	Державний інвестиційний фонд	2,0	1 800
Всього			44 938

Складено за даними Sovereign Wealth Fund Institute [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.swfinstitute.org>.

уряд вважає за потрібне включити до фонду. Наприклад, у Китаї офіційними державними резервами центрального банку управляє такий фонд.

- Спрямованість на зменшення залежності макроекономічної й бюджетної політики від коливань світових цін на певні види сировини. Стабілізаційний фонд є інструментом стерилізації зайвої грошової маси. Водночас за несприятливої зовнішньоекономічної кон'юнктури кошти стабілізаційного фонду використовуються для покриття дефіциту бюджету.*
- Відсутність законодавчих вимог щодо публічної звітності фондів про активи під їх управлінням, доходи, стратегії інвестування тощо. Для ФСД правила входження в капітал і виведення коштів, інвестиційний менеджмент, практика надання звітів здебільшого є неpubлічними.*

Як правило, роль ФСД, їх вплив на внутрішню політику країн і відображення діяльності в національній статистичній звітності є непрозорими. ФСД практично не розкривають інформацію про власну інвестиційну стратегію та, по суті, є закритими для навколишнього світу.

Діяльність ФСД, особливо ощадного типу, спрямована на довгострокову перспективу, а короточасні коливання на ринках не впливають на їхню стратегію інвестування. До того ж найчастіше ФСД інвестують у певні активи на власний розсуд, згідно з внутрішніми правилами інвестування (їхня діяльність практично не регулюється спеціальним законодавством, на відміну від пенсійних та інвестиційних фондів), без права управління, але іноді беруть у ньому безпосередню участь.

Раніше більшість ФСД дотримувалася консервативної політики інвестування в низькодохідні інструменти, такі як облігації уряду США. Проте останнім часом намітилася тенденція до вкладень у більш ризикові активи. ФСД мають намір більше інвестувати в країни з ринком, що формується, оскільки, незважаючи на різкі коливання цін у коротко- й середньостроковій перспективі, у стратегічній перспективі такі інвестиції генерують більший прибуток.

Також ФСД можуть ініціювати кон'юнктурні зміни на світових фінансових ринках. Навіть інформація про потенційні або реальні угоди з боку ФСД здатна вплинути на ціни в певному секторі, викликавши зміну вартості відповідних активів. Ця загроза актуальна для невеликих ринків або країн, де поява таких потужних гравців може істотно змінити ситуацію на ринку.

Закритість більшості ФСД породжує недовіру й підозри в значній частині країн, що приймають від них інвестиції, попри те, що доказів діяльності ФСД з огляду на політичну, а не економічну доцільність немає. Разом із тим саме *урядами*, як правило, *визначаються загальні цілі ФСД*, принципи підходи до інвестування, рівень ризику, у межах яких цим фондам дозволено здійснювати інвестиції.

Зважаючи на зростаючу фінансову потужність, закритість, підпорядкованість стратегічним державним інтересам, а також розширення географічних кордонів діяльності ФСД на світовому й локальних ринках, світова спільнота, а також уряди окремих країн ретельно вивчають їхню діяльність із точки зору потенційних загроз для розвитку національних економік.

У жовтні 2007 р. у ході зустрічі міністрів фінансів країн "Великої сімки" МВФ і ОЕСР було доручено розробити методичні вказівки щодо ФСД¹. Зокрема, МВФ доручили підготувати рекомендації з управління

¹ G7 ministers want new guidelines for sovereign wealth funds // The Times. – 2007. – 20 October. – P. 61.

й обліку, ОЕСР – пропозиції для країн – реципієнтів інвестицій від ФСД, при цьому йдеться лише про добровільні правила поведінки ФСД.

У 2008 р. було створено Міжнародну робочу групу з фондів суверенного добробуту (далі – Група), до якої увійшли представники 26 ФСД, включаючи Китай, Норвегію, Росію, ОАЕ. МВФ був покликаний забезпечувати інформаційну підтримку; В'єтнам, Оман, Саудівська Аравія, Світовий банк і ОЕСР набули статусу постійних спостерігачів. У жовтні 2008 р. Група представила перелік принципів діяльності ФСД, які відображають загальноприйнятні принципи, практику інвестиційної стратегії та цілі ФСД. Ці принципи дістали назву “Принципи Сантьяго”¹, мають добровільний характер і підтримуються всіма членами Групи.

Принципи охоплюють такі важливі сфери:

- правова основа, цілі й координація з макроекономічною політикою;
- інституційна основа та структура управління;
- основа управління інвестиціями й ризиками.

Цілями прийняття “Принципів Сантьяго” є:

- підтримання прозорої й міцної структури управління, з належною якістю операційного контролю, управління ризиками й підзвітністю;
- виконання всіх нормативних вимог і вимог із розкриття інформації в країнах, де ФСД здійснюють інвестування;
- гарантування того, що ФСД інвестують, виходячи з економічних, фінансових міркувань і питань дохідності інвестицій, та не керуються політичними цілями;
- сприяння підтриманню стабільності глобальної фінансової системи та вільного потоку капіталу й інвестицій.

За результатами зустрічі міністрів Групи 4–5 червня 2008 р. було прийнято Декларацію Міжнародної робочої групи з фондів суверенного добробуту та політики приймаючих країн, яка проголошує:

- неприпустимість створення протекціоністських бар’єрів або дискримінаційних заходів щодо інвесторів із боку країн-реципієнтів;
- симетричність поширення й на національних інвесторів будь-яких обмежень, уведених додатково з міркувань національної безпеки;
- чіткість, відкритість і адекватність загрозам національній безпеці обмежувальних заходів щодо ФСД від держави-реципієнта.

¹ “Santiago Principles”: Generally Accepted Principles and Practices / International Working Group of Sovereign Wealth Funds [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.iwg-swf.org/pubs/eng/santiagoprinciples.pdf>.

Міжнародний досвід урегулювання співробітництва з ФСД

Регулювання ринку цінних паперів і корпоративного управління. Інвестиційна активність ФСД може задіювати ринок цінних паперів та підпадати під відповідні правила:

- одержання ФСД частки акціонерної компанії понад певний рівень (5 % у США, 10 % у ЄС) автоматично запускає механізм вимоги розкриття інформації про відсоток власності фонду. Інформація надається компанії-одержувачу й регулятору ринку цінних паперів;
- правила цілісності ринку (такі як використання інсайдерської інформації при торгівлі, а також інші способи маніпуляції ринком) застосовуються до ФСД, як і до інших учасників ринку. Притягнення фонду до відповідальності за цим пунктом є непростим з огляду на його можливу недоторканність на території держави базування.

Агенції з іноземних інвестицій. Інвестиції ФСД можуть підпадати під обмеження відповідно до режиму іноземного інвестування. Багато країн мають спеціальні агентства, метою яких є перевірка іноземних інвестицій на предмет загрози національній безпеці. Наприклад, у США цим займається Комісія з іноземних інвестицій¹. У липні 2007 р. її повноваження були розширені: іноземні інвестиції в критичні інфраструктурні галузі й інвестиції від керованих державою компаній тепер підпадають під перевірку цієї служби. Навіть країни з максимально лібералізованим ринком залучення іноземних інвестицій залишають за собою право на відмову, мотивуючи це загрозою національній безпеці. У ЄС не існує органу, відповідального за регулювання іноземних інвестицій у масштабах Євросоюзу: кожна країна приймає рішення на підставі внутрішнього законодавства.

Регулювання фінансових інститутів. Інвестиції у відповідні фінансові інститути, наприклад банки або страхові компанії, є предметом розгляду відповідних служб. Купівля більш ніж 10 % акцій таких компаній може потребувати попереднього дозволу наглядової служби та перевірки, чи не спричинить така угода нестабільність на фінансовому ринку.

Регулювання у стратегічних галузях. Галузі, що мають стратегічне або соціальне значення (енергетика, телекомунікації й інформаційний сектор)

¹ Statement by Deputy Assistant Secretary Robert Dohner before the U. S. – China Economic and Security Review Commission // US Treasury Department press release. – 2008. – 7 February.

часом підпадають під спеціальні закони, які регулюють ринкову структуру й поведінку суб'єктів ринку та можуть стосуватися діяльності ФСД.

Антимонопольні агентства. Інвестиційна активність ФСД може стати предметом нагляду з боку антимонопольних органів із метою запобігання створенню неринкових, монопольних утворень.

Окрім загальних методів захисту національної економіки від небажаних інвестицій із боку інших країн, існують окремі заборони, що регулюють інвестиції в найчутливіші галузі розвинутих країн (табл. 4.3.2).

Таблиця 4.3.2

Непрямі бар'єри для прямих іноземних інвестицій

Країна	Спосіб контролю
США	Компанії, що контролюються іншими державами, не можуть отримувати контракти й субконтракти, згідно з установленою класифікацією
Японія	Інвестиційні плани компаній, які контролюються з-за кордону, можуть бути видозмінені або призупинені, якщо це загрожуватиме національній безпеці або громадському порядку, особливо в таких сферах, як авіабудування, військово-промисловий комплекс, ядерна енергетика, космічна галузь
Франція	Державна власність на компанії, особливо в оборонній сфері, інфраструктурі, енергетиці
Німеччина	Право на заборону на іноземні інвестиції в галузі, на котрі поширюється Кодекс про лібералізацію руху капіталу ОЕСР, особливо повітряний транспорт, морський транспорт і страхування. Обмеження на створення, розширення й діяльність компаній, що є постачальниками для іноземних компаній. Національні компанії мають преференції в постачанні для збройних сил. Федеральний картельний офіс розглядає злиття й поглинання, включаючи прями іноземні інвестиції, на предмет порушення антимонопольного законодавства
Великобританія	Право на заборону інвестицій у авіаційний і морський транспорт, а також поширення інформації, згідно з Кодексом про лібералізацію руху капіталу ОЕСР. Держава володіє золотою акцією, утім, обмеження на іноземні інвестиції в "British Aerospace PLC" та "Rolls Royce PLC" становить 29,5 %. Іноземна компанія не може отримати контракт на постачання для збройних сил. Соціальні зобов'язання для компаній, зайнятих у спеціальних видах діяльності, що визначені відповідною класифікацією. Вето на розміщення активів для деяких компаній. Обмеження, згідно з Кодексом про лібералізацію руху капіталу ОЕСР

Складено за даними Sovereign Wealth Fund Institute [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.swfinstitute.org>.

Важливо зазначити, що безпека й інші політичні міркування властиві не тільки західним країнам, а й країнам, у яких розташовані ФСД. Більше того, багато країн базування ФСД набагато закритіші для іноземних інвестицій, ніж країни з розвинутою економікою, особливо США і ЄС. Наприклад, у РФ, де функціонує ФСД, уряд займає досить жорстку, протекціоністську позицію щодо іноземних інвестицій. Аналізуючи нещодавні законодавчі ініціативи, можна стверджувати, що ФСД активно залучаються до прийняття рішень про іноземні інвестиції в 39 ключових секторах економіки, серед яких атомна енергетика, аерокосмічна галузь, видобуток природних ресурсів та військово-промисловий комплекс.

Підсумовуючи, слід наголосити, що для України ФСД несуть як нові можливості, так і загрози, зокрема:

- відсутність національного законодавства з регулювання діяльності ФСД на території України;
- крім Антимонопольного комітету України, що регулює ринок у частині визначення відсутності неринкових і антиконкурентних утворень у економіці, в Україні немає інших спеціальних органів, які вивчали б іноземні інвестиції в країну з точки зору загрози національній безпеці, на кшталт західних країн і РФ;
- позабіржовий характер інвестицій ФСД в українські активи з метою контролю й управління та відсутність обліку таких інвестицій державними інституціями.

У цьому контексті Міністерству фінансів України з іншими відповідальними відомствами доцільно сформулювати пакет заходів щодо вивчення й моніторингу діяльності ФСД, дослідження можливостей залучення відповідних коштів на потреби розвитку національної економіки, а також розробки законодавчих ініціатив із метою мінімізації негативних наслідків їхньої діяльності на території України. Зокрема:

- організувати системне вивчення й адаптацію законодавчої бази країн, насамперед Німеччини і Франції, при розробці національного законодавства щодо регулювання діяльності ФСД в Україні. Мають бути встановлені вимоги щодо розкриття інформації, принципів міжнародного аудиту, а також обмеження на інвестування окремих галузей (перелік яких необхідно визначити, виходячи з особливостей вітчизняної економіки), враховуючи потенційні загрози національній безпеці. Основою для такого законодавства може бути Кодекс про лібералізацію руху капіталу ОЕСР, у якому

запроваджені механізми захисту чутливих секторів економіки (спільно з комітетами Верховної Ради України з питань економічної політики та з питань фінансів і банківської діяльності, Міністерством економічного розвитку і торгівлі України, Національною комісією з цінних паперів та фондового ринку);

- створити комісію з аналізу іноземних інвестицій на предмет їх загрози національній безпеці (спільно з Радою національної безпеки і оборони України, Кабінетом Міністрів України, Міністерством економічного розвитку і торгівлі України);
- сформулювати пакет пропозицій щодо співробітництва України з ФСД (Міністерство економічного розвитку і торгівлі України, Міністерство фінансів України).

При відповідному опрацюванні проблеми, з огляду на переважно стратегічний характер інвестицій більшості ФСД, які вкладають довгострокові кошти та не залежать від короткострокових коливань фондового та інших ринків, ці фонди можуть стати надійними інвесторами в чутливі сектори української економіки.

4.3.4. Підвищення міжнародних кредитних рейтингів України як чинник зміцнення її міжнародної конкурентоспроможності

Забезпечення міжнародної конкурентоспроможності України включає роботу щодо комплексного підвищення позицій у міжнародних кредитних рейтингах як атрибуту визнання на міжнародному рівні кредитоспроможності національних позичальників і емітентів цінних паперів. Згідно з методологією міжнародних рейтингових агентств, суверенний кредитний рейтинг є “стелею”, вище за яку рейтинги іншим національним позичальникам не присвоюються¹. Тому підвищення суверенного кредитного рейтингу є необхідним для оптимізації умов за позичення українськими позичальниками на міжнародних ринках та обов’язковим елементом забезпечення міжнародного фінансового співробітництва.

Результати системної роботи з відповідних питань відображені в національних нормативно-правових документах. Зокрема, постановою Кабінету Міністрів України “Про затвердження Середньострокової стратегії

¹ Rating Methodology. Fitch IBCA Sovereign Ratings [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://rru.worldbank.org/Documents/Toolkits/Highways/pdf/extract/E24.pdf>.

управління державним боргом на 2012–2014 роки”¹ розвиток співробітництва та забезпечення ефективної співпраці з міжнародними рейтинговими агентствами*, які оцінюють суверені ризики держави, визначений важливим елементом у борговій сфері.

Регулярне проведення кредитних рейтингів у США (з 1975 р.) та ЄС (з 2003 р.) довело ефективність механізмів їх використання при оцінюванні ризиків і формуванні регуляторних вимог до позичальників. У окремих країнах світу практикується введення прямих законодавчих вимог щодо отримання позичальниками або використання інвесторами кредитних рейтингів окремих видів фінансових зобов'язань. Згідно з новими вимогами міжнародних і національних регулюючих органів, зокрема Базеля II, використання рейтингів є обов'язковим елементом (у цій угоді передбачено розрахунки достатності капіталу й ризиків щодо контрагентів із застосуванням оцінок рейтингових агентств). Міжнародні тенденції вказують на істотне розширення сфери застосування рейтингів для оцінювання ризиків: у банківській аналітиці (визначення кредитних ризиків, формування резервів на можливі витрати за позиками); у страхових компаніях (для оцінювання власних ризиків); для інвесторів і клієнтів кредитних організацій.

Індустрія міжнародних кредитних рейтингів є глобальною сферою діяльності, у якій понад 90 % контролюється “великою трійкою” рейтингових агентств (“Moody’s”, “Standard & Poor’s” та “Fitch”)², котрі до недавня розглядалися нейтральними постачальниками об'єктивної інформації про кредитні ризики чи боргові зобов'язання. Разом із тим після останньої світової фінансової кризи Європейською Комісією в ході консультацій із учасниками різних фінансових ринків зроблено висновки про надмірність довіри інституціональних інвесторів до зовнішніх рейтингів та відсутність адекватної й ефективної внутрішньої оцінки ризиків, що може призвести до потрясінь на ринках і неста-

¹ Про затвердження Середньострокової стратегії управління державним боргом на 2012–2014 роки: постанова Кабінету Міністрів України від 10.05.2012 № 607 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/607-2012-%D0%BF>.

* Ідеться про чотири міжнародних агентства: “Standard and Poor’s”, “Fitch Ratings”, “Moody’s Investors Service”, “Rating and Investment Information, Inc”.

² The Reform of the Credit Rating Agencies: A Comparative Perspective // ECMI Policy Brief. – 2009. – No. 12/13, February [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ceps.eu/book/reform-credit-rating-agencies-comparative-perspective>.

більності фінансових систем¹. Аналогічної думки дійшли члени Ради з фінансової стабільності (*Financial Stability Board – FSB*), рекомендувавши замінити зовнішні рейтинги незалежним аналізом самих учасників ринку².

Нове європейське законодавство рейтингових агентств було розроблене у 2009–2010 рр. та набрало чинності з 1 січня 2011 р., зобов'язуючи кредитні рейтингові агентства бути зареєстрованими учасниками ринку, а також розкривати питання потенційного конфлікту інтересів у власній методології. Для нагляду за фінансовими ринками було створено мегарегулятор – Європейську організацію з цінних паперів і ринків (*European Securities and Markets Authority – ESMA*). ESMA може застосувати санкції, тимчасово відкликати право рейтингового агентства на випуск кредитних рейтингів або навіть анулювати реєстрацію, якщо вважає, що воно порушило які-небудь законодавчі вимоги (наприклад, опинившись у ситуації конфлікту інтересів). Хоча нове європейське законодавство було сприйняте позитивно, низка фундаментальних проблем у рейтинговій сфері залишаються нерозв'язаними, зокрема *відсутність конкуренції у формуванні рейтингів*, а також *конфлікт інтересів*, властивий сучасній рейтинговій моделі, коли емітент сплачує за свій рейтинг. Окрім цього, нові ліцензійні вимоги можуть ускладнити вхід на ринок для нових гравців. Наприклад, наприкінці 2010 р. 27 європейських компаній ще чекали одержання ліцензій.

Поширення практики кредитних рейтингів в Україні має великі перспективи: їх використання дасть змогу підвищити довіру іноземних інвесторів і стандарти діяльності на внутрішньому фінансовому ринку. Водночас натепер потенціал співробітництва України з міжнародними фінансовими організаціями стримується порівняно невисокими рейтингами міжнародних рейтингових агентств (МРА)* (табл. 4.3.4), що не дає змоги запозичувати на економічно доцільних умовах унаслідок значної премії за ризик і доволі коротких термінів надання запозичень.

¹ Directorate General Internal Market and Services : Roundtable on Credit Rating Agencies. 6 July 2011 / European Commission [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/internal_market/securities/docs/agencies/roundtable_en.pdf.

² Reducing Reliance on CRA Ratings : Report to G20 Finance Ministers and Governors 14 October 2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.fsa.go.jp/inter/fsf/20101029-2/01.pdf>.

* Позиція України відповідає статусу високоризикової країни для іноземних позичальників.

Таблиця 4.3.4

Кредитні рейтинги України за станом на 7 серпня 2012 р.

Рейтингове агентство	Назва рейтингу	Позначення рейтингу	Прогноз
Fitch	Довгостроковий рейтинг дефолту емітента в національній валюті	B	Стабільний
	Довгостроковий рейтинг дефолту емітента в іноземній валюті	B	Стабільний
	Короткостроковий рейтинг дефолту емітента	B	Стабільний
	“Стеля” рейтингу країни	B	
S&P	Довгостроковий суверенний кредитний рейтинг за зобов’язаннями в іноземній валюті	B+	Негативний
	Довгостроковий суверенний кредитний рейтинг за зобов’язаннями в національній валюті	B+	Негативний
	Короткостроковий суверенний кредитний рейтинг за зобов’язаннями в іноземній валюті	B	Негативний
	Короткостроковий суверенний кредитний рейтинг за зобов’язаннями в національній валюті	B	Негативний
	Рейтинг очікуваного рівня відшкодування боргу у випадку дефолту*	4	
Moody’s	Довгостроковий суверенний рейтинг у національній валюті	B2	Негативний
	Довгостроковий суверенний рейтинг у іноземній валюті	B2	Негативний
	“Стеля” рейтингу країни	B1	

* Рейтинг очікуваного рівня відшкодування боргу у випадку дефолту, що відповідає очікуванню виплати 30–50 % боргу в разі дефолту.

Складено за даними рейтингових агенств “Fitch Ratings”, “Standard and Poor’s”, “Moody’s”.

Розбудова співробітництва України з МРА має передбачати адаптацію до української практики сучасного реформування їхньої діяльності на міжнародному й національному рівнях. Зокрема, ідеться про:

- *Дотримання об’єктивності у присвоєнні кредитних рейтингів України.* Методологічні й процедурні особливості присвоєння рей-

тингів МРА зумовляють високу ймовірність присвоєння необ'єктивного рейтингу, що пов'язане з існуванням конфлікту інтересів, а також методологічними проблемами недооцінювання ризиків.

Урегулювання проблеми конфлікту інтересів має на меті підвищити якість рейтингів та забезпечити можливість контролю рейтингових агентств. Сутність конфлікту інтересів полягає в тому, що агентство отримує кошти від компанії за присвоєння їй або її борговим зобов'язанням відповідного рейтингу. Крім того, рейтингові агентства надають додаткові послуги рейтингованим компаніям, тому останні мають змогу тиснути на рейтингові агентства з метою підвищення рейтингу. У такій моделі рейтингові агентства не мають мотивації до підвищення якості рейтингу. Для України важливо володіти об'єктивною інформацією стосовно наявних фінансових ризиків та контролювати як завищення, так і недооцінення національних і суверенних позичальників.

У контексті *недооцінювання ризиків* важливо врахувати відповідний досвід останньої світової кризи, коли "велика трійка" агентств, оцінюючи тільки ризик фактичного дефолту (тобто кредитний ризик) не врахувала ризики ліквідності й ринковий ризик, зумовивши збитки інвесторів.

У зв'язку з цим Україна як повноправний суб'єкт міжнародних фінансових відносин має забезпечити *конкурентність* у оцінюванні ризиків національних і суверенних позичальників із міжнародними рейтинговими агентствами. З цією метою потрібно сформувати національну систему обрахунку ризиків для досягнення збалансованої позиції щодо реальних рівнів кредитоспроможності національних суб'єктів.

- *Узгодження позицій щодо надання рейтингів фінансовим інструментам.* При розширенні міжнародного фінансового співробітництва Україні потрібно об'єктивно оцінювати ризики застосування нових фінансових інструментів. Важливо врахувати досвід, коли напередодні останньої фінансової кризи МРА в результаті складної структуризації надавали високі рейтинги структурованим фінансовим інструментам, базові активи яких мали низький рейтинг (ВВ або ССС).

У сучасних умовах інформаційної асиметрії, наявності конфлікту інтересів, зростання "моральної проблеми", переходу до більш складних і диверсифікованих фінансових продуктів, пов'язаності глобальних ринків і економік забезпечення зовнішнього незалежного рейтингування є затребуваним у часі елементом державної політики.

Міжнародна система присвоєння рейтингів перебуває в процесі впорядкування й модернізації підходів до оцінювання ризиків та усунення

олігополії у визначенні рейтингів. Обмеженість виходу нових гравців на міжнародний ринок рейтингування, а також конфлікт інтересів призводять до зниження довіри до рейтингів. Водночас відсутність альтернатив не дає змоги суб'єктам міжнародних фінансових відносин отримувати об'єктивну інформацію про ризики та встановлювати доцільні умови фінансового співробітництва.

Для підвищення міжнародних кредитних рейтингів українських позичальників і емітентів держава повинна спрямувати зусилля на:

- реалізацію заходів із системного зниження фінансових ризиків та підвищення кредитоспроможності суб'єктів фінансових відносин України, зокрема створення національної системи раннього попередження про ризики, розроблення рекомендацій щодо їх зниження та контроль дотримання рекомендацій;
- розбудову національного інституційного середовища функціонування рейтингових агентств та визначення порядку застосування рейтингів у регуляторних цілях, зокрема регламенту використання міжнародних кредитних рейтингів;
- налагодження регулярного подання до міжнародних рейтингових агентств статистичних і аналітичних даних щодо соціально-економічного й політичного становища України¹.

4.4. НАПРЯМИ ТА ІННОВАЦІЙНІ МЕХАНІЗМИ ПІДВИЩЕННЯ РЕЗУЛЬТАТИВНОСТІ СПІВРОБІТНИЦТВА УКРАЇНИ З МІЖНАРОДНИМИ ФІНАНСОВИМИ ОРГАНІЗАЦІЯМИ

На сучасному етапі розвитку міжнародних фінансових відносин уряди багатьох країн активізували впровадження інноваційних фінансових механізмів підтримання економічного зростання в умовах глобальної фінансової й економічної нестабільності. За умов низької готовності міжнародних приватних інституційних інвесторів брати участь у розвантаженні суверенних зобов'язань проблемних країн помітно зростає роль міжнародних фінансових організацій як важливих стабілізаторів фінансових систем і механізмів підтримання економічного зростання. Треба відзначити істотні обмеження для України щодо залучення зов-

¹ Про затвердження Середньострокової стратегії управління державним боргом на 2012–2014 роки : постанова Кабінету Міністрів України від 10.05.2012 № 607 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/607-2012-%D0%BF>.

нішнього фінансування. Так, припинення чинної програми кредитування “Stand-By” МВФ визначене Світовим банком як ключовий макроекономічний ризик для України¹. Отже, необхідність зміцнення міжнародної конкурентоспроможності актуалізує потребу в пошуку інноваційних механізмів управління міжнародним співробітництвом України.

Використання переваг співробітництва з МФО для підвищення міжнародної конкурентоспроможності України є важливим завданням, передбаченим Програмою економічних реформ на 2010–2014 роки “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава”, а також Посланням Президента України до Верховної Ради України “Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2012 році”².

Протягом 2006–2008 рр. основним стратегічним документом щодо співробітництва з МФО була Стратегія співробітництва України з міжнародними фінансовими організаціями на 2006–2008 роки, затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 20.06.2006 № 844. Цей документ визначав пріоритетність переходу до перспективніших, самоокупних інвестиційних проектів, реалізація яких дала б змогу запровадити ефективні ринкові інструменти управління економічними процесами в Україні.

Водночас окремі недоліки організаційного й інституціонального характеру блокували повноцінне виконання стратегії в зазначений період, що призвело до неповного використання можливостей і ресурсів МФО в процесі співробітництва з Україною. Повномасштабному виконанню стратегічних завдань співробітництва України з МФО в період реалізації Стратегії на 2006–2008 роки завадила світова фінансова криза 2008–2009 рр., яка спричинила істотне розбалансування фінансово-економічної системи країни.

Із закінченням терміну реалізації Стратегії на 2006–2008 роки на період 2009–2012 рр. розпорядженням Кабінету Міністрів України від 03.09.2009 № 1156-р затверджено Стратегічні напрями та завдання щодо залучення міжнародної технічної допомоги і співробітництва з міжнародними фінансовими організаціями на 2009–2012 роки. Необхідність

¹ Стратегія партнерства з Україною на період 2012–2016 фінансових років / Рада виконавчих директорів Світового банку. Представництво Світового банку в Україні, Білорусі та Молдові. 20 січ. 2012 р. – С. 48 [Електронний ресурс]– Режим доступу: http://siteresources.worldbank.org/UKRAINEEXTN/Resources/328532-1328450253285/UKRCPS12_16_UK.pdf.

² Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2012 році : Щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України. – К. : НІСД, 2012. – 256 с.

переосмислення перспектив співробітництва з МФО була визначена розпорядженням Кабінету Міністрів України “Про схвалення Концепції планування, залучення, ефективного використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги і співробітництва з міжнародними фінансовими організаціями” від 20.10.2011 № 1075-р, у якому, зокрема, на 2012 р. на етапі ініціювання й підготовки проектів передбачене розроблення й запровадження Стратегії залучення, використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги і співробітництва з МФО, котра відповідно до програмних документів Президента України та Кабінету Міністрів України визначатиме основні напрями й завдання залучення міжнародної технічної допомоги і співробітництва з МФО на 2013–2016 рр.

Стратегія на 2013–2016 роки повинна передбачати питання розширення інструментів реалізації співробітництва з МФО. Таке співробітництво здатне забезпечити реальний сектор економіки достатніми фінансовими ресурсами, розширити пропозицію фінансових послуг на внутрішньому ринку, активізувати міжнародне фінансове співробітництво, а також збільшити внесок фінансового сектору в підтримку соціального розвитку держави. Результативність використання кредитних ресурсів МФО для підвищення конкурентоспроможності України великою мірою визначатиметься рівнем застосування сучасних фінансових механізмів співробітництва. Їх використання стримується недостатньою готовністю вітчизняного фінансового сектору, який, сформувавшись кількісно, дотепер не забезпечений необхідним інструментарієм для виконання покладених на нього завдань. Інтенсифікація співробітництва України з МФО істотно обмежується умовами функціонування вітчизняного фінансового сектору.

Існує потреба у застосуванні спільних із МФО проектів у інтересах розвитку міжнародного науково-технічного співробітництва України. Пріоритетним напрямом використання кредитних ресурсів МФО є розвиток інвестиційної й інноваційної складових економічних реформ в Україні, що має бути враховане Стратегією на 2013–2016 роки. Зокрема, важливо використати потенціал співробітництва з МФО, й насамперед у рамках уже затверджених постановою Кабінету Міністрів України “Програми розвитку інвестиційної та інноваційної діяльності в Україні” від 02.02.2011 № 389 державних програм. Кредити МФО, залучені державою або під державні гарантії, є важливою формою підтримки реалізації інвестиційних та інноваційних проектів.

У планах співробітництва України з МФО необхідно передбачити розширення переліку пріоритетних проектів, спрямованих на розвиток приватного сектору економіки, зокрема за рахунок проектів сприяння розвиткові експортних операцій та імпортозаміщення, а також вирішення питань стосовно розблокування бар'єрів кредитування розвитку муніципальної інфраструктури з можливим переглядом вітчизняних законодавчих обмежень.

Адаптація України до змін міжнародного фінансового середовища передбачає осучаснення фінансової стратегії розвитку держави, побудованої на врахуванні системних ризиків у сфері міжнародних фінансів, та зростання ролі МФО. Стратегічним напрямом подолання існуючих і потенційних викликів та загроз фінансовій безпеці України має стати підвищення результативності її співробітництва з МФО в площині комплексного забезпечення національних інтересів нашої країни. Для України важливо забезпечити *реалізацію національних інтересів у співробітництві з МФО*, зокрема:

- *дотримання позицій фінансово-економічного суверенітету в переговорній позиції з МФО*. Актуальність цього чинника обумовлена загальною міжнародною тенденцією посилення тиску МФО на національні уряди через установлення критеріїв реалізації державної макроекономічної й фінансової політики для країн-реципієнтів без урахування їхніх національних інтересів;
- *керованість зовнішнього боргу* відповідно до постанови Кабінету Міністрів України “Про затвердження Середньострокової стратегії управління державним боргом на 2012–2014 роки” від 10.05.2012 № 607¹. Співробітництво з МФО має враховувати потреби забезпечення доступу України до міжнародних ринків запозичень, а також орієнтуватися на критерії безпеки в процесі нагромадження державного боргу. В умовах рецесійних явищ міжнародної економіки критерії боргової безпеки повинні бути всебічно застосовані у співробітництві з МФО;
- *зміцнення антикризової складової та підвищення стійкості фінансового сектору України*;
- *забезпечення міжнародної конкурентоспроможності України*;

¹ Про затвердження Середньострокової стратегії управління державним боргом на 2012–2014 роки : постанова Кабінету Міністрів України від 10.05.2012 № 607 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/607-2012-%D0%BE>.

- *реформування й модернізацію національної фінансової системи*, зокрема залучення аналітично-дорадчої допомоги МФО для розбудови сучасної системи фінансових механізмів розв'язання проблем середньострокових монетарних і фіскальних дисбалансів, осучаснення державного управління фінансами тощо;
- *збільшення ролі консультативної моделі співробітництва з МФО*. Активізація такої моделі співпраці є концептуальною основою поглиблення міжнародного фінансового співробітництва України, що сприятиме подальшій інтеграції держави в міжнародну економіку та її поступовому наближенню до міжнародних критеріїв і вимог до управління державними фінансами;
- *удосконалення концепції регулювання фінансового співробітництва з МФО*. Стратегічні перспективи світового фінансового середовища в посткризовому вимірі розвиватимуться в умовах посилення наднаціонального й національного регуляторного втручання у фінансову сферу, внаслідок чого фінансове співробітництво дедалі міцніше спиратиметься на адміністративний чинник. Україні потрібно врахувати сучасну специфіку співробітництва. Також доцільно переосмислити підходи до внутрішнього фінансового регулювання в контексті сучасних викликів і загроз фінансовій безпеці;
- *довгострокове врівноваження платіжного балансу*. Співробітництво України з МФО, крім екстрених випадків, повинне орієнтуватися на забезпечення стимулювання експорту, розширення обсягів національного виробництва й вітчизняного ринку, що дасть змогу знизити від'ємне сальдо торговельного балансу. Цей пріоритет має виняткове стратегічне значення у співробітництві з МФО.

Для реалізації пріоритетів розвитку співробітництва України з МФО важливо виконати ряд завдань, а саме:

- *Забезпечити конкурентну альтернативність серед МФО*. Україна має активізувати співробітництво з ЄІБ, що допоможе зменшити залежність держави від ресурсів Світового банку та ЄБРР. Фінансово-ресурсний потенціал цієї організації дає підстави розраховувати на реалізацію проектів, масштабніших, ніж за допомогою інших організацій. Разом із тим співробітництво у форматі ЄІБ має євроінтеграційні ознаки, що відповідає стратегічним пріоритетам України.
- *Узгодити формат моніторингу ризиків і загроз, що генеруються у сфері міжнародних фінансів*. Спостереження, контроль і оператив-

не реагування як базові елементи фінансової безпеки України є практичним кроком у відповідь на посилення кризових явищ у міжнародному фінансовому середовищі. Трансфер досвіду МФО в запровадженні й розробці на основі моніторингу компенсаторних заходів реагування на випадок погіршення світової кон'юнктури є стратегічним елементом прогресивного реформування національної фінансової системи.

- *Зміцнити інвестиційний потенціал фінансового сектору України* для розвитку реального сектору економіки. Важливу інституційну підтримку цього процесу забезпечить розширення консультативного співробітництва з МФО із метою посилення ролі фондового ринку в мобілізації внутрішніх ресурсів на розвиток внутрішнього виробництва.
- *Адаптувати до вітчизняних потреб прогресивні фінансові механізми мобілізації ресурсів внутрішнього фінансового ринку.* Формування в тісному співробітництві з ключовими МФО (ЄБРР, ЄІБ) фондів інституційного фінансування; розгляд можливості запровадження Національної програми гарантування кредитів, яка передбачала б використання державних гарантій для спеціально відібраних для програми банків, що кредитуватимуть відповідні підприємства на пільгових умовах; розбудова інституту бізнес-фінансового партнерства, що передбачає створення спільних із державою й приватних небанківських інвесторів фондів для фінансування перспективних для внутрішнього ринку проектів, – усе це допоможе підвищити результативність фінансування вітчизняного реального сектору.
- *Запровадити механізм надання кредитних позик МФО під проекти в державному секторі в національній валюті.* Зниження девальваційного навантаження на курс національної валюти активізує залучення більших обсягів ресурсів у рамках національних проектів розвитку, що вимагатиме більш зваженої й прогнозованої валютно-курсової політики національного регулятора, яка сприятиме прогнозованості та стабільності співробітництва з МФО.
- *Активізувати діалог між МФО й урядом України щодо напрямів гармонізації формату оприлюднення та обміну інформацією стосовно прогнозів виділення коштів, поточних видатків, звітування за минулі періоди тощо.*
- *Забезпечити розвиток спільного з МФО фінансування проектів у державному секторі України.* Включення потенціалу ПАТ “Укрек-

сімбанк” до співфінансування дасть змогу розширити кредитну базу проектів, підвищить фінансову відповідальність і мотивацію до нарощення результативності співпраці українською стороною.

- *Провести юридичну оцінку законодавчого забезпечення процесу залучення й використання кредитних ресурсів МФО в Україні для усунення наявних суперечностей і колізій, особливо в питаннях розподілу контрольних повноважень.*
- *Забезпечити провідну роль Міністерства фінансів України у виконанні функції контролю руху фінансових ресурсів МФО, залучених на реалізацію проектів у державному секторі, зокрема контролю казначейських розрахункових операцій.*
- *Розширити доступ українських виробників і постачальників до участі в тендерних закупівлях у контексті організації матеріального постачання та обслуговування в рамках проектів МФО в державному секторі України.*
- *Оптимізувати організаційні механізми залучення коштів МФО, зокрема у частині регламентації часових витрат і адміністративних погоджень на етапі залучення фінансових ресурсів. При цьому спрощення процедури має компенсуватися підвищенням вимог до обґрунтування й визначення економічних і фінансових ризиків реалізації проектів.*
- *Узгодити цілі й пріоритети співробітництва України з МФО із борговою політикою України. Для досягнення стратегічних цільових пріоритетів управління державним боргом доцільно вжити ряд заходів, а саме: переглянути параметри державного боргу з урахуванням реалістичних сценаріїв і перспектив розвитку національної економіки, а також ризиків і загроз світової економіки; сформулювати план заходів щодо довгострокового скорочення сукупного державного боргу в контексті бюджетної консолідації.*
- *Забезпечити належний позитивний імідж України серед міжнародних рейтингових організацій, зокрема активізувати співробітництво з рейтинговими агенціями (“Fitch”, “Moody’s”, “Standard & Poor’s”) шляхом надання своєчасної й оперативної інформації про стан соціально-економічного розвитку держави та суб’єктів фінансових відносин, а також організувати відповідну інформаційну підтримку такого співробітництва з метою попередження інформаційних спекуляцій. У цьому контексті важливо врегулювати методологічні розбіжності у визначенні обсягів і порівнянь державного*

боргу та ВВП країни. Ідеться про облік заборгованості з ПДВ, дефіциту Пенсійного фонду, обсягів рекапіталізації банківської системи тощо. Посилення координації України з провідними міжнародними фінансовими рейтинговими агентствами сприятиме об'єктивному відображенню кредитних (суверенних) ризиків. Отже, поліпшення кредитних рейтингів України та системних банків провідними рейтинговими агентствами може стати важливим сигналом (зменшення вартості українських CDS) для ринків та сприятиме поліпшенню умов співробітництва України з МФО.

- *Підвищити кваліфікаційний рівень* фахового складу профільних міністерств і відомств державного сектору, до компетенції якого віднесено організаційно-дозвільні процедури співробітництва з МФО. Зокрема, у рамках виконання Програми економічних реформ України на 2010–2014 роки “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава”, у якій реформа державної служби України визначена пріоритетом, передбачити на базі Національної академії державного управління при Президенті України організацію сучасного центру підготовки й перепідготовки державних кадрів у сфері співробітництва з МФО.
- *Удосконалити систему державних гарантій*, зокрема шляхом спрощення механізму отримання позик, закріплення ключових повноважень із регулювання процесів надання державних гарантій за Міністерством фінансів України, зменшення максимальної суми кредитування в разі надання державних гарантій.

Досягнення запропонованих пріоритетів, орієнтирів та виконання поставлених завдань вимагає *визначення інноваційних механізмів розвитку співробітництва з МФО* для забезпечення міжнародної конкурентоспроможності України в сучасних умовах. Метою запровадження новітніх механізмів управління міжнародним фінансовим співробітництвом України є перехід до реалізації стратегічного партнерства з МФО (Світовим банком, ЄБРР, ЄІБ) та планування спільних довгострокових заходів співпраці, а також розширення формату міжнародного фінансового співробітництва шляхом налагодження довгострокової співпраці з ФСА.

Розширення інструментарію співробітництва з МФО відповідає національним інтересам України та виступає необхідною умовою зміцнення фінансової безпеки. Перспективними інноваційними механізмами розвитку такого співробітництва є:

1. *Механізм інфраструктурних облігацій МФО*, що полягає в регламентації й упорядкуванні випуску нового типу цінних паперів (нового фінансового інструменту) – *інфраструктурних облігацій МФО*. Перевагою цього механізму є визначення чітких критеріїв цільового використання акумульованих ресурсів. Його застосування сприятиме розвитку фінансового ринку України та залученню фінансових ресурсів для реалізації в Україні значущих інфраструктурних проектів. Поступова імплементація цього механізму у 2013–2016 рр. потребує координованої співпраці Міністерства фінансів України, Міністерства економічного розвитку і торгівлі України, Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку для розроблення й упровадження необхідних змін до нормативно-правових актів.
2. *Механізм проектного фінансування МФО*, згідно з яким джерелом обслуговування боргових зобов'язань за інвестиційними проектами є грошові потоки, котрі генеруються цими проектами. Прибуток проекту покриває його експлуатаційні витрати. Крім цього, за рахунок прибутку проекту здійснюються платежі з погашення довгострокових боргових зобов'язань.

Особливість пропозиції використання механізму проектного фінансування у співробітництві з МФО полягає в наданні останнім можливості виступати ініціатором інвестиційного проекту в Україні в рамках визначених державою національних проектів. Актуальність цього механізму пов'язана з неможливістю державного фінансування окремих важливих проектів, які мають комерційний потенціал у довгостроковому періоді.

Позитивний міжнародний досвід фінансування великих інвестиційних проектів із допомогою *механізму проектного фінансування* охоплює фінансування Євротунелю¹ (тунелю під Ла-Маншем), що з'єднає континентальну Європу з Великобританією; Європейського Діснейленду² в Парижі; європейського стратегічного інфраструктурного проекту “Trans-European Networks” (TENs)³, який включає транспорт, енергетику й те-

¹ Japan Railway and Transport Review. – 1997. – April [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.adacte.com/documents/financingeurotunnel98.pdf>.

² Bruner R. F. Euro Disneyland S. C. A.: The Project Financing / R. F. Bruner, H. Langohr // Darden Business Publishing. – 2008. – № UVA-F-1034 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ssrn.com/abstract=909103>.

³ Trans-European Networks [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/ten/index_en.html.

лекомунікації. Упровадження такого інноваційного механізму у вітчизняну практику сприятиме реалізації важливих соціально-економічних проектів, насамперед інфраструктурних, фінансування яких за рахунок бюджетних коштів є неможливим через надвисоку вартість.

3. *Механізм рейтингування фінансових продуктів.* Він передбачає поступове застосування в Україні прямих законодавчих вимог до позичальників або використання інвесторами кредитних рейтингів тих чи інших фінансових зобов'язань. Такі заходи сприятимуть підвищенню довіри до українських позичальників, збільшенню можливостей залучення іноземного фінансування, а також поліпшенню міжнародних кредитних рейтингів України.

Спільне розроблення відповідальними міністерствами змін до розпорядчих актів Кабінету Міністрів України щодо створення імперативного механізму рейтингування сприятиме розвитку фінансового ринку та забезпечуватиме нарощення обсягів залучення коштів для реалізації на основі співфінансування проектів, що використовують ресурси МФО.

4. *Механізм оптимізації й розподілу ризиків у великих інфраструктурних проектах, що реалізуються з використанням ресурсів МФО,* який передбачає залучення БАГІ (спеціалізованої структури Групи Світового банку для страхування, зокрема, політичних і девальваційних ризиків) до системи співфінансування великих інфраструктурних проектів, котрі реалізуються з допомогою ресурсів МФО.

У розширенні формату міжнародного фінансового співробітництва України доцільно використати механізми страхування ризиків, які надає БАГІ. Успішним є досвід БАГІ в покритті муніципальних кредитних ризиків без використання державних гарантій (приклад – страхування, надане БАГІ у 2010 р., гарантій за кредитом Стамбульського муніципалітету).

Імплементация цього прогресивного механізму потребує спільних ініціатив щодо укладення ряду міждержавних угод, спрямованих на розвиток системи фінансового страхування та ширше залучення інструментів диверсифікації фінансових і нефінансових ризиків.

5. *Механізм трансферу прогресивного міжнародного організаційного й регуляторного досвіду* у сфері практичної реалізації фінансування проектів МФО в Україні. У зв'язку з цим важливо усунути низку проблем, що формулюються МФО як такі, які знижують результативність співробітництва. Ідеться, зокрема, про порушення вітчизняними міністерствами й відомствами законодавчо

встановлених термінів на стадії підготовки проектів та обліку їх реалізації; обмеження доступу вітчизняних виробників у процедурах міжнародних конкурсних торгів; невідповідність національної системи державних закупівель міжнародним стандартам тощо. Розв'язанню цих та інших проблем сприятиме вдосконалення чинної схеми співробітництва України з МФО. Це передбачає ідентифікацію моделей ефективного управління міжнародним фінансовим співробітництвом у інших країнах та їх адаптацію в Україні за рахунок змін національного інституційного й організаційного забезпечення.

6. *Механізм законодавчого консалтингу* у сфері модернізації державних фінансів. Його застосування матиме інноваційний ефект у системі реалізації інформаційно-дорадчої моделі співробітництва України з МФО. Такий механізм здатен забезпечити подальшу модернізацію, розв'язання системних проблем інституціонального розвитку та інноваційного оновлення державних фінансів України.
7. *Механізм імплементації сучасних принципів організації фінансового простору*: бюджетна консолідація в частині підвищення керованості бюджетного дефіциту та раціоналізації боргової політики. Стратегічні завдання щодо підвищення фінансової стійкості державних фінансів та забезпечення належного рівня фінансової безпеки вимагають від Міністерства фінансів України невідкладного досягнення цілей оздоровлення фінансової системи. Найпрогресивнішим підходом у більшості країн визнано здійснення бюджетної консолідації в системі опанування боргового тиску. Таким чином, інноваційний механізм імплементації формує в Україні важливий канал для адаптації провідних принципів міжнародної політики в цій сфері до вітчизняних потреб.
8. *Механізм забезпечення транспарентності* (публічності, прозорості та зрозумілості) співробітництва України з МФО. Цей механізм поєднує сучасні вимоги інформаційної моделі міжнародної фінансової системи, вимоги МФО щодо посилення боротьби з непрозорістю вітчизняних адміністративних процедур у реалізації співробітництва, а також стратегічну мету – розширення сфер кредитування. Тому впровадження принципів транспарентності процесів у питаннях ініціювання, залучення й використання спільних із МФО проектів дає змогу закріпити за подібними про-

ектами авторитетний статус еталона, що також матиме позитивний синергетичний ефект для вітчизняної фінансової системи.

9. *Механізм стратегічного співробітництва з фондами суверенного добробуту.* Попри розширення джерел довгострокового фінансування стратегічно важливих для України проектів, цей механізм має забезпечити вивчення й адаптацію найкращої практики країн при розробленні національного законодавства щодо регулювання діяльності ФСД в Україні, встановлення вимог щодо розкриття ними інформації, принципів їх аудиту тощо.
10. *Механізм ідентифікації іноземних інвестицій на відповідність критеріям фінансової безпеки.* Мінімізація ризиків міжнародного інвестиційного співробітництва України вимагає унормування залучення великих міжнародних інституційних інвесторів у стратегічні сектори економіки України. У цьому контексті інноваційний механізм ідентифікації іноземних інвестицій на відповідність критеріям фінансової безпеки забезпечуватиме встановлення регламентів залучення міжнародних інвестицій в окремі галузі, перелік яких визначається з урахуванням національних інтересів України. Імплементация механізму передбачає розроблення спільних законодавчих ініціатив Ради національної безпеки і оборони України, Кабінету Міністрів України, Міністерства фінансів України та Міністерства економічного розвитку і торгівлі України.

Етапи реалізації та результати впровадження інноваційних механізмів управління міжнародним фінансовим співробітництвом України наведено на рис. 4.4.1 і 4.4.2.

Розбудова інноваційних механізмів управління міжнародним фінансовим співробітництвом України є важливим напрямом державної політики у сфері залучення ресурсів міжнародних фінансових ринків для проведення економічних реформ у нашій країні, що дасть змогу вчасно адаптуватися до системних змін світової економіки в період розгортання європейської банківської кризи та ймовірного початку глобального економічного звуження.



Рис. 4.4.1. Етапи впровадження інноваційних механізмів управління міжнародним фінансовим співробітництвом

Складено авторами.



Рис. 4.4.2. Очікувані результати впровадження інноваційних механізмів управління міжнародним фінансовим співробітництвом України

Складено авторами.

ВИСНОВКИ ДО РОЗДІЛУ 4

Поглиблення міжнародного фінансового співробітництва України є важливим механізмом виконання завдань, передбачених Програмою економічних реформ на 2010–2014 роки “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава”. Пріоритетним напрямом використання зовнішніх фінансових ресурсів є розвиток інвестиційної й інноваційної складових економічних реформ в Україні, що має бути враховано у Стратегії залучення, використання та моніторингу міжнародної технічної допомоги і співробітництва з міжнародними фінансовими організаціями на 2013–2016 роки. Розширення формату співробітництва України з МФО потребує розвитку конструктивної взаємодії з організаціями Групи Світового банку (зокрема з Міжнародною фінансовою корпорацією, Багатостороннім агентством з гарантування інвестицій) та ЄБРР, Європейським і Північним інвестиційними банками, що дасть змогу залучати більші обсяги кредитних ресурсів у економіку на вигідних умовах, а також диверсифікувати джерела їх надходження.

1. Для зміцнення міжнародної конкурентоспроможності України пріоритетним завданням є забезпечення інвестиційно-інноваційного напрямку у співробітництві України з МФО. Водночас доцільно опанувати нові форми співробітництва з міжнародними інституціональними інвесторами. Зокрема, це можливо шляхом формування стратегічних фінансових пулів із залученням МФО та фондів суверенного добробуту для реалізації в Україні інвестиційних проектів. Треба врахувати рекомендації МВФ стосовно ширшого використання нагромаджених фондами суверенного добробуту фінансових ресурсів.

2. Цілі та пріоритети співробітництва України з МФО мають узгоджуватися з вітчизняною борговою політикою. Для досягнення стратегічних цільових пріоритетів управління державним боргом доцільно переглянути параметри державного боргу з урахуванням реалістичних сценаріїв і перспектив розвитку національної економіки, а також ризиків і загроз світовій економіці; сформувати план заходів щодо довгострокового скорочення сукупного державного боргу в контексті бюджетної консолідації. Співробітництво з МФО має бути узгоджено із Середньостроковою стратегією управління державним боргом на 2012–2014 роки.

3. Уточнення стратегічних пріоритетів співробітництва України з МФО при розробленні Стратегії залучення, використання та моніторин-

гу міжнародної технічної допомоги і співробітництва з МФО на 2013–2016 роки має полягати в урахуванні системних ризиків і загроз, які генеруються сферою міжнародних фінансів, а також супроводжуватися оцінкою ризиків і загроз фінансовій безпеці України, що є визначальним чинником забезпечення міжнародної конкурентоспроможності.

4. Важливим напрямом удосконалення міжнародного фінансового співробітництва України з МФО є запровадження стратегічного планування на основі узгодження програм економічного й соціального розвитку на державному й місцевому рівнях та стратегій МФО щодо надання позик і допомоги Україні. Цьому сприятиме формування єдиного центру співробітництва з МФО, що передбачає створення постійно діючої ради з делегуванням їй функцій координації міжнародного фінансового співробітництва в Україні.

5. Для підвищення міжнародної конкурентоспроможності України потрібне зміцнення інституту державних фінансових механізмів на основі мобілізації внутрішніх фінансових джерел із застосуванням кращої практики зарубіжних країн (створення розгалужених фінансових механізмів мобілізації заощаджень населення, інституційних інвесторів тощо). Слід активніше використовувати консультативний потенціал МФО для створення інноваційних фінансових механізмів залучення довгострокових коштів до інвестиційних цільових державних програм і національних проектів. У цьому аспекті ефективним буде запровадження тимчасових та/або постійних фінансових механізмів із участю держави й МФО (з рівноцінною фінансовою участю в статутному капіталі) для забезпечення довгострокового фінансування пріоритетних проектів (насамперед у галузі машинобудування, зокрема сільськогосподарського, модернізаційних проектів у сфері житлово-комунального господарства тощо).

6. Україна має забезпечити паритетність у підготовці й реалізації спільних з МФО проектів, зокрема на стадії їх ініціювання та залучення фінансових ресурсів. Це сприятиме підвищенню ролі держави в міжнародних кредитно-фінансових відносинах шляхом розширення представництва у МФО, а також зростанню національного кредитного рейтингу та зміцненню довіри іноземних інвесторів до її економічної й фінансової політики.

7. Невід'ємним заходом з покращання конкурентоспроможності України є забезпечення її позитивного іміджу, підтвердженого міжнародними рейтинговими організаціями. У цьому контексті доцільно ак-

тивізувати співробітництво з рейтинговими агенціями (“Fitch”, “Moody’s”, “Standard & Poor’s”), а також організувати його інформаційну підтримку з метою запобігання інформаційним спекуляціям.

8. Перспективними з точки зору розширення міжнародного фінансового співробітництва з МФО є впровадження в Україні низки інноваційних механізмів, а саме: інфраструктурних облігацій; проектного фінансування; оптимізації й розподілу ризиків у великих інфраструктурних проектах; трансферу прогресивного міжнародного організаційного й регуляторного досвіду у сфері практичної реалізації фінансування проектів; законодавчого консалтингу в модернізації державних фінансів; імплементації сучасних принципів організації фіскального простору; забезпечення транспарентності (публічності, прозорості та зрозумілості) співпраці з МФО, а також стратегічного співробітництва з фондами суверенного добробуту.

9. Для підвищення результативності співробітництва з МФО необхідно удосконалити систему наукового супроводу та фінансово-економічної експертизи проектів, які реалізуються з використанням їхніх коштів та міжнародної технічної допомоги. Водночас слід системно підвищувати кваліфікаційний рівень фахівців профільних міністерств і відомств, до компетенції яких належить супровід організаційно-дозвільних процедур співробітництва з МФО.

ДОДАТОК ДО РОЗДІЛУ 4

Таблиця 1

Обсяг узгоджених кредитних зобов'язань Групи Світового банку за регіонами світу, %

Регіон	2007	2008	2009	2010
Африка на Південь від Сахари	23	23	17	19
Східна Азія й Тихоокеанський регіон	16	18	17	13
Європа та Центральна Азія	15	17	20	18
Латинська Америка та Карибський регіон	19	19	30	24
Близький Схід і Північна Африка	4	6	4	6
Південна Азія	23	17	12	19

Складено за даними Світового банку [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.worldbank.org.ua>.

Таблиця 2

**Обсяг фактично наданих коштів Групи Світового банку
за регіонами світу, %**

Регіон	2007	2008	2009	2010
Африка на Південь від Сахари	20	24	16	15
Східна Азія й Тихоокеанський регіон	17	18	17	14
Європа та Центральна Азія	15	16	19	20
Латинська Америка та Карибський регіон	19	17	29	29
Близький Схід і Північна Африка	9	6	5	6
Південна Азія	21	18	14	16

Складено за даними Світового банку [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.worldbank.org.ua>.

Таблиця 3

**Обсяг узгоджених зобов'язань і наданих кредитних ресурсів
Міжнародним банком реконструкції та розвитку, найбільші
позичальники, млрд дол. США**

Регіон	Країна	Обсяг узгоджених кредитних зобов'язань				Обсяг фактично наданих коштів			
		2007	2008	2009	2010	2007	2008	2009	2010
Східна Азія й Тихоокеанський регіон	Індонезія	0,8	0,9	4,2	3,0	0,7	0,9	1,3	2,1
	Китай	1,6	1,5	2,4	1,4	1,3	1,3	1,6	1,3
Європа та Центральна Азія	Туреччина	1,2	1,2	2,1	3,0	1,3	1,3	1,7	3,0
	Польща	0,2	0	2,6	1,3	0,2	0	1,4	1,5
	Україна	0,2	0,7	0,9	0,5	0,1	0,4	0,6	0,5
	Казахстан	0	0,1	2,1	1,1	0	0,1	0,1	0,2
Латинська Америка та Карибський регіон	Угорщина	0	0	0	1,4	0	0	0	0
	Мексика	0	0,7	3,4	6,4	0,8	0,6	2,5	4,6
	Бразилія	0,3	1,9	3,6	3,7	0,8	0,7	1,8	2,6
	Колумбія	1,1	0,9	1,3	1,2	0,8	0,6	1,2	1,6
Південна Азія	Аргентина	1,7	0,1	1,8	0,6	0,5	0,4	0,8	0,9
	Перу	0,4	0	1,4	0,4	0	0,3	0,3	0,5
Всього 13 країн		9,0	9,5	27,0	30,6	7,6	7,7	14,4	22,0
Всього МБРР		12,8	13,5	32,9	44,2	11,1	10,5	18,6	28,9

Складено за даними Світового банку [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.worldbank.org.ua>.

Таблиця 4

**Обсяг узгоджених зобов'язань і наданих кредитних ресурсів
Міжнародної асоціації розвитку, найбільші позичальники,
млрд дол. США**

Регіон	Країна	Обсяг узгоджених кредитних зобов'язань				Обсяг фактично наданих коштів			
		2007	2008	2009	2010	2007	2008	2009	2010
Африка на Південь від Сахари	Ефіопія	0,6	0,7	1,1	0,9	0,4	0,4	0,9	0,7
	Танзанія	0,4	0,5	0,6	0,9	0,4	0,5	0,4	0,8
	Нігерія	0,8	0,4	1,8	0,9	0,4	0,3	0,3	1,1
	Конго	0,3	0,2	0,4	0,5	0,2	0,3	0,3	0,3
	Уганда	0,5	0,3	0,3	0,4	0,4	0,2	0,3	0,3
	Гана	0,2	0,3	0,6	0,3	0,2	0,2	0,1	0,4
	Кенія	0,4	0,2	0,5	0,6	0,1	0,2	0,1	0,2
	Регіональні проекти у Африці	0,7	0,5	0,6	0,7	0,1	0,1	0,1	0,3
Східна Азія й Тихоокеанський регіон	В'єтнам	0,7	1,2	1,1	1,4	0,5	0,6	0,7	1,2
Південна Азія	Індія	2,3	0,8	1,0	2,6	0,9	0,8	1,1	1,3
	Пакистан	0,9	0,4	1,6	0,3	1,0	0,3	0,8	0,7
	Бангладеш	0,4	0,8	1,1	0,8	0,6	0,7	0,4	0,4
	Шрі-Ланка	0,1	0,1	0,1	0,4	0,2	0,1	1,1	0,2
Всього 13 країн		8,3	6,4	10,8	10,7	5,4	4,8	5,8	7,9
Всього Міжнародна асоціація розвитку		11,9	11,2	14,0	14,5	8,6	9,2	9,2	11,5

Складено за даними Світового банку [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.worldbank.org.ua>.

ЧАСТИНА III

**ІННОВАЦІЙНІ ПІДХОДИ
ДО БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕСУ**

СУЧАСНІ ПІДХОДИ ДО РЕФОРМУВАННЯ ПОДАТКОВОЇ СИСТЕМИ

5.1. НОВІТНІ ТЕНДЕНЦІЇ РЕФОРМУВАННЯ ПОДАТКОВИХ СИСТЕМ КРАЇН - ЧЛЕНІВ ЄС

Світова фінансово-економічна криза 2008–2009 рр., суттєві ризики гальмування економічного зростання та підвищення фінансової нестабільності, які зберігаються у 2012 р. та зумовлені бюджетними дефіцитами і значними обсягами державного боргу у провідних державах світу, диктують нові вимоги до податкової політики. У країнах ЄС, як і у багатьох інших країнах, вона розглядається як інструмент вирішення найважливіших проблем сьогодення: зменшення фіскальних дисбалансів та боргової залежності (забезпечення фінансової стабільності); зменшення майнового розшарування, а отже, послаблення соціальної напруженості; розв'язання суперечності між забезпеченням фіскальної консолідації та створенням умов для економічного зростання.

Для України важливо стежити за тим, як трансформується оподаткування в інших, насамперед європейських країнах, реагуючи на нові виклики соціально-економічного розвитку. Досвід податкових реформ країн ЄС (як позитивний, так і негативний) може бути корисним із точки зору пошуку ефективних податкових інструментів поліпшення макроекономічної ситуації, збалансування державних фінансів і забезпечення соціальної стабільності. Крім того, проаналізувавши податкову політику в різних країнах і встановивши загальні тенденції та особливості розвитку оподаткування, можна визначити, які податкові механізми сприятимуть підвищенню конкурентоспроможності економіки України. Тому оцінка реформування податкової системи нашої держави в контексті тенденцій розвитку європейського оподаткування є актуальною.

Аналіз практики реформування податкових систем країн ЄС дав змогу встановити його основні тенденції, що склалися внаслідок пошуку шляхів подолання зазначених проблем. Серед таких тенденцій доцільно виокремити:

- посилення фіскальної функції оподаткування з метою зменшення бюджетних дефіцитів та акумуляції фінансових ресурсів для виходу з боргової кризи;
- активне використання перерозподільної функції оподаткування з метою підвищення його соціальної справедливості;
- виважений підхід до посилення регулюючого впливу оподаткування для стимулювання виробничої та інвестиційної діяльності.

Характеризуючи податкову політику країн – членів ЄС у 2008–2011 рр., варто передусім відзначити її високу динамічність і гнучкість. Нестабільність макроекономічної ситуації, постійне виникнення нових загроз змушують уряди європейських країн часто переглядати ставки основних податків, відмовлятися від одних планів щодо податкового реформування на користь інших, шукати нові інструменти податкового регулювання. Це свідчить про активізацію процесу використання податкових інструментів у реалізації антикризових політик та подолання наслідків фінансово-економічної кризи. При цьому й у науковій літературі, й у аналітичних звітах МВФ дедалі частіше підкреслюється необхідність системних податкових реформ. Зокрема, І. Іонас і Ч. Санчак наголошують на тому, що Канада, яка після попередніх криз вживала системних заходів для підвищення ефективності перерозподілу ВВП із використанням податкових важелів, є однією з розвинутих країн, які найшвидше впоралися з викликами останньої світової рецесії¹.

Наймасштабніші податкові реформи сьогодні тривають у тих країнах ЄС, які до кризи активно застосовували ліберальну модель податкового регулювання та при погіршенні світової кон'юнктури найбільше відчули брак фіскальних ресурсів (країни з порівняно високим рівнем оподаткування мали дещо ширше “поле для маневрів” у напрямі перегляду видатків бюджету). Водночас в умовах посилення конкуренції за обмежені ресурси фінансові ресурси країни ЄС з найактивнішою позицією держави щодо її фінансової діяльності стикнулися з потребою поліпшення по-

¹ *Ионас И.* Фискальные соседи / И. Ионас, Ч. Санчак // Финансы и развитие. – 2011. – Сент. – С. 30–33 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.imf.org/external/russian/pubs/ft/fandd/2011/09/pdf/jonas.pdf>.

даткового середовища для стимулювання виробничих та інвестиційних процесів.

Однак зауважимо, що реформування податкових систем у країнах ЄС ускладнене негативним ставленням суспільства до істотного коригування перерозподільних процесів, які до кризи вважалися близькими до оптимальних та забезпечували стійке зростання ВВП (всі хочуть повернути втрачене процвітання, проте не так легко переконати громадян, що за відновлення висхідної динаміки економічного розвитку потрібно платити). Інакше кажучи, попри необхідність системних податкових реформ, сучасна податкова політика багатьох країн ЄС значною мірою обмежена рамками докризової фіскальної стратегії.

Розглянемо основні тенденції податкового реформування у країнах ЄС.

Тенденція до посилення фіскальної функції оподаткування з метою зменшення бюджетних дефіцитів і акумуляції фінансових ресурсів для виходу з боргової кризи. “Наріжним каменем” новітніх податкових реформ більшості розвинутих та постсоціалістичних країн ЄС є заходи, спрямовані на збільшення податкових надходжень до їхніх бюджетів. Основними інструментами реалізації цих заходів є підвищення ставок податків на споживання (ПДВ і акцизного податку), а також деяких інших податків – у країнах із найбільшими фіскальними дисбалансами, запровадження нових податків.

Якщо у 2000–2008 рр. до підвищення стандартних ставок ПДВ вдалися тільки Греція (2005 р.), Мальта (2004 р.), Нідерланди (2000 р.), Німеччина (2007 р.), Португалія (2002 та 2005 рр.) і Словенія (2002 р.), то у 2009–2010 рр. – половина постсоціалістичних країн ЄС, а саме Естонія, Латвія, Литва, Угорщина й Чехія, а також окремі розвинуті країни – Греція, Іспанія, Португалія, Фінляндія й тимчасово Ірландія (табл. 5.1.1). Усі зазначені країни (за винятком Литви та Ірландії), крім стандартної, підвищили знижені ставки податку; окремі з них (Естонія, Латвія, Литва) помітно звузили сферу застосування цих ставок. Данія – єдина країна ЄС, що не застосовує знижених ставок, – обмежила перелік пільг з цього податку.

Ще ширшим було коло країн, які в 2009–2010 рр. підвищили ставки акцизного податку на окремі підакцизні товари. Крім зазначених країн, таку політику у сфері непрямого оподаткування проводили також Болгарія, Польща, Румунія, Словенія й Великобританія.

Таблиця 5.1.1

Ставки ПДВ у країнах ЄС, %

Країни	2008		2010		2011		2012 (станом на 1 жовтня)	
	Стандартна ставка	Знижені ставки	Стандартна ставка	Знижені ставки	Стандартна ставка	Знижені ставки	Стандартна ставка	Знижені ставки
Австрія	20	10	20	10	20	10	20	10
Бельгія	21	12; 6	21	12; 6	21	12; 6	21	12; 6
Болгарія	20	7	20	7	20	9	20	9
Великобританія	17,5	5	17,5	5	20	5	20	5
Греція	19	9; 4,5	23	11; 5,5	23	13; 6,5	23	13; 6,5
Данія	25	–	25	–	25	–	25	–
Естонія	18	5	20	9	20	9	20	9
Ірландія	21	13,5; 4,8	21	13,5; 4,8	21	13,5; 4,8	23	13,5; 9; 4,8
Іспанія	16	7; 4	18	8; 4	18	8; 4	21	10; 4
Італія	20	10; 4	20	10; 4	21	10; 4	21	10; 4
Кіпр	15	8; 5	15	8; 5	15	8; 5	17	8; 5
Латвія	18	5	21	10	22	12	21	12
Литва	18	9; 5	21	9; 5	21	9; 5	21	9; 5
Люксембург	15	12; 6; 3	15	12; 6; 3	15	12; 6; 3	15	12; 6; 3
Мальта	18	5	18	5	18	7; 5	18	7; 5
Нідерланди	19	6	19	6	19	6	21	6
Німеччина	19	7	19	7	19	7	19	7
Польща	22	7; 3	22	7; 3	23	8; 5	23	8; 5
Португалія	20	12; 5	21	13; 6	23	13; 6	23	13; 6
Румунія	19	9	24	9; 5	24	9; 5	24	9; 5
Словаччина	19	10	19	10; 6	20	10	20	10
Словенія	20	8,5	20	8,5	20	8,5	20	8,5
Угорщина	20	5	25	18; 5	25	18; 5	27	18; 5
Фінляндія	22	17; 8	23	13; 9	23	13; 9	23	13; 9
Франція	19,6	5,5; 2,1	19,6	5,5; 2,1	19,6	5,5; 2,1	19,6	7; 5,5; 2,1
Чехія	19	9	20	10	20	10	20	14
Швеція	25	12; 6	25	12; 6	25	12; 6	25	12; 6
ЄС-27	19,4	–	20,4	–	20,7	–	21,0	–

Джерело: Taxation trends in the European Union. Data for the EU Member States, Iceland and Norway // Eurostat Statistical books. – 2012 ed. – P. 28; International VAT services [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.tmf-vat.com/vat/eu-vat-rates.html>.

У 2011 р. до країн ЄС, що розв'язують проблему фіскальної консолідації за рахунок підвищення ролі ПДВ, приєдналися Болгарія, Великобританія, Італія, Польща, Словаччина. Греція продовжила реформу ПДВ підвищенням його знижених ставок на 2 в. п., звузивши сферу їх застосування. Латвія знову збільшила стандартну та знижену ставки ПДВ, відмовившись від застосування зниженої ставки щодо електроенергії й природного газу для населення, а з 1 липня 2011 р. підвищила ставки акцизів на алкогольні напої, сигарети і бензин. Литва підвищила фіскальну роль акцизного оподаткування алкогольної й тютюнової продукції, а також палива, Естонія – сигарет.

Тенденція до посилення фіскальних позицій ПДВ збереглася й у 2012 р.¹ Зокрема, Угорщина підвищила стандартну ставку ПДВ з 25 до 27 % (сьогодні це максимальна ставка у ЄС). Представники Єврокомісії з цього приводу заявили, що вимагати від Угорщини відмовитися від такого кроку не було законодавчих підстав. Окрім того, Угорщина запропонувала Єврокомісії запровадити підвищену ставку ПДВ у розмірі 35 % для предметів розкоші.

В Іспанії з вересня 2012 р. стандартна і більша зі знижених ставок ПДВ зросли з 18 та 8 % до 21 і 10 % одночасно зі звуженням сфери застосування знижених ставок. Зазначимо також, що пакет заходів фіскальної консолідації країни у 2012 р. передбачав скасування вирахування процентних платежів за іпотечними кредитами із податкової бази податку на доходи фізичних осіб, зменшення виплат державним службовцям та допомоги по безробіттю².

Інша “проблемна” країна єврозони – Ірландія після оголошення невтішних прогнозів зростання ВВП внесла зміни до наміченої реформи ПДВ. Замість раніше запланованого підвищення стандартної ставки податку з 21 до 22 % у 2013 р. і до 23 % – у 2014 р. зазначену ставку було піднято до 23 % у січні 2012 р.

І навпаки, загострення ситуації з обслуговуванням державного боргу змусило Італію взяти зобов'язання щодо підвищення у вересні 2012 р. стандартної ставки ПДВ із 21 до 23 %, а зниженої – з 10 до 12 % (з по-

¹ International VAT services [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.tmf-vat.com/vat/eu-vat-rates.html>.

² Укрепление доверия в процессе управления рисками для экономического роста // Бюджетный вестник : бюллетень Департамента по бюджетным вопросам МВФ. – 2012. – 16 июля [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.imf.org/external/russian/pubs/ft/fm/2012/update/02/0712r.pdf>.

дальшим її збільшенням до 12,5 % у січні 2014 р.). Утім, у липні 2012 р. країна відстрочила перший етап зазначеної реформи до липня 2013 р. через погіршення динаміки розвитку національної економіки, а у січні 2014 р. має намір зменшити стандартну та знижену ставки ПДВ до 22 і 11 % відповідно.

Франція, бюджет якої більш ніж 30 років є незбалансованим, у 2012 р. підвищила знижену ставку ПДВ із 5,5 до 7 % щодо послуг ресторанів, книгарень, проїзду в громадському транспорті, ремонту житла, послуг із прибирання. Основні продукти харчування, як і раніше, оподатковуються цим податком за ставкою 5,5 %. Крім того, Франція оголосила про намір з 1 жовтня 2012 р. збільшити стандартну ставку ПДВ із 19,6 до 21,2 %. Однак після обрання нового президента країна відмовилась від цього кроку на користь звуження сфери застосування знижених ставок податку.

Португалія вивела зі сфери застосування пільгової ставки ПДВ, що становить 10 %, ресторанну їжу (вона оподатковується за стандартною ставкою 23 %). Крім того, звужено базу оподаткування ПДВ за зниженою ставкою 13 %. З 2012 р. до сфери застосування стандартної ставки включено: більшість спортивних подій та змагань, а також інших громадських заходів; соєві десерти; напої і десерти на основі молока; картоплю і продукти з неї; газовані напої (крім мінеральних вод), сиропи, фруктові концентрати та напої¹.

Розбалансованість державних фінансів та загроза зниження кредитного рейтингу Standard & Poor's з найвищого "AAA" спонукала Нідерланди збільшити у жовтні 2012 р. стандартну ставку ПДВ із 19 до 21 %. Фінляндія – одна з небагатьох країн ЄС, яку сьогодні майже не турбує проблема дефіциту бюджету (у 2011 р. її дефіцит бюджету становив 0,5 % ВВП за середнього показника в ЄС 4,1 % ВВП²). Утім, швидке "старіння" населення країни (необхідність забезпечення фіскальної консолідації у перспективі для утримання зазначеного кредитного рейтингу на рівні "AAA" найближчим часом) змусило її оголосити про підвищення

¹ International VAT services [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.tmf-vat.com/vat/eu-vat-rates.html>; Portugal Tax Update. State Budget Law for 2012. KPMG [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kpmg.com/global/en/issuesandinsights/articlespublications/taxnewsflash/pages/portugal-corporate-individual-tax-vat-transfer-pricing-regime.aspx>.

² Provision of deficit and debt data for 2011 – first notification [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/2-23042012-AP/EN/2-23042012-AP-EN.PDF.

стандартної ставки ПДВ із 23 до 24 % з 1 січня 2013 р. Таким чином, посилення фіскальних позицій ПДВ в окремих країнах ЄС-15 сьогодні розглядається не лише як засіб збалансування бюджету і розв'язання боргових проблем (у тому числі запобігання збільшенню вартості залучення нових державних позик), а й як інструмент, спрямований на опосередковане стимулювання інвестиційних процесів.

У Польщі дискутувалося питання про підвищення стандартної ставки ПДВ з 23 до 24 %, а знижених – з 5 і 8 до 6 і 9 % у разі накопичення загрозливих обсягів державного боргу. Податкова реформа Литви також передбачала збільшення стандартної ставки ПДВ із 21 до 23 % у 2012 р. Утім, з 1 січня 2012 р. у країні було лише скасовано пільгову ставку податку в розмірі 9 % для готельного бізнесу.

Латвія, навпаки, в умовах стабілізації дефіциту бюджету на рівні 3,5 % ВВП (у 2010 р. цей показник становив 8,2 % ВВП¹) з липня 2012 р. знизила стандартну ставку ПДВ із 22 до 21 %. Серед аргументів на користь такого кроку зазначалося, що ставка 22 % була найвищою у регіоні та призводила до встановлення вищих цін на товари і послуги, ніж у сусідніх Естонії та Литві (у 2000–2008 рр. у всіх країнах Балтії ця ставка становила 18 %).

Про наміри знизити стандартну ставку ПДВ в березні 2011 р. оголосила також Чехія. Податкова реформа країни передбачала в 2012 р. підвищення зниженої ставки податку з 10 до 14 %, а у 2013 р. – конвергенцію стандартної та зниженої ставок на рівні 17,5 %. Проте в умовах фінансової нестабільності та загострення боргових проблем Чехії довелося скасувати другу половину наміченої реформи у лютому 2012 р. Натомість сьогодні у країні дискутується питання про збільшення стандартної та зниженої ставок ПДВ на 1 в. п. (до 21 та 15 % відповідно).

У Болгарії до останньої рецесії було заплановано зниження стандартної ставки ПДВ із 20 до 18 %, від якого довелося відмовитися. Ще на початку 2012 р. у країні розглядалася можливість зменшення цієї ставки на 1 в. п. у 2013 р., але було ухвалено рішення не вдаватися до такого заходу².

У цілому протягом 2009–2012 рр. лише шість з двадцяти семи країн ЄС (Данія, Люксембург, Німеччина, Мальта, Словенія та Швеція) не переглядали і не оголошували про намір переглянути ні стандартну, ні

¹ Provision of deficit and debt data for 2011 – first notification [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/2-23042012-AP/EN/2-23042012-AP-EN.PDF.

² International VAT services [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.tmf-vat.com/vat/eu-vat-rates.html>.

знижені ставки ПДВ. При цьому дві країни (Данія та Швеція) застосовують стандартну ставку податку, що дорівнює 25 %. В усіх країнах, де ставки переглядалися, відбулося їх підвищення*. Тож кількість країн ЄС зі стандартною ставкою податку до 20 % до кінця 2012 р. зменшилась до чотирьох (Кіпр, Люксембург, Німеччина та Мальта). Сьогодні в ЄС лишилася одна країна – Люксембург зі стандартною ставкою ПДВ у розмірі 15 %. Кіпр, який раніше уникав посилення фіскальних позицій ПДВ, з березня 2012 р. підвищив його ставку з 15 до 17 %.

Реалізація планів фіскальної консолідації за рахунок підвищення ролі непрямих податків зумовлена передусім їх вагомим внеском у наповнення бюджетів більшості європейських країн, попри нарікання на значні масштаби ухилення від їх сплати. Щодо постсоціалістичних країн ЄС, то для них, враховуючи порівняно низький рівень доходів більшості населення та поширення пропорційного податку на особисті доходи, альтернативи непрямим податкам просто не існує. Зміна податкової структури внаслідок перенесення податкового навантаження з прямих на непрямі податки сучасною наукою розглядається як така, яка в довгостроковій перспективі може позитивно вплинути на економічне зростання. Крім того, традиційно вважалося, що за умови поміркованості непрямі податки є найменш обтяжливими й помітними для громадян. І хоча для сучасних споживачів “внесок” зазначених податків у підвищення цін є очевидним, зростання їхніх ставок все ж викликає менше нарікань з боку широких верств населення, ніж ставок податків на доходи й майно, чи ухвалення рішень про скорочення бюджетних видатків на соціальні цілі.

Загострення фіскальних проблем змушує уряди низки країн ЄС вдаватися до пошуку інших податкових джерел наповнення бюджету. Нерідко нові податки, що запроваджуються чи пропонуються до запровадження, покликані не лише поповнити бюджет, а й виконати ту чи іншу регулятивну функцію, наприклад, сприяти зменшенню споживання шкідливих для здоров'я продуктів харчування (податок для кафе та їдалень, які продають фастфуд, можливість запровадження якого обговорюється в одному з районів графства Великий Манчестер у Великобританії; податок на безалкогольні напої, що містять цукор, який має намір запровадити Франція; податок на продукти з високим вмістом солі, цукру та вуглеводів, що обговорюється в Угорщині).

* Сучасна стандартна ставка ПДВ у Латвії на 3 в. п. перевищує ту, яка була чинною у 2008 р.

Уряди країн, котрі змушені вдаватися до заходів жорсткої економії, вводять податки, покликані передусім виконати фіскальну функцію. Зокрема, Кіпр запровадив постійний збір для банків у розмірі 0,095 % від обсягу депозитів, окрім депозитів іноземних фінансових установ та внутрішніх міжбанківських депозитів. У 2011–2012 рр. надходження цього збору використовувалися для подолання дефіциту бюджету, а з 2013 р. – спрямовувалися до Фонду підтримки фінансових установ¹.

В Ірландії зростання бюджетного дефіциту спонукало до запровадження у 2012 р. нового тимчасового податку з домогосподарств (household charge), який утримується з кожного домогосподарства за фіксованою ставкою. Після завершення підготовчої роботи замість нього буде введено податок на нерухомість, що його уряд Ірландії зобов'язався запровадити згідно з Програмою фінансової допомоги, наданої ЄС та МВФ. У 2013 р. у країні буде запроваджено ще один податок – на воду².

У Португалії вводиться спеціальний податок на “тринадцяту зарплату”, який зменшує на 50 % традиційний різдвяний бонус, еквівалентний зарплаті за один місяць.

Новим податком із січня 2012 р. планувалось оподатковувати іноземних власників житла у Франції. Об'єкт оподаткування – “другі будинки”, що належать особам, котрі не є платниками податків у Франції та володіють будинками, не здаючи їх в оренду. Ставки податку диференційовано залежно від типу власності та місця її розташування. Наприклад, за двокімнатну квартиру в Ніцці потрібно сплатити податок у розмірі близько 500 євро на рік.

Серед важливих джерел наповнення бюджетів дедалі частіше розглядаються заходи, спрямовані на зменшення масштабів ухилення від сплати податків, зокрема шляхом виведення доходів в іноземні банки. Із зазначеною метою активізувався процес укладання двосторонніх угод, спрямованих на обмін інформацією в податковій сфері та запровадження податків на доходи, одержані в іноземних банках. Зокрема, згідно з угодою, укладеною між Швейцарією та Німеччиною, доходи німецьких платників, одержані з рахунків у швейцарських банках, обкладатимуться податком біля джерела їх виплати за ставкою 26,375 %. Надходження податку централізовано виплачуватимуться Швейцарією Німеччині без розкриття інформації про платників податків. Таким чином, найближчим часом Швейцарія сплатить Німеччині 2 млрд швейцарських фран-

¹ Налоговые новости // Налоги и налогообложение. – 2011. – № 5. – С. 71.

² Налоговые новости // Налоги и налогообложение. – 2011. – № 10. – С. 35.

ків у рахунок відшкодування збитків, завданих бюджету останньої внаслідок використання швейцарських банківських рахунків німецькими платниками податків для приховування своїх доходів. Окрім того, німецькі платники податків, що мають рахунки у швейцарських банках, отримують можливість самостійно вирішувати питання податкової заборгованості з податковою службою Німеччини за умови добровільної згоди на сплату штрафів у розмірі 19–24 % (розмір штрафів залежатиме від терміну податкової заборгованості)¹.

Цікавим є також досвід Естонії щодо мотивації платників до сплати податків. Мотивація створюється завдяки узгодженню надання безкоштовних медичних послуг із сумою сплаченого соціального податку. Зокрема, умовою надання таких послуг є сплата соціального податку принаймні на мінімальному рівні².

Тенденція до активного використання перерозподільної функції оподаткування з метою підвищення його соціальної справедливості. Дефіцит фінансових ресурсів, а також протести проти оздоровлення державних фінансів за рахунок трудящих змусили низку країн ЄС вдатися до заходів, спрямованих на збільшення податкового навантаження на доходи великих корпорацій і багатих громадян та його зменшення для низькодохідних груп населення. З цією метою вносяться зміни не лише в оподаткування доходів фізичних осіб, а й прибутку компаній.

Так, Португалія вкотре підвищила податкове навантаження на прибуток більшості суб'єктів ринку. У країні скасовано знижену ставку корпоративного податку 12,5 % для компаній, оподатковуваний прибуток яких не перевищує 12,5 тис. євро (для малого й середнього бізнесу). Тому з 2012 р. цей податок справляється за ставкою 25 % з муніципальною та національною надбавками. При цьому змінено розмір національної надбавки, що призвело до посилення прогресивності оподаткування прибутку. Замість запровадженої у 2010 р. національної надбавки 2,5 %, за якою оподатковувався прибуток понад 2 млн євро, сьогодні застосовується надбавка 3 % до оподаткованого прибутку від 1,5 млн до 10 млн євро. Національна надбавка для великих компаній, прибуток яких перевищує 10 млн євро, застосовується таким чином: не нараховується на перші 1,5 млн євро, нараховується у розмірі 3 % щодо наступних 8,5 млн євро та 5 % – на суму прибутку, що перевищує 10 млн євро.

¹ Налоговые новости // Налоги и налогообложение. – 2011. – № 10. – С. 35.

² Там же. – С. 30.

Муніципальна надбавка, як і в 2007–2011 рр., становить 1,5 %. Отже, у Португалії агрегована ставка оподаткування прибутку, що перевищує 10 млн євро, сьогодні дорівнює 31,5 %¹.

У Франції також підвищилося податкове навантаження на великі прибутки. З огляду на активний профспілковий рух для країни традиційним є закріплення вагомих фіскальних зобов'язань за підприємницьким сектором. На 2012–2013 рр. запроваджено додаткову надбавку до корпоративного податку в розмірі 5 % для суб'єктів ринку, оборот яких перевищує 250 млн євро. Як і раніше, більшість компаній сплачують податок за ставкою 33,34 %, а великі компанії (оборот котрих становить понад 7630 тис., а оподатковуваний прибуток – понад 2289 тис. євро) – ще й соціальну надбавку в розмірі 3,3 % щодо оподаткованого прибутку, який перевищує 763 тис. євро. Таким чином, додаткова надбавка 5 %, що нараховується на базу оподаткування податком на прибуток за стандартною (чи зниженою) ставкою, за вирахуванням усіх податкових пільг, які передбачають зменшення цієї бази, посилила прогресивність оподаткування прибутку корпорацій. У підсумку базова (ефективна) ставка податку на прибуток у Франції зросла з 34,4 % у 2011 р. до 36,1 %².

Важливим інструментом посилення податкового навантаження на громадян з високим рівнем доходів є трансформація прибуткового оподаткування фізичних осіб у напрямі підвищення його прогресивності. З цією метою у 2010–2011 рр. уряди низки країн ЄС-15 вдалися до таких заходів: запровадили додаткові ставки прибуткового податку на високі доходи (Великобританія, Греція) і підвищили його максимальні ставки (Греція, Іспанія, Італія, Люксембург, Португалія, Франція) (табл. 5.1.2), знизили мінімальну ставку прогресивної шкали та підвищили неоподат-

¹ Portugal Tax Update. State Budget Law for 2012. KPMG [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kpmg.com/global/en/issuesandinsights/articlepublications/taxnewsflash/pages/portugal-corporate-individual-tax-vat-transfer-pricing-regime.aspx>.

² France – Parliament passes 5 % income tax surcharge for large corporate taxpayers [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kpmg.com/Global/en/IssuesAndInsights/ArticlesPublications/taxnewsflash/Pages/france-income-tax-surcharge-large-corporation.aspx>; Surcharge to be levied on corporate income tax liability [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.deloitte.com/view/en_GX/global/services/tax/ebe3c89bf8383310Vgn VCM3000001c56f00aRCRD.htm.

Таблиця 5.1.2

**Максимальна ставка податку на доходи фізичних осіб
у країнах ЄС, %**

Країна	2008	2009	2010	2011	2012
Австрія	50,0	50,0	50,0	50,0	50,0
Бельгія	53,7	53,7	53,7	53,7	53,7
Болгарія	10,0*	10,0*	10,0*	10,0*	10,0*
Великобританія	40,0	40,0	50,0	50,0	50,0
Греція	40,0	40,0	49,0	49,0	49,0
Данія	62,3	62,3	55,4	55,4	55,4
Естонія	21,0*	21,0*	21,0*	21,0*	21,0*
Ірландія	41,0	41,0	41,0	41,0	41,0
Іспанія	43,0	43,0	43,0	45,0	52,0
Італія	44,9	44,9	45,2	47,3	47,3
Кіпр	30,0	30,0	30,0	30,0	38,5
Латвія	25,0*	23,0*	26,0*	25,0*	25,0*
Литва	24,0*	15,0*	15,0*	15,0*	15,0*
Люксембург	39,0	39,0	39,0	42,1	41,3
Мальта	35,0	35,0	35,0	35,0	35,0
Нідерланди	52,0	52,0	52,0	52,0	52,0
Німеччина	47,5	47,5	47,5	47,5	47,5
Польща	40,0	32,0	32,0	32,0	32,0
Португалія	42,0	42,0	45,9	50,0	49,0
Румунія	16,0	16,0	16,0	16,0*	16,0*
Словаччина	19,0*	19,0*	19,0*	19,0*	19,0*
Словенія	41,0	41,0	41,0	41,0	41,0
Угорщина	40,0	40,0	40,6	20,3*	20,3*
Фінляндія	50,1	49,1	49,0	49,2	49,0
Франція	45,8	45,8	45,8	46,7	46,8
Чехія	15,0*	15,0*	15,0*	15,0*	15,0*
Швеція	56,4	56,5	56,6	56,6	56,6
ЄС-27	37,9	37,2	37,9	37,6	38,1

* Пропорційна ставка.

Джерело: Taxation trends in the European Union. Data for the EU Member States, Iceland and Norway // Eurostat Statistical books. – 2012. – P. 33.

ковуваний мінімум доходів (Німеччина), збільшили кількість розрядів прогресивної шкали (Великобританія, Греція).

У результаті Великобританія перейшла до прогресивного оподаткування доходів фізичних осіб за трьома ставками, що становлять 20, 40 і 50 %, Німеччина – за ставками 14, 42 і 45 %. Те, що в обох країнах існує помітний розрив між мінімальною та середньою ставками шкали, свідчить про значні відмінності в податковому навантаженні на громадян з низькими й середніми доходами. У Франції прибутковий податок у 2012 р. справляється за ставками 0; 5,5; 14; 30 та 41 % (із соціальною надбавкою)¹, у Люксембурзі – за сімнадцятирозрядною, Греції – за дев'ятирозрядною, Португалії – за восьмирозрядною шкалою².

Ступінь прогресивності податку на доходи фізичних осіб у Португалії також підвищено завдяки запровадженню на 2012–2013 рр. надбавки в розмірі 2,5 %, за якою оподатковується дохід у формі заробітної плати понад 153,3 тис. євро, і скасуванню надбавки 3,5 % до кожної ставки податку в діапазоні від 11,5 до 46,5 %, яка була чинною у 2011 р. Крім того, у Португалії збільшено ставки прибуткового оподаткування інвестиційних доходів. Зокрема, ставка податку на дохід від приросту капіталу зросла з 20 до 25 %, на інвестиційний дохід резидентів, отриманий у податкових гаванях, – з 21,5 до 30 %³.

Прогресивний характер податку на доходи фізичних осіб в Іспанії, що справляється за сімома ставками (від 24 до 45 %), зріс унаслідок запровадження на 2012–2013 рр. прогресивної шкали надбавок до кожної ставки податку в обсязі від 0,75 до 7 %⁴.

Австрія також відкоригувала прогресивний механізм справляння прибуткового податку, запровадивши у 2012 р. надбавку в розмірі 6 %, яка застосовується до 1/6 оподаткованого трудового доходу понад

¹ France income tax rates 2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.frenchentree.com/fe-legal/displayarticle.asp?id=45428>.

² Income tax rates 2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://world.tax-rates.org>.

³ Portugal Tax Update. State Budget Law for 2012. KPMG [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kpmg.com/global/en/issuesandinsights/articlespublications/taxnewsflash/pages/portugal-corporate-individual-tax-vat-transfer-pricing-regime.aspx>.

⁴ Spanish tax alert [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.deloitte.com/view/en_GX/global/services/tax/cross-border-tax/international-tax/7652bd513f9a4310VgnVCM1000001a56f00aRCRD.htm.

185 тис. євро на рік (дохід понад 185 тис. євро оподатковується за максимальною ставкою 50 %)¹.

Лише Данія у 2010 р. помітно знизилася максимальну ставку податку на доходи фізичних осіб (з 62,3 до 55,4 %), наблизивши її до середньої граничної ставки у ЄС-15. При цьому в 2010 р. дефіцит бюджету країни становив 2,5 % ВВП, а в 2011 р. – 1,8 % ВВП².

Низка країн ЄС-15 у 2012 р. застосовувала доволі високі мінімальні ставки прибуткового оподаткування: Італія – 23 %, Іспанія – 24 (24,75 % з надбавкою), Бельгія – 25, Нідерланди – 33,1, Австрія – 36,5 %³.

Зазначимо також, що на Кіпрі в 2012 р. максимальна ставка податку на доходи фізичних осіб зросла з 30 до 38,5 %, перевищивши граничну межу прогресії на Мальті, яка впродовж 1995–2012 рр. становила 35 %.

Серед постсоціалістичних країн ЄС сьогодні лише у двох з них – Словенії та Польщі існує прогресивний механізм справляння податку на доходи фізичних осіб. При цьому в обох країнах прибуткове оподаткування розвивалося в напрямі зменшення ступеня податкової прогресії. Польща у 2009 р. перейшла від податку на доходи, що справлявся за трьома ставками – 19, 30 і 40 %, до шкали з двох ставок – 18 і 32 %. У Словенії оподаткування доходів фізичних осіб базується на прогресії зі ставок 16, 27 та 41 % (до 2007 р. прогресивна шкала податку країни складалась із п'яти ставок – від 16 до 50 %). Угорщина, яка тривалий час веде боротьбу зі значним дефіцитом бюджету, у 2007 р. підвищила максимальну ставку податку на доходи фізичних осіб до 40 % (після її зниження у 2006 р. – з 38 до 36 %), у 2010 р. – ще на 0,6 в. п, а в 2011 р. вдалася до іншого радикального кроку – перейшла до пропорційного оподаткування доходів за ставкою 16 % (із надбавкою 20,3 %). Утім, з 2012 р. щодо

¹ International tax alert. Issue nine. Spring 2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.pkf.com/media/843012/pkf%20international%20tax%20alert%20issue%209%20-%20spring%202012.pdf>.

² Provision of deficit and debt data for 2011 – first notification [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/2-23042012-AP/EN/2-23042012-AP-EN.PDF.

³ Spanish tax alert [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.deloitte.com/view/en_GX/global/services/tax/cross-border-tax/international-tax/7652bd513f9a4310VgnVCM1000001a56f00aRCRD.htm; Austria personal taxation [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.lowtax.net/lowtax/html/austria/austria_personal_taxation.asp; Income tax rates 2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://world.tax-rates.org>; Tax rates in the Netherlands 2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.expatax.nl/tax_rates_2012.php.

доходу до 202 тис. угорських форинтів на місяць надбавка не застосовується при скасуванні неоподатковуваного мінімуму доходів у розмірі мінімальної заробітної плати¹. Решта (вісім) постсоціалістичних країн ЄС оподатковують доходи громадян за пропорційними ставками, які в 2012 р. варіювали від 10 % у Болгарії до 25 % у Латвії.

Підвищення ступеня податкової прогресії у країнах ЄС з високим рівнем бюджетного дефіциту та (або) державного боргу має посилити як фіскальну, так і перерозподільну функцію податку на доходи з метою запобігання надмірній нерівності та зменшення масштабів бідності, а отже, підвищення соціальної справедливості в оподаткуванні. Розвиткові оподаткування в цьому напрямі можуть сприяти також ініціативи щодо запровадження додаткових податків. Прикладом є додатковий “податок солідарності”, внаслідок введення котрого в Італії громадяни з доходами 90 тис. євро на рік доплачуватимуть 5 % до вже встановленого для них розміру прибуткового податку. Для платників з доходами понад 150 тис. євро на рік додатковий податок може становити 10 %. За рішенням уряду Італії надходження від цього податку будуть спрямовані на зниження рівня державного боргу.

16 вересня 2011 р. уряд Іспанії прийняв рішення про відновлення на два роки податку на “чисті” статки, дію якого було зупинено в 2008 р. Його базою є вартість нерухомості, банківських депозитів, цінних паперів, автомобілів, творів мистецтва, коштовностей тощо, які належать фізичній особі, за вирахуванням боргових зобов'язань. Неоподатковуваний мінімум після відновлення податку встановлено на рівні 700 тис. євро; крім нього надається податкове вирахування на житло в розмірі 300 тис. євро. Податок утримується за прогресивною шкалою з восьми ставок – від 0,2 до 2,5 %. За таких ставок платники зі статками в 1,1 млн євро мають сплатити податок у розмірі 200 євро на рік, а з великих статків – десятки і сотні тисяч євро. Надходження податку в 2012 р. очікуються у розмірі близько 1,1 млрд євро, тоді як до перегляду величини неоподатковуваного мінімуму і податкового вирахування на житло у 2007 р. їх сума становила понад 2 млрд євро. Уряд зменшив фіскальну роль податку для виведення зі сфери його дії статків середнього класу. Зокрема, внаслідок підвищення неоподатковуваного мінімуму в 6,5 раза

¹ International tax alert. Issue nine. Spring 2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.pkf.com/media/843012/pkf%20international%20tax%20alert%20issue%209%20-%20spring%202012.pdf>.

і податкового вирахування на житло удвічі 90 % колишніх платників податку були позбавлені необхідності його сплати¹.

Податки “на багатство” справляються також у Франції, Норвегії, Ліхтенштейні, Швейцарії. Зокрема, у Франції податок сплачують фізичні особи – власники майна вартістю понад 1,3 млн євро. З 2011 р. ставка податку становить 0,25 % для майна вартістю від 1,3 до 3 млн євро та 0,5 % – для майна, вартість якого перевищує 3 млн євро.

У Великобританії платниками податку “на багатство” є власники нерухомості, вартість якої перевищує 1 млн фунтів стерлінгів; ставка податку становить 5 %. У Греції у 2010 р. було запроваджено податок “на розкіш” (яхти, дорогі автомобілі, басейни)².

Пакет заходів жорсткої економії, схвалений парламентом Кіпру, включає підвищення податків не тільки для громадян із високими доходами, а й на нерухомість, а також податку на дивіденди та депозити. Ставки оподаткування дивідендів та інших доходів від цінних паперів, виплачених нерезидентам, підвищено також у Франції. Крім того, у країні запроваджено низку заходів щодо збільшення фіскального потенціалу оподаткування інвестиційного прибутку³. У Бельгії помітно зросли ставки оподаткування дивідендів і процентів, а Ірландія підвищила ставку податку на приріст капіталу з 25 до 30 %⁴.

У Словаччині у 2012 р. розглядалася можливість встановлення додаткових ставок корпоративного і прибуткового податків у розмірі 25 % (поряд зі ставкою 19 %) щодо доходу (прибутку) понад 33 тис. євро, а також збільшення ставок оподаткування дивідендів⁵.

Підвищення податків на доходи і майно заможних громадян є практичною реалізацією так званого податку Баффета. У. Баффет – амери-

¹ Налоговые новости // Налоги и налогообложение. – 2011. – № 10. – С. 33–34.

² Страны придумывают новые налоги, чтобы найти средства на борьбу с кризисом [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.imf.org/external/spring/2011>.

³ France – Summaries of new corporate tax measures effective in 2012, and of certain other tax measures enacted in 2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kpmg.com/global/en/issuesandinsights/articlespublications/taxnewsflash/pages/france-new-corporate-tax-measures-effective-2012-others-enacted-2011.aspx>.

⁴ International tax alert. – 2012. – Is. 9. – Spring [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.pkf.com/media/843012/pkf%20international%20tax%20alert%20issue%209%20-%20spring%202012.pdf>.

⁵ Ibid.

канський інвестор та філантроп, який першим публічно заявив про несправедливість того, що власники великого бізнесу у США користуються податковими пільгами, у той час як низькооплачувані громадяни й середній клас сплачують значну частку своїх доходів у вигляді податків. Мільярдер повідомив, що у 2010 р. він сплатив 6,9 млн дол. податків, що становило 17,4 % його оподаткованого доходу, тоді як 20 співробітників його офісу платять податки в розмірі від 33 до 41 % доходу. Баффет закликав конгресменів підвищити податки для тих, чий оподатковуваний дохід, включаючи дивіденди та доходи від приросту капіталу, перевищує 1 млн дол. Для осіб з доходом у 10 млн дол. і вище він запропонував запровадити додаткове підвищення ставки податку і скасування пільг. Наслідком таких заходів має стати встановлення ефективної ставки податку для зазначеної категорії платників у розмірі 50 %. При цьому У. Баффет спростував твердження, згідно з яким низькі ставки податку для багатих стимулюють їх активніше інвестувати і створювати нові робочі місця: “Я працював з інвесторами 60 років і не бачив жодного, навіть коли податок на приріст капіталу становив 39,9 % у 1976–1977 рр., хто не наважувався б на хорошу інвестицію лише через податок на потенційний дохід”, – писав він¹. Президент США Б. Обама підтримав ініціативу У. Баффета, зазначивши, що ті, хто заробляє більше 1 млн дол. на рік, повинні сплачувати податки за ставкою (агрегованою) не меншою, ніж середній клас. Це дасть змогу скоротити дефіцит бюджету, не зменшуючи видатків на освіту й охорону здоров'я.

Тим часом у США була зареєстрована громадська організація “Мільйонери за високі податки”, 150 членів якої висловлюють незадоволення своїм низьким податковим навантаженням. Підвищення граничних ставок податку на доходи фізичних осіб і тимчасового зупинення дії податкових пільг також вимагають чимало заможних громадян Німеччини та Франції². Пропозицію стосовно підвищення податків на багатих підтримує й більшість населення. Так, у США за цю ініціативу одночасно зі зниженням бюджетних видатків висловилося 64 % опитаних громадян. За результатами соціологічного опитування у Литві близько 84 % мешканців країни підтримують ідею повернення до прогресії в оподаткуван-

¹ Налоговые новости // Налоги и налогообложение. – 2011. – № 10. – С. 37.

² В развитых странах распространяется движение миллионеров за высокие налоги [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://expert.ru/2011/08/31/nalogi-dlya-millionerov>.

ні доходів фізичних осіб*. Дискусії щодо повернення прогресивного механізму справляння прибуткового податку тривають також у Чехії*.

Разом із прихильниками рух за підвищення податків на багатих має своїх опонентів, які зокрема, вказують на їх невисоку фіскальну ефективність. Так, за даними американської дослідницької організації, реалізація пропозицій У. Баффета дасть змогу зменшити національну заборгованість не більше ніж на 1 %; для розв'язання проблеми дефіциту бюджету необхідно встановити податок за ставкою 100 % для платників з доходами понад 200 тис. дол. на рік. Попри це економісти МВФ наголошують на такому: альтернативою підвищенню податкового навантаження на заможні верстви населення є скорочення державних видатків, яке позначиться на малозабезпечених американцях та різко підвищить ризик стагнації або навіть рецесії, паралізуючи внутрішній попит¹. Крім того, незалежно від фіскального ефекту таких заходів вони сприятимуть створенню атмосфери солідарної участі усього суспільства у розв'язанні загальнонаціональних проблем, а тому полегшать психологічне сприйняття інших непопулярних заходів.

Виважений підхід до посилення регулюючого впливу оподаткування для стимулювання виробничої та інвестиційної діяльності. Реалізація політики фіскальної консолідації змусила більшість країн-членів ЄС або відмовитися від зменшення податкового навантаження на суб'єктів ринку (окремі країни навіть збільшити податковий тягар на великі компанії), або запроваджувати нові (модифікувати чинні) інструменти податкового регулювання для заохочення підприємництва та інвестицій одночасно із заходами, які компенсують втрати бюджету внаслідок розширення сфери застосування податкових стимулів.

Якщо у 2009–2010 рр. зниження базової ставки податку на прибуток корпорацій відбулося у дев'яти країнах ЄС – Великобританії, Греції, Іспанії, Італії, Люксембурзі, Словенії, Угорщині, Чехії, Швеції, то у 2011–2012 рр. таких країн було чотири – Великобританія, Греція, Нідерланди і Фінляндія (табл. 5.1.3). При цьому в Нідерландах ця ставка знизилася

* Литва у 1994 р. запровадила пропорційну ставку податку на доходи в розмірі 33 % (замість прогресивної шкали зі ставками від 18 до 33 %), поступово знизивши її до 15 %.

** Чехія у 2008 р. запровадила пропорційну ставку в розмірі 15 % замість прогресії з чотирьох ставок у діапазоні 12–32 %.

¹“Налог Баффета” заработает [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://expert.ru/expert/2011/38/nalog-baffeta-zarabotaet>.

лише на 0,5 в. п, а у Фінляндії, яка у 2011 р. звела бюджет із мінімальним дефіцитом, – з 26 до 24,5 %. У Греції, навіть після зменшення базової ставки корпоративного податку на 4 в. п., її рівень залишився одним із найвищих у ЄС. Зазначимо також, що Греція (крім уже згаданих масш-

Таблиця 5.1.3

Базова ставка корпоративного податку у країнах ЄС, %

Країни	2008	2009	2010	2011	2012
Австрія	25,0	25,0	25,0	25,0	25,0
Бельгія	34,0	34,0	34,0	34,0	34,0
Болгарія	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0
Великобританія	30,0	28,0	28,0	26,0	24,0
Греція	35,0	35,0	34,0	30,0	30,0
Данія	25,0	25,0	25,0	25,0	25,0
Естонія	21,0	21,0	21,0	21,0	21,0
Ірландія	12,5	12,5	12,5	12,5	12,5
Іспанія	30,0	30,0	30,0	30,0	30,0
Італія	31,4	31,4	31,4	31,4	31,4
Кіпр	10,0	10,0	10,0	10,0	10,0
Латвія	15,0	15,0	15,0	15,0	15,0
Литва	15,0	20,0	15,0	15,0	15,0
Люксембург	29,6	28,6	28,6	28,8	28,8
Мальта	35,0	35,0	35,0	35,0	35,0
Нідерланди	25,5	25,5	25,5	25,0	25,0
Німеччина	29,8	29,8	29,8	29,8	29,8
Польща	19,0	19,0	19,0	19,0	19,0
Португалія	26,5	26,5	29,0	29,0	31,5
Румунія	16,0	16,0	16,0	16,0	16,0
Словаччина	19,0	19,0	19,0	19,0	19,0
Словенія	22,0	21,0	20,0	20,0	20,0
Угорщина	21,3	21,3	20,6	20,6	20,6
Фінляндія	26,0	26,0	26,0	26,0	24,5
Франція	34,4	34,4	34,4	34,4	36,1
Чехія	21,0	20,0	19,0	19,0	19,0
Швеція	28,0	26,3	26,3	26,3	26,3
ЄС-27	24,0	23,9	23,7	23,4	23,5

Джерело: Taxation trends in the European Union. Data for the EU Member States, Iceland and Norway // Eurostat Statistical books. – 2012 ed. – P. 36.

табних заходів фіскального спрямування) у 2009–2010 рр. використовувала прогресивну шкалу надбавок (максимальна надбавка – 10 %) до корпоративного податку для суб'єктів ринку, які отримали надвисокі прибутки. Великобританія поєднала зниження базової ставки оподаткування прибутку з 28 до 24 % (її наближення до середнього рівня у ЄС) зі зменшенням норм амортизації з 20 і 10 % до 18 і 8 % (2012 р.)¹ й іншими заходами для наповнення бюджету, серед яких підвищення стандартної ставки ПДВ.

Те саме стосується податкових пільг. Якщо в 2009–2010 рр. низка країн ЄС вдалася до запровадження нових інвестиційного податкового кредиту або інвестиційної податкової знижки (Великобританія, Італія, Словенія), підвищення норм амортизації (Австрія, Франція), зниження ставки податку на прибуток для суб'єктів малого бізнесу (Великобританія, Нідерланди, Франція) й компаній, що виконують НДДКР (Нідерланди), то надалі регулюючий потенціал пільгового оподаткування прибутку компаній використовувався європейськими країнами менш активно. Так, Великобританія з квітня 2011 р. запровадила нову податкову пільгу для суб'єктів малого бізнесу, оподатковуваний прибуток яких не перевищує 300 тис. фунтів стерлінгів, – зниження ставки корпоративного податку із 21 до 20 %². Згодом Великобританія ввела інвестиційну податкову знижку для окремих територій (у розмірі 100 % від капітальних інвестицій у виробництво, здійснених з квітня 2012 р. по березень 2017 р.). Ірландія в 2012 р. запровадила інвестиційний податковий кредит у розмірі 25 % від кваліфікованих витрат на НДДКР, здійснених після 1 січня 2009 р.³ Цей захід супроводжувався, зокрема, підвищенням стандартної ставки ПДВ і ставки податку на приріст капіталу.

Угорщина з липня 2010 р. зменшила ставку корпоративного податку до 10 % щодо перших 500 млн угорських форинтів податкової бази (після підвищення у 2009 р. стандартної ставки ПДВ на 5 в. п.), але на 2012 р. встановила обмеження щодо перенесення збитків минулих періодів у

¹ United Kingdom Highlights. International Tax 2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.deloitte.com/assets/Dcom-Global/Local%20Assets/Documents/Tax/Taxation%20and%20Investment%20Guides/2012/dttl_tax_highlight_2012_United_Kingdom.pdf.

² Ibid.

³ International tax alert. Issue nine. Spring 2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.pkf.com/media/843012/pkf%20international%20tax%20alert%20issue%209%20-%20spring%202012.pdf>.

розмірі не більше як 50 % від оподаткованого прибутку за цей рік¹. Литва на період 2009–2011 рр. знизилася ставку оподаткування прибутку для малих підприємств із 13 до 5 %.

В Іспанії пільги з податку на прибуток для малих підприємств, запроваджені з метою стимулювання зайнятості ще під час кризи, діяли й у 2010–2011 рр. Серед них – зниження ставки корпоративного податку на 5 в. п. для малих підприємств, котрі збільшують (чи не зменшують) чисельність найманих осіб (на 2009–2011 рр.); поліпшення умов амортизації для суб'єктів ринку, які не скорочують своїх працівників (на 2009–2012 рр.); істотне зниження ставки податку для мікропідприємств (із річним оборотом до 1,5 млн євро), котрі не вдавалися до звільнення або залучали додаткових працівників у 2009–2010 рр. Крім того, на 2011–2012 рр. в Іспанії було передбачено застосування ставки корпоративного податку в розмірі 20 % для компаній, річний обсяг виручки яких не перевищував 5 млн євро. Причому ті з них, чисельність працюючих яких становила до 25 осіб, не повинні були скорочувати кількість своїх працівників. За ставкою 20 % оподатковувались перші 300 тис. євро податкової бази, а решта прибутку підлягала оподаткуванню за ставкою 25 %². Про низку фіскально орієнтованих заходів податкового регулювання країни йшлося вище.

Доволі масштабні преференції для підприємств, що здійснюють інвестиції, передбачені в Чехії. Зокрема, в жовтні 2011 р. уряд країни ухвалив поправки до Акта стимулювання інвестицій, які передбачають підвищення конкурентоспроможності економіки шляхом удосконалення чинних та запровадження нових інвестиційних податкових пільг³.

Головна зміна щодо пільг із корпоративного податку стосується обробної промисловості – збільшення з 5 до 10 років можливості використання пільгових механізмів оподаткування при інвестуванні.

Нові податкові пільги передбачені для центрів технологій і послуг. Умовами застосування пільг для центрів технологій є здійснення інвестицій щонайменше на 10 млн чеських крон (принаймні 50 % цієї суми має спрямовуватися в обладнання й устаткування) та створення не менш ніж 50 робочих місць. Пільгове оподаткування центрів послуг пе-

¹ International tax alert. Issue nine. Spring 2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.pkf.com/media/843012/pkf%20international%20tax%20alert%20issue%209%20-%20spring%202012.pdf>.

² Ibid.

³ Czech Republic: investment incentives to be revamped [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://newsletters.usdbriefs.com/2011/Tax/WTA/a111111_2.pdf.

редбачає створення щонайменше 100 робочих місць (40 – для центрів з розроблення програмного забезпечення) та надання послуг на території як мінімум двох держав.

Поправками визначено також нову категорію прямої державної субсидії для великих інвесторів. Для того щоб отримати субсидію, інвесторів у сфері обробної промисловості необхідно здійснити інвестицію в основні засоби в обсязі щонайменше 500 млн чеських крон (принаймні 250 млн чеських крон – у нове обладнання та устаткування) й створити як мінімум 500 робочих місць. Передбачено, що інвестор, який виконає зазначені та інші вимоги, встановлені законодавством, зможе отримати пряму субсидію в розмірі до 5 % від прийнятних витрат на інвестиції аж до 1500 млн чеських крон.

Інше нововведення стосується субсидій для великих інвестицій у центрах технологій. Передбачено, що для їх отримання потрібно інвестувати в основні засоби щонайменше 200 млн чеських крон, зокрема не менше 100 млн – у нове обладнання й устаткування. Крім того, необхідно створити як мінімум 200 робочих місць. Відтак інвестор зможе отримати субсидію в розмірі до 5 % прийнятних інвестиційних витрат, але не більш ніж 500 млн чеських крон. При цьому, якщо інвестицію здійснено в рамках нарощування виробництва та водночас передбачено розширення центру технологій, пряму державну субсидію для інвестора може бути збільшено до розміру, еквівалентного 7 % прийнятних витрат¹.

Чехія одночасно з податковим і бюджетним заохоченням інвестицій має намір вживати нових заходів зі збільшення податкових надходжень. Зокрема, у 2013 р. – посилити боротьбу з ухиленням від сплати податків, а з 2014 р. країна планує розширити коло платників екологічного податку (власників автомобілів). Очікується, що чеська поліція отримає ширший доступ до податкової інформації. Крім того, не виключена можливість зміни структури фінансових органів².

Більшість країн ЄС, намагаючись у 2011–2012 рр. досягти зменшення дефіциту бюджету і державного боргу, не вдавалися до нового розширення сфери застосування інвестиційних податкових пільг. Країни з найбільшими фіскальними дисбалансами прийняли окремі рішення в напрямі посилення фіскальних позицій податку на прибуток. Крім заходів у Великобританії, Португалії, Угорщині, Франції, про які йшлося,

¹ Czech Republic: investment incentives to be revamped [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://newsletters.usdbriefs.com/2011/Tax/WTA/a111111_2.pdf.

² Налоговые новости // Налоги и налогообложение. – 2011. – № 9. – С. 59.

згадаємо про припинення дії стимулів для інвестицій на ринках нерухомості, яке відбулося у Франції.

Втім, учені застерігають: хоча країнам із розвинутою ринковою економікою потрібна середньострокова бюджетна консолідація, реалізація програм зменшення бюджетних видатків і підвищення податків може негативно позначитися на їх економічному розвитку¹. У відповідь на це фахівці МВФ пропонують пом'якшити деякі з негативних економічних наслідків скорочення дефіцитів бюджетів за рахунок реформ, які перемістять частину тягаря оподаткування із праці на споживання, а також за рахунок приватизації².

Отже, у 2011–2012 рр. податкова політика країн ЄС насамперед була підпорядкована домінантам скорочення дефіциту бюджету та державного боргу. Країни з фіскальними дисбалансами вживали нових заходів щодо підвищення ролі ПДВ і акцизів у наповненні бюджетів, запроваджували нові податки, посилювали прогресію в оподаткуванні доходів фізичних осіб і, окремі країни, – прибутку, збільшували податкове навантаження на дорогу нерухомість, предмети розкоші, інвестиційний дохід. До зниження податкового навантаження на суб'єктів ринку та громадян вдавалися, як правило, лише ті європейські країни, перед якими гостро не постала проблема дефіциту бюджету та загрозованих обсягів державного боргу і (або) які доповнили розширення сфери застосування податкових інструментів стимулювання виробничої та інвестиційної діяльності, а також внутрішнього споживчого попиту заходами фіскального спрямування. При цьому у ЄС не тільки посилювалися тенденції до підвищення соціальної справедливості податкової системи та конвергенції рівня оподаткування економіки і ставок основних бюджетоутворюючих податків, а й була започаткована практика підвищення ставок ПДВ для забезпечення фіскальної консолідації у перспективі й збереження завдяки цьому високого кредитного рейтингу Standard & Poor's (високого рівня інвестиційної привабливості країни) найближчим часом.

¹ Див., наприклад: Болл А. Болезненное средство / А. Болл, Д. Ли, П. Лунгани // Финансы и развитие. – 2011. – сент. – С. 20–23 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.imf.org/external/russian/pubs/ft/fandd/2011/09/pdf/ball.pdf>.

² Бюджетный вестник. Аналитическое резюме. – 2011. – сент. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.imf.org/external/russian/index.htm>.

5.2. СТРАТЕГІЯ РОЗВИТКУ ПОДАТКОВОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ

З ухваленням Податкового кодексу України, який виконав функцію не лише кодифікації податкового законодавства, а і його удосконалення, внівши суттєві зміни до складу загальнодержавних та місцевих податків і зборів, розмірів ставок, визначення податкової бази, переліку пільг, механізму нарахування і сплати більшості податків і зборів, реформування податкової системи України не завершилося. Кодекс не вирішив усіх проблем функціонування оподаткування, оскільки частина з них є системними і потребує змін не лише податкового законодавства.

Основними серед цієї групи проблем є високий рівень ухилення від сплати податків і тінізації економіки, що спричиняє значні втрати бюджету та державних Пенсійного фонду й фондів соціального страхування, а також недотримання норм податкового законодавства. Перекривши ряд каналів уникнення сплати податків, Податковий кодекс України не забезпечив детінізацію економіки, оскільки її коріння криється не тільки і не стільки в особливостях побудови податкової системи, скільки в інституціональних умовах функціонування підприємництва в Україні, серед яких: складна і витратна дозвільна система; корупція і зумовлені нею корупційні платежі; не виправдано жорсткі методи адміністрування податків і зборів, що використовуються як знаряддя виконання планів мобілізації податкових платежів будь-якою ціною, подекуди з порушенням норм податкового законодавства; дотримання прав власності; ефективність функціонування органів судової системи; наявність чіткої залежності між сплаченими податками до бюджету держави і зворотним потоком суспільних благ; ступінь прозорості державних фінансів.

Невід'ємним атрибутом тіньової економіки є тіньові доходи, у тому числі “заробітна плата в конвертах”, основною причиною виплати якої є високий рівень платежів до Пенсійного фонду і фондів соціального страхування в Україні. Якщо у 2012 р. загальна (агрегована) ставка цих платежів у країнах ЄС-15 становить у середньому 32,5 %, у країнах – нових членах ЄС – 37,6 % (у цій групі країн без урахування Кіпру і Мальти – 41,8 %), то в Україні – 40,36–53,3 % (табл. 5.2.1). Не знизивши їх, не можна зменшити рівень тінізації заробітної плати, а відтак збільшити надходження не лише до зазначених фондів, а й податку на доходи фізичних осіб до місцевих бюджетів.

За межами власне податкової системи лежить і вирішення проблеми дотримання норм податкового законодавства, що порушуються як по-

садовими особами податкових органів, так і платниками податків. Одним із прикладів такого порушення є стягнення податків наперед, у тому числі ПДВ, що означає сплату податку за нездійснені операції.

Стягнення податків наперед та наявність бюджетної заборгованості з відшкодування ПДВ є однією з причин зростання останніми роками

Таблиця 5.2.1

Ставки внесків на фінансування програм соціального страхування у 2012 р., %

Країна	Пенсійні програми, страхування на випадок інвалідності і втрати працездатності			Усі програми соціального страхування		
	Ставки внесків працівників	Ставки внесків працедавців	Загальні ставки	Ставки внесків працівників	Ставки внесків працедавців	Загальні ставки
Бельгія	7,5	8,86	16,36	13,07	24,8	37,87
Болгарія	7,9	9,9	17,8	12,9	17,8	30,7
Чехія	6,5	21,5	28,0	11,0	34,0	45,0
Данія*	–	–	–	8,0	8,0	16,0
Німеччина	9,8	9,8	19,6	20,425	20,845	41,27
Естонія	2,0	20,0	22,0	4,8	34,4	39,2
Ірландія	4,0	4,25	8,25	4,0	4,25	8,25
Греція	6,67	13,33	20,0	12,05	22,6	34,65
Іспанія	4,7	23,6	28,3	6,25	31,08	37,33
Франція	6,75	9,9	16,65	9,9	32,68	42,58
Італія	9,19	23,81	33,0	9,19	31,78	40,97
Кіпр	6,8	6,8	13,6	6,8	6,8	13,6
Латвія	11,0	24,09	35,09	11,0	24,09	35,09
Литва	3,0	23,3	26,3	9,0	30,98	39,98
Люксембург	8,0	8,0	16,0	12,45	12,2	24,65
Угорщина	10,0	27,0	37,0	17,5	27,0	44,5
Мальта	10,0	10,0	20,0	10,0	10,0	20,0
Нідерланди	19,0	5,7	24,7	23,2	19,2	42,32
Австрія	10,25	12,55	22,8	17,2	25,15	42,35
Польща	11,26	14,26	25,52	22,71	17,38	40,09
Португалія	11,0	23,25	34,25	11,0	23,75	34,75
Румунія	10,5	31,3	41,8	16,5	38,85	55,35
Словенія	15,5	8,85	24,35	22,1	16,1	38,2
Словаччина	7,0	20,0	27,0	16,4	33,2	49,6

Продовження табл. 5.2.1

Країна	Пенсійні програми, страхування на випадок інвалідності і втрати працездатності			Усі програми соціального страхування		
	Ставки внесків працівників	Ставки внесків працедавців	Загальні ставки	Ставки внесків працівників	Ставки внесків працедавців	Загальні ставки
Фінляндія	5,15	17,65	22,8	7,99	22,39	30,38
Швеція	7,0	10,21	17,21	7,0	20,92	27,92
Великобританія	9,95	11,9	21,85	12,0	13,8	25,8
ЄС-27	8,48	15,38	23,86	12,39	22,37	34,76
ЄС-15	8,50	13,06	21,56	11,58	20,89	32,47
ЄС-12	8,46	18,03	26,54	13,39	24,22	37,60
Україна**	3,6	36,76– 49,7	40,36– 53,3	3,6	36,76– 49,7	40,36– 53,3

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

** Ставка єдиного соціального внеску.

Джерело: Social Security Programs Throughout the World Europe, 2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ssa.gov/policy/docs/progdesc/ssptw/2012–2013/europe/index.html>; Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування : закон України від 12.06.2012 № 2464-17.

податкового навантаження на економіку, розрахованого за допомогою податкового коефіцієнта (табл. 5.2.2). Іншими причинами його зростання стали: підвищення ставок акцизного й екологічного податків, плати за землю; розширення бази податку на прибуток підприємств внаслідок зменшення можливостей уникнення податку та ухилення від його сплати; скасування податкових пільг для технопарків тощо.

Друга група невирішених проблем пов'язана з можливостями використання спрощеної системи оподаткування не лише фізичними особами – підприємцями, а й суб'єктами малого підприємництва – юридичними особами, які у країнах – членах ЄС працюють за загальною системою оподаткування, користуючись лише податковими пільгами.

У Програмі економічних реформ на 2010–2014 роки було поставлено завдання звузати сферу застосування спрощеної системи оподаткування. Однак унаслідок низки причин – спроби вирішити цю проблему до зміни загальних умов функціонування малого підприємництва в

Таблиця 5.2.2
Динаміка рівня оподаткування (податкового коефіцієнта*) в Україні

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Находження до зведеного бюджету податків і зборів, що входять до складу податкової системи України, <i>млн грн</i>	48 519,2	58 413,4	70 404,6	106 975,8	137 958,5	177 510,2	247 359,8	222 693,4	252 826,6	334 691,9
Платежі до державних позабюджетних соціальних фондів, <i>млн грн</i>	23 386,4	27 825,0	38 317,5	51 615,6	65 558,8	87 448,7	117 350,6	115 106,5	138 206,5	160 819,8
Всього податки і соціальні платежі, <i>млн грн</i>	71 905,6	86 238,4	108 722,1	158 591,4	203 517,3	264 958,9	364 710,4	337 799,9	391 033,1	495 511,7
ВВП за ринковими цінами, <i>млн грн</i>	225 810	267 344	345 113,0	441 452,0	544 153,0	720 731,0	948 056,0	913 345,0	1 082 569,0	1 316 600,0
Частка податків і зборів, сплачених до зведеного бюджету, у ВВП, %	21,5	21,8	20,4	24,2	25,4	24,6	26,1	24,4	23,4	25,4
Податковий коефіцієнт, %	31,8	32,3	31,5	35,9	36,7	36,8	38,5	37,0	36,1	37,6

*Податковий коефіцієнт розраховано відповідно до складу загальнодержавних та місцевих податків і зборів, визначених статтями 14 і 15 Закону України "Про систему оподаткування", а у 2011 р. – статтями 9 і 10 Податкового кодексу України.

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

Україні та розвитку інших форм його державної підтримки, непослідовних дій у процесі роботи над проектом Податкового кодексу України (винесення на всенародне обговорення законопроекту, в якому зберегалася спрощена система оподаткування для юридичних осіб, а за наслідками всенародного обговорення і всупереч його результатам – законопроекту, в якому передбачалося її скасування для юридичних осіб і зменшення граничного обсягу доходу, який дає право на використання спрощеної системи, для фізичних осіб – підприємців), протестних акцій підприємців – проблему звуження сфери застосування спрощеної системи оподаткування вдалося вирішити лише частково: шляхом вилучення з переліку видів діяльності, на які поширюється така система, високорентабельних та пов'язаних з отриманням переважно пасивних доходів, а також вилучення з переліку податків, у рахунок яких сплачується єдиний податок, ресурсних платежів і єдиного соціального внеску. Натомість єдиний податок продовжують сплачувати в рахунок плати за землю. Крім того, розширено коло суб'єктів малого підприємництва, які можуть скористатися спрощеною системою оподаткування, внаслідок запровадження шести груп платників єдиного податку та збільшення граничного обсягу доходу, який дає змогу перебувати на такій системі.

Серед третьої групи проблем, на важливості яких наголошувалося у Програмі економічних реформ, варто виокремити: необхідність встановлення податкової справедливості для відновлення однакових умов конкуренції в економіці, яку не вдалося вирішити внаслідок розширення в Податковому кодексі України системи податкових пільг; відсутність адекватного механізму вилучення рентного доходу, що має належати державі, через систему рентних платежів та плати за користування надрами; невиконання податковою системою функції перерозподілу доходів та забезпечення соціальної справедливості в оподаткуванні.

Податковим кодексом України не лише відновлено податкові пільги для окремих видів економічної діяльності, які в теорії оподаткування вважаються найбільш деформуючими, а й розширено коло податкових пільг з усіх основних податків. При цьому для більшості податкових пільг не визначено мету їх надання або напрями використання зекономлених коштів, що унеможливає забезпечення прозорості процесу використання податкових пільг та підвищення його ефективності.

Податкові пільги не стали складовою ефективною системою державного регулювання економіки як через їх непрозоре використання, так і че-

рез неузгодженість податкового регулювання із завданнями економічної політики держави та відсутністю комплексного підходу до вирішення проблем розвитку галузей, що користуються податковими пільгами. Незважаючи на державну підтримку судно- і літакобудування, сільського господарства, книговидавництва і поліграфії з використанням податкових важелів протягом багатьох років жоден із цих видів діяльності не зробив прориву у своєму розвитку.

З ухваленням Податкового кодексу України не створено достатніх умов для посилення перерозподільної функції оподаткування, незважаючи на гостроту проблеми соціального розшарування в Україні. Запровадження додаткової ставки податку на доходи фізичних осіб у розмірі 17 % не може вирішити цю проблему, оскільки в умовах високої ставки єдиного соціального внеску податок на доходи фізичних осіб за додатковою ставкою 17 % сплачують лише працівники бюджетної сфери, про що свідчать результати виконання доходів зведеного бюджету у 2011 р. Зокрема, при зростанні середньої заробітної плати за рік на 17,6 % надходження податку на доходи фізичних збільшилися на 18 %, а частка податку у ВВП навіть зменшилася з 4,7 % у 2010 р. до 4,6 % у 2011 р. Лише у 2012 р. вона зросла до 4,9 %.

Не сприяє підвищенню соціальної справедливості в оподаткуванні і зниження ставки податку на дивіденди, отримані фізичними особами, та продовження мораторію на запровадження оподаткування доходів, отриманих у формі процентів на депозитний рахунок, а також чергове перенесення терміну введення в дію податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, задуманого як податок на багатих на 1 січня 2013 р.

Четверту групу становлять проблеми, які не вдалося вирішити внаслідок неможливості в короткий термін, протягом якого розроблявся проект Податкового кодексу України, винайти прийнятний для українських умов та ефективний механізм їх розв'язання. До таких проблем належать: звужена база акцизного податку в Україні, що не включає товари, які входять до гармонізованої номенклатури товарів у країнах – членах ЄС; відсутність належного взаємозв'язку розрахунку об'єкта оподаткування податком на прибуток підприємств із показником прибутку за фінансовою звітністю, тоді як у більшості розвинутих країн об'єкт оподаткування визначається за даними бухгалтерського обліку через корегування прибутку за фінансовою звітністю на податкові різниці; недостатня фіскальна ефективність місцевих податків і зборів. Незважаючи на те, що у 2011 р. їх сукупні надходження становили понад

2,5 млрд грн, що у 3,1 раза більше аналогічного показника 2010 р. (у 2012 р. сума місцевих податків і зборів зросла до 5,5 млрд грн), та зросла частка місцевих податків і зборів у структурі доходів місцевих бюджетів із 1 до 2,9 %, вона є недостатньою для формування надійної фінансової основи функціонування органів місцевого самоврядування.

З ухваленням Податкового кодексу лише частково вирішено проблему покращання позицій України в міжнародному рейтингу умов ведення бізнесу за індикатором “сплата податків”. Зокрема, за узагальненою оцінкою Світового банку, у рейтингу “Ведення бізнесу – 2013” Україна посіла 137-ме місце із 185 країн, що на 15 пунктів вище, ніж у попередньому звіті. Таке зростання рейтингу України відбулося насамперед за рахунок підвищення позиції за такими категоріями, як: реєстрація власності; реєстрація підприємств; оподаткування. При цьому рейтинг України за категорією оподаткування підвищився на 18 пунктів. У звіті 2013 р. наша країна посідає 165-те місце за цією категорією. Найбільший прогрес досягнуто за показником кількість платежів. Він зменшився зі 135 до 28. Покращилися й інші показники: витрати часу на виконання податкового обов’язку зменшилися з 657 до 491 год., загальна ставка податку – з 57,1 до 55,4 % корпоративного прибутку.

Однак, серед представлених у звіті 11 країн СНД Україна за цією категорією посідає дев’яте місце, випередивши лише Киргизстан і Таджикистан.

Основними причинами низької позиції України у рейтингу “Ведення бізнесу” за індикатором “Сплата податків” є велика кількість платежів на рік (усі країни – члени ЄС, за винятком Кіпру та Румунії, а також більшість пострадянських країн, за винятком Молдови, Таджикистану й Узбекистану, мають нижчий показник) та значні витрати часу на виконання податкового законодавства платниками. Для усунення цих причин необхідно передусім спростити процедури адміністрування податків і зборів, запровадити їх сучасні форми, а також внести зміни до податкового законодавства у напрямі збільшення податкових періодів для окремих податків, враховуючи те, що тривалість базових податкових періодів за основними податками та зборами в Україні є меншою, ніж в європейських системах оподаткування. Зокрема, податок на прибуток підприємств декларується і сплачується щоквартально, у той час як у більшості європейських країн застосовується річний податковий період.

Більшість зазначених проблем в оподаткуванні, що потребують реформування податкової системи України, а також завдань та конкрет-

них кроків, спрямованих на їх вирішення, були визначені ще у Програмі економічних реформ на 2010–2014 роки “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава” як такі, що мають бути вирішені через розроблення та ухвалення Податкового кодексу України (табл. 5.2.3). Отже, пошуки ефективних шляхів їх розв’язання є актуальним завданням сьогодення.

Водночас з ухваленням Податкового кодексу України виникли й нові проблеми. Передусім це проблеми, пов’язані з появою технічних помилок та неточностей, суперечливих норм і прогалів, які потрібно якнайшвидше виявити й усунути для забезпечення ефективного застосування податкового законодавства. Вони неминучі при розробленні таких масштабних і складних нормативно-правових актів, унаслідок чого процес їх імплементації завжди супроводжується внесенням змін і доповнень до них.

Крім невирішених проблем, подальшого реформування податкового законодавства потребує й стрімка зміна ситуації у країні під впливом внутрішніх та зовнішніх чинників.

Динамізм податкового законодавства, намагання пристосувати його до нових умов задля забезпечення фінансової стабільності – характерна ознака сьогодення, властива всім країнам. Водночас узагальнення нововведень у податкових системах країн – членів ЄС дає змогу констатувати, що стосовно бюджетоутворюючих податків вони мають еволюційний характер: здебільшого зводяться до поетапного перегляду податкових ставок та системи податкових пільг. Радикальніші заходи – на кшталт запровадження нових податків – застосовуються лише для вирішення таких проблем, як пошуки додаткових джерел наповнення бюджету та посилення соціальної справедливості в оподаткуванні.

Зокрема, незважаючи на гостроту проблеми зловживань при справлянні ПДВ у ЄС (у 2009 р. спеціальне дослідження Єврокомісії оцінило граничний обсяг несплаченого у 2006–2009 рр. у 25 країнах ЄС податку в 106,7 млрд євро¹), ідея запровадження на теренах Співтовариства ПДВ оберненої дії замість класичної моделі не була підтримана Єврокомісією, як тому, що попри всі проблеми класичний ПДВ у більшості країн демонструє високу фіскальну ефективність (табл. 5.2.4), що набуває особливого значення в умовах фінансової нестабільності, так і тому, що, ліквідувавши одні схеми ухилення від сплати податку, ПДВ оберненої дії породить інші такі схеми. Натомість європейською спільнотою був

¹ О перспективах реформирования НДС в Евросоюзе // *Налоги и налогообложение*. – 2011. – № 4. – С. 41–42.

Таблиця 5.2.3

Проблеми, не вирішені чи вирішені не до кінця внаслідок ухвалення Податкового кодексу України

	Проблема	Завдання з вирішення проблеми у Програмі економічних реформ	Необхідні кроки для виконання завдання, передбачені у Програмі економічних реформ	Кроки, не здійснені на шляху виконання завдання
1	Складність податкової системи суттєво погіршує конкурентоспроможність української економіки, про що свідчить позиція України в міжнародному рейтингу простоті ведення бізнесу (181-ше місце зі 183 країн у рейтингу за показником "сплата податків" у 2010 р.)	Зміцнення позиції вітчизняного бізнесу в міжнародній конкурентній боротьбі за рахунок зменшення частки податків у витратах підприємств і скорочення витрат часу платників на нарахування і сплату податків	<ul style="list-style-type: none"> • Поетапно знизити податок на прибуток після 2012 р. • Перенести податкове навантаження з мобільних факторів виробництва – праці й капіталу – на споживання, ресурсній й екологічній платежі шляхом поетапного підвищення ставок акцизного збору на алкогольні напої й тютюнові вироби, а також запровадити екологічний податок. • Скасувати низку малоєфективних податків і зборів, що не приносять суттєвого доходу в державний бюджет. • Реформувати систему сплати внесків до фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування: <ul style="list-style-type: none"> – впровадити єдиний соціальний внесок; – поступово підвищити ставку єдиного соціального внеску для найманих робітників і знизити її для роботодавців. • Впровадити принципи нарахування й відповідності доходів і витрат при оподаткуванні прибутку підприємств. • Удосконалити порядок амортизації основних коштів і нематеріальних активів з метою стимулювання відновлення основних фондів, наприклад, прискореної амортизації певних типів обладнання. • Запровадити податкові канікули для малого бізнесу. • Скасувати плани мобілізації податкових платежів для податкової служби 	<ul style="list-style-type: none"> • Поступово підвищити ставку єдиного соціального внеску для найманих робітників і знизити її для роботодавців. • Скасувати плани мобілізації податкових платежів для податкової служби

Продовження табл. 5.2.3

	Проблема	Завдання з вирішення проблеми у Програмі економічних реформ	Необхідні кроки для виконання завдання, передбачені у Програмі економічних реформ	Кроки, не здійснені на шляху виконання завдання
2	Податкові пільги викривляють умови конкуренції в економіці України	Встановлення податкової справедливості для відновлення рівних умов конкуренції в економіці	<p>Необхідні кроки для виконання завдання, передбачені у Програмі економічних реформ</p> <ul style="list-style-type: none"> • Скорочення сфери застосування спрощеної системи оподаткування, наприклад, шляхом: <ul style="list-style-type: none"> – перегляду критеріїв застосування спрощеної системи оподаткування. – виключення зі спрощеної системи оподаткування тих видів діяльності, що є високорентабельними або доходи від яких є переважно пасивними. – виключення з переліку обов'язкових платежів, що замінюються єдиним податком, плати (податку) на землю, збору за спеціальне використання ресурсів і внесків до Пенсійного фонду України. – перехід до застосування загальної системи оподаткування податком на прибуток підприємств у сфері страхової діяльності. – скорочення переліку пільг щодо податку на додану вартість 	<ul style="list-style-type: none"> • Виключення з переліку обов'язкових платежів, що замінюються єдиним податком, плати (податку) на землю. • Скорочення переліку пільг щодо податку на додану вартість
3	Невиконання податковою системою функції згладжування соціальної нерівності	Зменшення глибини соціальної нерівності	<ul style="list-style-type: none"> • Запровадити загальний податок на нерухоме майно (нерухомість) фізичних і юридичних осіб. • Застосовувати непрямі методи управління податковими ризиками й оцінювання відповідності податкових зобов'язань реальному доходу 	<ul style="list-style-type: none"> • Застосовувати непрямі методи управління податковими ризиками й оцінювання відповідності податкових зобов'язань реальному доходу

Продовження табл. 5.2.3

	Проблема	Завдання з вирішення проблеми у Програмі економічних реформ	Необхідні кроки для виконання завдання, передбачені у Програмі економічних реформ	Кроки, не здійснені на шляху виконання завдання
4		Побудова цілісної й всеосяжної законодавчої бази з питань оподаткування, гармонізованої із законодавством ЄС	<ul style="list-style-type: none"> • Консолідація податкового законодавства в Податковому кодексі. • Гармонізація податкового, валютного, митно-тарифного, зовнішньоекономічного й цивільного законодавства. • Удосконалення законодавства з питань трансферного ціноутворення з використанням методології Організації економічного співробітництва та розвитку. • Поступове наближення ставок і механізму стягнення акцизного збору до вимог законодавства ЄС, а також посилення екологічної спрямованості акцизного збору шляхом застосування європейського принципу "хто більше забрунує, той більше платить". • Запровадження механізму індексації ставок податків і зборів, установлених у фіксованому значенні, для компенсації інфляційного впливу на розмір податків; • Перехід на систему платежів за видобуток корисних копалин із застосуванням принципу рентного доходу з метою встановлення справедливої плати за використання природних ресурсів. • Зміна чинних договорів про запобігання подвійному оподаткуванню для мінімізації практики ухилення від оподаткування, а також стимулювання інвестицій в українську економіку 	<ul style="list-style-type: none"> • Процес гармонізації законодавства не завершено. • Система платежів за видобуток корисних копалин не забезпечує вилучення рентного доходу на достатньому рівні. • До системи чинних договорів про запобігання подвійному оподаткуванню не внесено змін, необхідних для мінімізації практики ухилення від оподаткування

Складено за Програмою економічних реформ на 2010–2014 рр. "Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава".

Таблиця 5.2.4

Ефективність справляння ПДВ у країнах – членах ЄС, %

Країни	Частка ПДВ у ВВП			Стандартна ставка ПДВ			Коефіцієнт продуктивності		
	2006	2009	2010	2006	2009	2010	2006	2009	2010
Бельгія	7,1	6,9	7,1	21,0	21,0	21,0	33,8	32,9	33,8
Болгарія	10,7	9,0	9,2	20,0	20,0	20,0	53,5	45,0	46,0
Чехія	6,4	6,9	7,0	19,0	19,0	20,0	33,7	36,3	35,0
Данія	10,3	10,1	9,9	25,0	25,0	25,0	41,2	40,4	39,6
Німеччина	6,4	7,5	7,3	16,0	19,0	19,0	40,0	39,5	38,4
Естонія	9,1	8,8	8,8	18,0	20,0	20,0	50,6	44,0	44,0
Ірландія	7,7	6,4	6,4	21,0	21,5	21,0	36,7	29,8	30,5
Греція	7,1	6,4	7,2	19,0	19,0	23,0	37,4	33,7	31,3
Іспанія	6,5	4,1	5,5	16,0	16,0	18,0	40,6	25,6	30,6
Франція	7,3	6,9	7,0	19,6	19,6	19,6	37,2	35,2	35,7
Італія	6,2	5,7	6,2	20,0	20,0	20,0	31,0	28,5	31,0
Кіпр	9,7	9,2	9,2	15,0	15,0	15,0	64,7	61,3	61,3
Латвія	8,6	6,0	6,6	18,0	21,0	21,0	47,8	28,6	31,4
Литва	7,6	7,4	7,9	18,0	19,0	21,0	42,2	38,9	37,6
Люксембург	5,8	6,3	6,1	15,0	15,0	15,0	38,7	42,0	40,7
Угорщина	7,6	8,6	8,7	20,0	25,0	25,0	38,0	34,4	34,8
Мальта	8,1	7,9	7,8	18,0	18,0	18,0	45,0	43,9	43,3
Нідерланди	7,4	7,0	7,2	19,0	19,0	19,0	38,9	36,8	37,9
Австрія	7,6	8,1	7,9	20,0	20,0	20,0	38,0	40,5	39,5
Польща	8,1	7,4	7,8	22,0	22,0	22,0	36,8	33,6	35,5
Португалія	8,6	7,1	7,8	21,0	20,0	21,0	41,0	35,5	37,1
Румунія	7,9	6,6	7,8	19,0	19,0	24,0	41,6	34,7	32,5
Словенія	8,5	8,5	8,5	20,0	20,0	20,0	42,5	42,5	42,5
Словаччина	7,5	6,7	6,3	19,0	19,0	19,0	39,5	35,3	33,2
Фінляндія	8,7	8,6	8,5	22,0	22,0	23,0	39,5	39,1	37,0
Швеція	8,9	9,7	9,8	25,0	25,0	25,0	35,6	38,8	39,2
Великобританія	6,6	5,7	6,6	17,5	15,0	17,5	37,7	38,0	37,7
У середньому:									
ЄС-12	8,3	7,8	8,0	18,8	19,8	20,4	44,7	39,9	39,8
ЄС-15	7,5	7,1	7,4	19,8	19,8	20,5	37,8	35,8	36,0

Розраховано за даними: Taxation trends in the European Union. Data for the EU Member States, Iceland and Norway // Eurostat Statistical books. – 2012 ed. – P. 90, 186; International VAT services [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.tmf-vat.com/vat/eu-vat-rates.html>.

обраний консервативний шлях вирішення проблем із ПДВ – удосконалення адміністрування податку, посилення адміністративного нагляду та підвищення якості кооперації між податковими органами країн-членів, забезпечення прискороного обміну інформацією між контролюючими органами країн ЄС. З цією метою було створено організацію EUROFISC та внесено поправки до Директиви 2006/112/ЄС (Council Directive 2008/117/ЄС)¹, що не перешкоджає застосуванню ПДВ оберненої дії окремими європейськими країнами в певних галузях економіки з найбільшими масштабами шахрайства з ПДВ. Крім того, заходи з удосконалення адміністрування ПДВ практично в усіх країнах ЄС супроводжуються підвищенням стандартної ставки і звуженням сфери застосування та підвищенням знижених ставок податку.

В Україні обговорюється радикальніша і протилежна європейській модель реформування ПДВ, що включає: подальше зниження його ставки – від діючої, що становить 20 %, і передбаченої в Податковому кодексі України на 2014 р. на рівні 17 %, до 7 і 12 %; запровадження диференційованої ставки ПДВ – стандартної для більшості операцій з постачання товарів і підвищеної для операцій з постачання усіх послуг та товарів, що імпортуються на митну територію України, підакцизних, а також товарів природних монополій та енергетичного сектору; ліквідація низки пільг; доповнення ПДВ податком з обороту.

Метою такої реформи оголошено: зменшення зловживань на справлянні податку, особливо на його відшкодуванні, яке перетворилося на інструмент незаконного отримання недобросовісними платниками коштів з бюджету, та вирішення проблеми заборгованості з бюджетного відшкодування ПДВ.

Визнаючи гостроту зазначених проблем, важко погодитися з тим, що їх можна зменшити чи усунути взагалі, знизивши ставку ПДВ. Зокрема, причинами зловживань на відшкодуванні податку є не величина його ставки, а корупція та недоліки в адмініструванні. Відтак його удосконалення, наприклад, шляхом запровадження ПДВ-рахунків, суттєво зменшує зазначені зловживання, внаслідок чого фіскальна ефективність ПДВ зростає. Про це свідчить досвід Болгарії, яка за коефіцієнтом продуктивності ПДВ (46 % у 2010 р.) серед країн ЄС поступається лише Кіпру (61,3 %). До речі в Україні, попри всі недоліки справляння, коефіцієн-

¹ Questions and Answers: Value Added Tax (VAT) // MEMO/11/874. – 2011. – 6 Dec. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/11/874>.

Таблиця 5.2.5

Ефективність ПДВ в Україні, %

Рік	Частка ПДВ у ВВП	Ефективна ставка ПДВ (сума надходжень ПДВ / кінцеві споживчі витрати домогосподарств)	Коефіцієнт ефективності (ефективна ставка ПДВ / стандартна ставка ПДВ)	Коефіцієнт продуктивності (частка ПДВ у ВВП / стандартна ставка ПДВ)
2000	5,6	10,2	51,0	28,0
2001	5,1	9,2	46,0	25,5
2002	6,0	10,8	54,0	30,0
2003	4,7	8,6	43,0	23,5
2004	4,8	9,3	46,5	24,0
2005	7,7	13,4	67,0	38,5
2006	9,3	15,8	79,0	46,5
2007	8,2	14,0	70,0	41,0
2008	9,7	15,8	79,0	48,5
2009	9,3	14,5	72,5	46,5
2010	8,0	12,3	61,5	40,0
2011	9,9			49,5
2012	9,9			49,5

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

ти ефективності і продуктивності ПДВ є достатньо високими (табл. 5.2.5). Так, у 2006 р. вищу, ніж в Україні, продуктивність ПДВ мали лише Болгарія, Естонія і Кіпр; у 2009 р. – лише Кіпр; у 2010 – Болгарія, Естонія, Кіпр, Люксембург, Мальта і Словенія. Безумовно, на рівні цих показників не можуть не позначатися переплата податку та наявність бюджетної заборгованості з його відшкодування, а також заборгованість платників перед державою щодо виконання своїх податкових зобов'язань з ПДВ. Однак відсутність несуперечливої інформації щодо бюджетної заборгованості з відшкодування не дає змоги відкорегувати показники ефективності ПДВ, представивши їх реальні значення.

Наявність проблеми заборгованості держави з відшкодування ПДВ, як і проблема стягнення податку наперед, є наслідком не системних недоліків податку, а нестачі державних коштів, які поповнюються у такий спосіб, або намагання податкових органів виконати план податкових надходжень до бюджету будь-якою ціною. Про останнє як про недолік у

діяльності податкових органів, який свідчить про викривлення її справжньої функції – забезпечувати виконання платниками податкового законодавства – наголошується у звіті Світового банку¹. Зрозуміло, що коріння цього недоліку – в методах державного управління, на необхідності реформування якого наголошує Президент України у Посланні до Верховної Ради України.

За цих умов зниження ставки ПДВ спричинить загострення проблеми нестачі бюджетних коштів, а відтак не сприятиме зникненню ні бюджетної заборгованості з відшкодування податку, ні вимог щодо його сплати наперед. До того ж, незважаючи на зниження ставки ПДВ, яке теоретично повинно було б призвести до зменшення суми вимог на відшкодування податку, коло суб'єктів господарювання, які можуть претендувати на бюджетне відшкодування, за умови диференціації ставок ПДВ розширюється. Це не лише експортери та підприємці, що здійснюють масштабні інвестиції чи сезонні закупівлі, а й будь-які підприємці, що у великих обсягах закупають товари та послуги, які оподатковуюватимуться за підвищеною ставкою 12 %.

Запровадження диференційованих ставок ПДВ, зокрема оподаткування за підвищеною ставкою операцій з постачання імпортованих товарів, суперечить міжнародним зобов'язанням України як члена СОТ.

Однак найбільше заперечень викликає ідея доповнення ПДВ податком з обороту, прикладів поєднання яких в історії оподаткування немає. Як відомо, історично ПДВ прийшов на зміну податку з обороту, оскільки вважався досконалішою формою універсальних акцизів. На користь ПДВ говорить також історичний факт витіснення ним податку з обороту в більшості країн світу.

Основною вадою податку з обороту порівняно з податком на додану вартість вважається створюваний ним кумулятивний ефект, що спричиняє залежність податкового навантаження на кінцевого споживача від кількості стадій руху товару. Його наслідком є значне підвищення ефективної ставки податку з обороту порівняно з номінальною (рядок 9 табл. 5.2.6), що може спричинити перевищення надходжень до бюджету від двох податків над надходженнями від ПДВ, що справляється за ставкою 20 % (підприємства “А” і “Б”, рядок 6), а також нерівномірний

¹ Україна. Звіт з ефективності управління державними фінансами. 2011 / Міжнародний банк реконструкції та розвитку / Світовий банк. – 2012. – С. 14 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2012/07/03/000333038_20120703031330/Rendered/PDF/707990UKRAINIA070053B0PFMPReportUKR.pdf.

Таблиця 5.2.6

Наслідки зниження ставки ПДВ і запровадження податку з обороту

	Підприємства	Справляється лише ПДВ за ставкою 20 %				Справляється ПДВ за ставкою 7 % і податок з обороту за ставкою 2,5 %							
		А	Б	В	Г	А	Б	В	Г	А			
1	Вартість сировини та матеріалів (без ПДВ), грн	1000	1200	1500	2000	2800			1000	1256	1595	2147	3021
2	ПДВ на купівлі (податковий кредит) (1х СтПДВ), грн	200	240	300	400	560			70	86	109	147	206
3	Податок з обороту, грн	-	-	-	-	-			25				
4	Додана вартість, грн	200	300	500	800	1200			200	300	500	800	1200
5	Загальна сума податків на продаж готової продукції, грн, в тому числі:	240	300	400	560	800			117	148	199	280	401
5а	ПДВ на продаж (податкове зобов'язання) (1 + 3 + 4) · СтПДВ, грн	240	300	400	560	800			86	109	147	206	295
5б	податок з обороту (1 + 3 + 4) · СтПзО, грн	-	-	-	-	-			31	39	52	74	106
6	Сума податків, сплачена підприємством до бюджету (6а + 6б), грн, у тому числі:	40	60	100	160	240	600*		47	62	90	133	195
6а	ПДВ (5а - 2), грн	40	60	100	160	240			16	23	38	59	89
6б	податок з обороту (5б), грн	-	-	-	-	-			31	39	52	74	106
7	Ціна продукції підприємства (1 + 3 + 4 + 5), грн	1440	1800	2400	3360	4800			1342	1704	2294	3227	4622
8	Загальна сума податків у ціні (3 + 5), грн	240	300	400	560	800			142	204	294	427	622
9	Частка податків у ціні (ефективна ставка податків) (8 : 7), %	16,7	16,7	16,7	16,7	16,7			10,6	12,0	12,8	13,2	13,5
10	у тому числі: податків з обороту (3 + 5б) : 7, %	-	-	-	-	-			4,2	5,6	6,4	6,8	7,1
	Частка матеріальних витрат у ціні [(1 + 2) : 7], %	83,3	80,0	75,0	71,4	70,0			81,6	78,8	74,3	71,1	69,8
11	Частка податків, сплачених до бюджету, у доданій вартості (6 : 4), %	20,0	20,0	20,0	20,0	20,0			23,5	20,7	18,0	16,6	16,3

* Сума податків, сплачених усіма підприємствами до бюджету.

Складено за розрахунками автора.

розподіл податкового тягаря (рядок 11), що спотворює умови конкурентної боротьби. Найменший податковий тягар від податку з обороту несуть підприємства, які перебувають на початкових стадіях виробництва, тобто ті, що видобувають сировину, паливо, виробляють електроенергію. Найбільший тягар несуть підприємства обробної промисловості, торгівлі тощо. Наслідком кумулятивного ефекту може бути також “зростання ціни капіталу для комерційних підприємств, якщо через кумулятивний ефект податки поширюються на інвестиційні товари, що викликає зниження ефективності виробництва”¹.

Через кумулятивний ефект та нерівномірний розподіл податкового тягаря податок з обороту породжує стимули до вертикальної концентрації виробництва, оскільки в разі об’єднання технологічно пов’язаних підприємств відпадає необхідність сплачувати податок на різних стадіях руху товарів у межах об’єднання. Зменшується й сума податку, що сплачується при реалізації продукції об’єднання підприємствам, які не входять до нього. Відтак розвиток вертикальної концентрації виробництва, створюючи конкурентні переваги для великих підприємств, ставить під сумнів перспективи існування малого та середнього підприємства.

Крім того, механізм справляння податку з обороту не передбачає відшкодування податку, сплаченого в ціні придбаних матеріальних ресурсів, використаних у виробництві призначеної на експорт продукції. Тому навіть у разі звільнення цієї продукції від податку, в її ціні міститься податок, сплачений на попередніх стадіях, що впливає на конкурентоспроможність національного експорту.

Поєднання ПДВ (що справлятиметься за нижчими, порівняно з діючою, ставками) із податком з обороту на практиці призведе до зростання загального рівня цін як мінімум на величину ставки податку з обороту, відтак до посилення інфляційних процесів в економіці. Підставою для такого висновку є те, що зниження ставки ПДВ (наприклад, в Україні у 1995 р.) чи скасування будь-якого іншого непрямого податку (наприклад, податку з продажу в Росії у 2004 р.), як правило, не супрово-

¹ Макморран Р. Т. Механізми зниження каскадного ефекта / Р. Т. Макморран // Посібник по податковій політиці ; под ред. П. Шома. – Вашингтон : МВФ, 1995. – С. 99.

джується зниженням цін*. Натомість наслідком запровадження нового непрямого податку, навіть без урахування кумулятивного ефекту, буде обов'язкове підвищення цін. А під впливом такого ефекту їх підвищення буде набагато масштабнішим.

Нарешті, варто мати на увазі, що запропонована модель реформування ПДВ у поєднанні з запровадженням податку з обороту не відповідає вимогам Директиви 112 Ради ЄС (необхідності запровадження ПДВ замість податку з обороту; встановлення мінімальної ставки ПДВ на рівні не нижче 15 %, заборони використовувати підвищені ставки ПДВ), а відтак європейському вибору України, на незмінності якого наголошено у щорічному Посланні Президента України до Верховної Ради України “Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2012 році”.

Єдиною перевагою податку з обороту, що визнається усіма, є простота його адміністрування. Однак одночасне адміністрування двох універсальних акцизів – ПДВ і податку з обороту, що мають різні механізми нарахування та сплати, не буде простим, тим більше, якщо врахувати зростання числа платників податку з обороту, що підлягатимуть податковому контролю. Останнє матиме місце як тому, що суб'єкти підприємницької діяльності, що не підлягають реєстрації платниками ПДВ, повинні бути платниками податку з обороту, так і тому, що система відбору платників ПДВ для податкового контролю не може застосовуватися для контролю за сплатою податку з обороту.

Крім того, поєднання ПДВ з податком з обороту призведе до зростання кількості податків і зборів, ускладнення податкового законодавства та збільшення витрат часу платників на його застосування, відтак до погіршення позицій України в міжнародному рейтингу умов ведення бізнесу за показниками “кількість платежів протягом року” та “витрати часу на підготовку податкової звітності та сплату податків”.

Враховуючи зазначене, на нашу думку, варто йти шляхом удосконалення справляння ПДВ, передусім – покращання його адміністрування, до того ж доповнення ПДВ податком з обороту жодної з проблем адміністрування ПДВ не вирішує.

* Російський вчений В. Г. Пансков із цього приводу зазначає: “Достаточно вспомнить 2004 г., когда после отмены налога с продаж розничные цены не снизились, несмотря на все уверения в противном со стороны крупнейших торговых организаций” (Пансков В. Г. Налог с продаж или НДС: что эффективнее / В. Г. Пансков // Финансы. – 2012. – № 7. – С. 43).

З метою зменшення зловживань при відшкодуванні податку може бути використаний позитивний досвід запровадження європейськими країнами оберненого ПДВ в окремих галузях економіки, найуразливіших до шахрайських схем. Єврокомісією до них сьогодні віднесені операції в галузі будівництва, лісового господарства, торгівлі електронними пристроями, операції з металевими виробами, металобрухтом, вторинним металом.

Вирішенню проблеми бюджетної заборгованості з відшкодування ПДВ сприятиме передбачене у Програмі економічних реформ скасування планів мобілізації податкових платежів для податкової служби, подальше удосконалення процедури автоматичного відшкодування податку, удосконалення прогнозування податкових надходжень до бюджетів усіх рівнів, внесення до законів про державний бюджет на відповідний рік реалістичних показників доходів бюджету, концентрація зусиль податкових органів на забезпеченні виконання платниками податкових зобов'язань, наданні їм допомоги у цьому процесі.

В умовах пошуку усіма країнами резервів зростання надходжень до державних бюджетів не можна не відзначити, що в Україні основним таким резервом є зменшення масштабів тінізації економіки. Беручи до уваги, що для вирішення цієї проблеми необхідно здійснити комплекс заходів, розглянемо ті з них, що вимагають змін в оподаткуванні й пов'язаних із ним сферах.

Однією з основних умов зниження рівня тінізації заробітної плати, а відтак і зростання надходжень до Пенсійного фонду та фондів соціального страхування України, а також податку на доходи фізичних осіб до місцевих бюджетів є зниження ставки єдиного соціального внеску (ЄСВ). Однак, визначаючи рівень її зниження, необхідно врахувати, що масштаби детінізації заробітної плати спрогнозувати дуже важко. Крім того, така детінізація відбуватиметься з певним часовим лагом, тому зниження ставки ЄСВ повинно супроводжуватися запровадженням потужних тимчасових компенсаторів, про тимчасовий характер яких мають бути поінформовані платники податків у процесі масштабної роз'яснювальної кампанії. Кроки, які мають здійснити уряд і бізнес на шляху детінізації заробітної плати, повинні стати предметом взаємних домовленостей, формалізованих через укладання угоди між урядом і роботодавцями.

Розробляючи плани зниження ставки ЄСВ, варто врахувати досвід Російської Федерації, де з 1 травня 2005 р. ставка єдиного соціального

Таблиця 5.2.7

Надходження до консолідованого бюджету РФ

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Податки і внески на соціальні цілі, млрд руб.,	1167,3	1178,1	1441,3	1980,8	2113,2	2300,5	–
у тому числі:							
ЄСП	–	436,5	614,2	782,5	811,9	976,0	45,7
страхові внески на обов'язкове соціальне страхування		–	–	–	–	–	2477,1
податок на доходи фізичних осіб, млрд руб.	574,5	707,1	930,4	1266,6	1666,3	1665,8	1790,5
ВВП, млрд руб.	17048,0	21609,8	26917,2	33247,5	41276,8	38786,4	44939,2
частка податків і внесків на соціальні цілі у ВВП, %	6,8	5,5	5,4	6,0	5,1	5,9	
у тому числі ЄСП	–	2,0	2,3	2,4	2,0	2,5	0,1
страхові внески на обов'язкове соціальне страхування	–	–	–	–	–	–	5,5
частка податку на доходи фізичних осіб у ВВП, %	3,4	3,3	3,5	3,8	4,0	4,3	4,0

Складено за: Российский статистический ежегодник. – М. : Росстат, 2011. – С. 307, 577–578.

податку (ЄСП) була знижена на 9,6 в. п. (з 35,6 до 26 %). Це дало позитивний ефект у вигляді зменшення рівня тінізації заробітної плати, наслідком чого стало зростання частки податку на доходи фізичних осіб у ВВП з 3,4 % у 2004 р. до 4,3 % у 2009 р., а частки ЄСП у ВВП – з 2 % у 2005 р. до 2,5 % у 2009 р. (табл. 5.2.7). Водночас, по-перше, частка податків і внесків на соціальні цілі у ВВП у 2009 р. так і не досягла рівня 2004 р.; по-друге, позитивні зміни у рівні надходжень відбувалися з лагом в один рік; по-третє, масштабної детінізації заробітної плати так і не сталося. Як наслідок, починаючи з 2005 р., дотації із Федерального бюджету по-

забюджетним фондам на покриття дефіциту зросли більш ніж у 10 разів. Дисбаланс коштів у Пенсійному фонді набув найкритичніших значень: якщо у 2004 р. ці дотації становили всього 6 % видатків фонду, а решту забезпечували надходження ЄСП, то у 2006 р. ситуація принципово змінилася – вже 54 % видатків фонду стало дотуватися з бюджету¹.

Важливою умовою зниження рівня тінізації економіки в Україні, крім перегляду ставки ЄСВ, є проведення легалізації (добровільного розкриття) доходів, прихованих від оподаткування, та запровадження непрямих методів управління податковими ризиками й оцінювання відповідності податкових зобов'язань реальному доходу. В ряді країн світу програми добровільного розкриття доходів успішно реалізовані, чому сприяє розвиток міжнародного співробітництва у сфері обміну інформацією для податкових цілей.

Використовуючи досвід інших країн, варто шукати також шляхи оподаткування доходів, одержаних українськими платниками податків із їх рахунків в іноземних банках, через підписання відповідних угод про співпрацю у сфері боротьби з ухиленням від оподаткування з урядами країн, банки яких використовуються для приховування доходів і створення умов для ухилення від оподаткування українських платників податків. Зазвичай механізм оподаткування доходів, виведених в іноземні банки, на підставі міжурядових угод такий: податок збирається у джерела виплати доходів і централізовано виплачується країні, громадянам якої належать рахунки, без розкриття інформації про індивідуальних платників.

Потужним невикористаним резервом залишається виведення економічної діяльності з “тіні” шляхом налагодження партнерських відносин між платниками податків і контролюючими органами, створення сприятливих умов для легальної підприємницької діяльності в Україні.

Однією з причин уникнення податків та ухилення від їх сплати є розгалужена система податкових пільг. Періодичні заяви про необхідність їх перегляду та оптимізації поки що не мали успіху. До того ж повсякчас з'являються пропозиції про необхідність запровадження нових пільг. Їх привабливість посилюють два моменти: 1) непрозорість (більшість податкових пільг надається на невизначений термін і без встановлення цілей, яких передбачається досягти внаслідок їх використання) та безконтрольне використання; 2) відносна простота надання, умовою якого є наявність потужного лобі в уряді та парламенті.

¹ Налоговая политика. Теория и практика : учеб. для магистрантов / И. А. Майбуrow и др. ; под ред. И. А. Майбуrowa. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2010. – С. 165.

Підвищити ефективність податкових пільг, зробити їх об'єктом постійного моніторингу і контролю можна, ввівши податкові пільги до складу видатків державного бюджету (так звані податкові видатки). Їх облік поряд із прямими бюджетними видатками дасть змогу оцінювати загальну суму державних видатків (державних субсидій), що надаються прямими і непрямими методами, відтак – загальну суму державної підтримки окремих видів діяльності і окремих груп платників податків. Крім зазначеного, метою застосування єдиного підходу до аналізу податкових пільг і бюджетних видатків є:

- забезпечення відповідальнішого ставлення до надання податкових пільг: оприлюднення причин і умов їх надання, очікуваного результату використання;
- здійснення порівняльного аналізу ефективності податкових і бюджетних видатків як передумови для вибору найдоцільнішого способу державної підтримки певних видів діяльності і суб'єктів господарювання.

Контроль податкових видатків включає визначення їх суми й оцінку ефективності. При цьому як перше, так і друге пов'язане з низкою проблем.

Найпростішим методом визначення суми податкових видатків, поширеним у різних країнах, є метод втрачених доходів. Цей метод передбачає визначення суми податків, які були б сплачені за відсутності податкових пільг (розрахунок нормативних податкових зобов'язань платників податків), та їх подальше зіставлення із сумою фактично сплачених податків. Розраховані таким чином суми податкових витрат (податкових пільг) не є точними. Вони враховують лише первинні наслідки надання податкових пільг. Їх вторинний вплив на зміну обсягу сукупних податкових надходжень, зокрема, внаслідок зміни поведінки одержувачів пільг, не враховується¹.

Крім того, не завжди можна визначити суму податків, яку втрачає держава, надавши платникам податків ті або інші податкові пільги. Прикладом такої пільги в Україні може бути сплата єдиного податку фізичними особами – підприємцями. Втрати від надання цієї пільги для бюджету оцінити неможливо внаслідок того, що фізичні особи – платники єдиного податку за ставкою, встановленою у відсотках від величини мінімальної заробітної плати, не зобов'язані вести бухгалтерський облік (вони ведуть лише облік доходів). Тому немає необхідної інформації для

¹ Система податкових пільг в Україні у контексті європейського досвіду / А. М. Соколовська, Т. І. Єфименко, І. О. Луніна та ін. ; за заг. ред. А. М. Соколовської. – К. : НДФІ, 2006. – С. 184.

розрахунку суми податків, які вони повинні були б сплатити, перебуваючи на загальній системі оподаткування, але не сплачують у зв'язку з переходом на спрощену систему оподаткування.

Неможливість визначення суми зазначеної пільги стала приводом не розглядати сплату єдиного податку як пільгу взагалі, з чим не можна погодитися. У деяких країнах, що надають звіти про податкові видатки, разом із статтями таких видатків, які підлягають точній кількісній оцінці, вказуються статті, за якими одержано лише приблизні оцінки, а також податкові видатки, величину яких навіть приблизно оцінити неможливо. Хоча такі видатки не включаються в загальну суму податкових видатків.

Серйозною проблемою податкового контролю є проблема вимірювання ефективності податкових видатків. Її вирішення потребує не тільки пошуку адекватних показників ефективності (хоч і це є проблемою, оскільки ті чи інші показники економічної чи соціальної діяльності платника формуються під впливом різних факторів, а не лише податкових пільг), скільки зміни підходу до надання податкових пільг. Для того щоб можна було вимірювати ефективність використання податкових пільг, вони повинні надаватися: а) лише на певний час; б) для досягнення певної мети і вирішення певних економічних і (або) соціальних проблем.

Порівняння податкових і бюджетних видатків потребує відповіді на питання, чому слід віддавати перевагу – податковим пільгам чи прямим формам державної підтримки суб'єктів господарювання з бюджету.

Поширеною є точка зору, згідно з якою податкові пільги, унаслідок численних деформацій, що породжуються ними, є менш прийнятними, ніж прямі форми державної підтримки (бюджетні видатки).

У той же час застосування податкових і бюджетних субсидій у країнах з ринками, що формуються, змушує засумніватися в неспростовності попереднього твердження і дає змогу навести такі аргументи на користь податкових субсидій:

- 1) бюджетне субсидування породжує необхідність утримання бюрократичного апарату для розподілу таких субсидій, що знижує ефективність бюджетної системи в цілому. Більшість податкових пільг, передбачених податковим законодавством, надаються автоматично;
- 2) розподіл бюджетних субсидій, як правило, пов'язаний з необхідністю ухвалення рішень уповноваженим урядовим органом, унаслідок чого містить ризик ухвалення суб'єктивних рішень. Надання подат-

кових пільг після набуття чинності відповідним законом, здебільшого не потребує суб'єктивної думки або висновку щодо того, хто має право скористатися пільгою;

- 3) в умовах корупції бюджетні субсидії часто не доходять до кінцевих споживачів, тоді як більшістю податкових пільг можуть скористатися ті, кому вони надані законодавцем;
- 4) податкові пільги у країнах з ринками, що формуються, частіше є об'єктом моніторингу, ніж бюджетні субсидії.

ДПА України веде облік сум наданих податкових пільг за окремими видами податків і втрат бюджету внаслідок надання податкових пільг у розрізі окремих податків і видів економічної діяльності, що створює інформаційне підґрунтя для обліку податкових пільг у складі видатків державного бюджету. Водночас перелік таких пільг потребує уточнення. Крім того, потрібно змінити методологічні підходи до класифікації пільг за видами економічної діяльності. На підтвердження цього можна навести лише два приклади. Втрати бюджету від надання пільги під кодовим номером 14010466 “Тимчасово до 1 січня 2014 р. від оподаткування ПДВ звільняються операції з постачання на митній території України зернових культур товарних позицій 1001–1008, крім першого постачання таких зернових сільськогосподарськими підприємствами – виробниками та підприємствами, які безпосередньо придбали такі зернові у сільськогосподарських підприємств – виробників” розподіляються за видами економічної діяльності таким чином:

- сільське господарство – 0,23 % суми втрат від надання пільги;
- виробництво харчової продукції – 0,023 %;
- торгівля – 1,45 %;
- транспорт – 0,11 %;
- інші види діяльності – 98 %.

Аналогічна ситуація з розподілом за видами економічної діяльності втрат від надання пільги під кодовим номером 14010467 “Тимчасово до 1 січня 2014 р. від оподаткування ПДВ звільняються операції з постачання на митній території України технічних культур товарних позицій 1205 і 1206, крім першого постачання таких технічних культур сільськогосподарськими підприємствами – виробниками та підприємствами, які безпосередньо придбали такі зернові у сільськогосподарських підприємств – виробників”. На сільське господарство припадає 0,6 % загальної суми втрат від надання цієї пільги; на виробництво харчової

продукції – 14,2; торгівлю – 5,2; інші види діяльності – 79,8 %¹. Відтак той факт, що на інші види діяльності припадає ледь частка втрат від надання цих пільг свідчить про їх некоректний розподіл за видами економічної діяльності.

У цілому ж факт ведення ДПА звіту про суми втрат бюджету внаслідок надання податкових пільг можна розглядати як перший крок на шляху зміни ставлення до пільгового оподаткування в Україні. Наступним кроком стало ухвалення 28 лютого 2011 р. постанови Кабінету Міністрів України “Про затвердження Порядку використання коштів, звільнених від оподаткування у зв’язку з наданням відповідно до пунктів 15, 17–19 підрозділу 4 розділу XX “Перехідні положення” Податкового кодексу України пільг з податку на прибуток підприємств”.

Вказаним Порядком визначено механізм використання коштів, що звільняються від оподаткування у зв’язку з наданням пільг з податку на прибуток для виробників біопалива; підприємств, що займаються одночасно виробництвом електричної і теплової енергії і/або виробництвом теплової енергії з використанням біологічних видів палива; виробників техніки, устаткування для виробництва і реконструкції технічних і транспортних засобів, зокрема самохідних сільськогосподарських машин і енергетичних установок, що працюють на біологічних видах палива; готелів категорій “п’ять зірок”, “чотири зірки” і “три зірки”; підприємств легкої промисловості, електроенергетики, суднобудування, літакобудування, машинобудування для агропромислового комплексу, видавництва, підприємств поліграфії, суб’єктів кінематографії і/або суб’єктів мультиплікації.

Порядком передбачено, що кошти, які звільняються від оподаткування, платниками податку спрямовуються виключно на збільшення обсягів виробництва, переоснащення матеріально-технічної бази, впровадження нових технологій, пов’язаних з основною діяльністю таких платників податку, а також на повернення кредитів, використаних на вказані цілі, і сплату процентів по них. Крім того, передбачено відображення коштів, що звільняються, у бухгалтерському обліку на окремому субрахунку “Цільове фінансування і цільові надходження”, а також необхідність подання платником податків разом із декларацією з податку на прибуток звіту про використання коштів, що звільняються. Якщо платник податків станом на 1 квітня року, що настав за періодом звільнення

¹ Розраховано за даними ДПС України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://sts.gov.ua>.

від податку на прибуток підприємств, не використовує залишки коштів, що звільняються, його податкові зобов'язання за перший квартал такого року збільшуються на суму залишку коштів.

Наступними кроками на цьому шляху мають стати оприлюднення звітів ДПА України про втрати бюджету внаслідок надання податкових пільг і введення контролю за всіма податковими витратами. Крім того, доцільно ввести щорічні публічні галузеві звіти про результати використання наданих їм податкових пільг.

Контроль за використанням діючих пільг має дати поштовх для зміни підходів до їх запровадження. Необхідно взяти за правило, що введенню пільг для окремих видів діяльності повинні передувати обговорення економічного стану відповідної галузі, визначення проблем, для вирішення яких пропонується ввести податкові пільги, мети й умов їх надання, очікуваного результату (економічного, соціального, фіскального) їх використання. Це не тільки підвищить обґрунтованість надання податкових пільг, але й стане чинником, що обмежить розширення їх переліку, а також полегшить подальший контроль за ефективністю використання.

Важливим напрямом удосконалення податкової системи України є реформування системи платежів за видобуток корисних копалин на засадах вилучення за їх допомогою рентного доходу, що належить державі як власнику природних ресурсів. Система таких платежів залишає надприбутки, отримані добувними компаніями, у їх розпорядженні, про що свідчить рівень їх рентабельності. Зокрема, за даними звіту про податок на прибуток середня рентабельність підприємств, що здійснюють видобування корисних копалин, крім паливно-енергетичних, у 2006–2010 рр. становила 19 %, а підприємств, що займаються видобуванням паливно-енергетичних копалин, – 11 % за середньої у промисловості 4 %. За розрахунками, внаслідок низьких ставок обов'язкових платежів за видобуток корисних копалин, за допомогою яких і має вилучатися природна рента (податок на прибуток видобувних підприємств, платежі за користування надрами, збір за геологорозвідувальні роботи, виконані за рахунок державного бюджету, надходження коштів від продажу спеціальних дозволів на користування надрами та збору за видачу таких дозволів, рентна плата за нафту, природний газ і газовий конденсат), у 2006 р. держава недотримала 7,1 млрд грн, у 2007 р. – 8,7 млрд, у 2008 р. – 13,6 млрд, у 2009 р. – 6,1 млрд, у 2010 р. – 25,8 млрд грн. Тобто доходи

від природної ренти розподілялися між власниками видобувних підприємств і державою у пропорції 55 : 45¹.

Між тим видобувними підприємствами можуть привласнюватися лише надприбутки, отримані внаслідок додаткових інвестицій у видобуток. Надприбутки, джерелом яких є природна рента – створена природою частина доходів (прибутку) підприємства, не пов'язана з рівнем технологій та ефективністю виробництва, мають вилучатися державою як власником природних ресурсів. Побудова системи платежів за видобуток корисних копалин на зазначених засадах передбачає, по-перше, розширення переліку корисних копалин, за видобування яких справляється рента, за рахунок залізорудної сировини, марганцевої руди, уранової руди, жирних сортів коксівного вугілля, руди кольорових металів тощо, відповідно до завдань, поставлених у Посланні Президента України до Верховної Ради України “Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2012 році”; по-друге, запровадження механізму, який би давав змогу, з одного боку, вилучати всю суму природної ренти, виходячи з показників рентабельності підприємства, а з другого, включав стимули до підвищення рентабельності за рахунок зростання ефективності ведення підприємницької діяльності та інвестування коштів у виробництво.

Значні резерви як зростання податкових надходжень до бюджету держави, так і вирішення інших завдань, зокрема, зменшення споживання шкідливих товарів, підвищення податкового навантаження на можливих громадян криються у реформуванні акцизного податку в напрямі розширення переліку підакцизних товарів. У країнах ЄС їх перелік є значно ширшим, ніж в Україні, – до нього входять такі товари гармонізованої товарної номенклатури, як електроенергія і вугілля. Крім того в ряді країн ЄС номенклатура підакцизних товарів включає не лише гармонізовану, а й негармонізовану складову. Найпоширенішою групою підакцизних товарів, акцизний податок з яких не гармонізовано, є безалкогольні прохолоджувальні напої. Обкладаючи їх податком, держава намагається впливати на структуру їх споживання, заохочуючи до споживання корисніших прохолоджувальних напоїв (натуральної мінеральної негазованої води у Фінляндії, мінеральної води без вмісту вуглекислого газу, ароматизаторів і цукру в Данії, фруктових та овочевих соків, а також молока у Франції) шляхом звільнення їх від оподаткуван-

¹ Башко В. Й. Антициклічна фіскальна політика у країнах із сировинною залежністю економіки / В. Й. Башко // Економіка і прогнозування. – 2012. – № 2. – С. 56–57.

ня і знеохочуючи споживання менш корисних продуктів, що оподатковуються. В окремих країнах до переліку підакцизних товарів включено також предмети розкоші – ювелірні вироби, літальні апарати, яхти.

Розширення переліку підакцизних товарів в Україні, за прикладом країн ЄС, може здійснюватися шляхом:

- запровадження акцизного податку на продукти харчування та напої, шкідливі для здоров'я людини, – безалкогольні ароматизовані й підсолоджені напої, продукти швидкого харчування, “фастфуди”, чипси тощо;
- запровадження акцизного податку на електроенергію.

Останнє потребує серйозної підготовчої роботи, оскільки електроенергія належить до універсальних товарів. Щоб її оподаткування не призвело до ланцюгової реакції зростання цін, механізм такого оподаткування і визначення кола операцій, що звільнитимуться від податку, має бути науково обґрунтованим і прорахованим.

Пошуки шляхів вирішення завдань підвищення соціальної справедливості в оподаткуванні та зміцнення дохідної бази місцевого самоврядування вимагають вдатися до корегування механізму оподаткування житлової нерухомості.

В Україні введення в дію податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, вже вкотре відкладається. Згідно з останніми змінами до Податкового кодексу України він має бути запроваджений з 1 січня 2013 р. Незважаючи на назву, насправді цей податок є лише податком на житлову нерухомість, тоді як запровадження оподаткування комерційної нерухомості поки що не передбачається. Це створює умови для уникнення податку на житлову нерухомість шляхом її перереєстрації на комерційну.

Щодо власне податку на житлову нерухомість, то він задуманий як податок виключно на багатих, оскільки внаслідок наданих пільг оподатковуватиметься лише площа квартир, що перевищує 120 м², і площа будинків понад 250 м². Виконанню податком перерозподільної функції сприятиме також застосування двох ставок: за ставкою 1 % розміру мінімальної заробітної плати за 1 м² житлової площі оподатковуватимуться квартири, житлова площа яких не перевищує 240 м², і будинки, житлова площа яких не перевищує 500 м²; за ставкою 2,7 % розміру мінімальної заробітної плати за 1 м² житлової площі оподатковуватимуться квартири, житлова площа яких перевищує 240 м², і будинки, житлова площа яких перевищує 500 м².

Ефективнішим, на нашу думку, може бути інший механізм справляння цього податку, реалізація якого призведе до підвищення його не лише перерозподільної, а й фіскальної результативності. З метою її підвищення варто було б відмовитися від неоподаткованого мінімуму житлової площі й установити прогресивну шкалу податку зі ставками: 0,1 % розміру мінімальної заробітної плати за 1 м² житлової площі квартири, що не перевищує 120 м², і площі будинку, що не перевищує 250 м²; 1 % розміру мінімальної заробітної плати за 1 м² житлової площі квартири, що становить від 121 до 240 м², і площі будинку, що становить від 251 до 500 м²; за ставкою 4 % розміру мінімальної заробітної плати за 1 м² житлової площі квартири, що перевищує 240 м², і площі будинку, що перевищує 500 м². Підтримка малозабезпечених верств населення може надаватися шляхом встановлення пільг з податку на нерухоме майно у вигляді зменшення бази оподаткування для фізичних осіб, які мають право на отримання податкової соціальної пільги.

Зменшити прірву між багатими і бідними можна також через прогресивне оподаткування доходів громадян та залучення до оподаткування всіх доходів, а не лише від праці; надання податкових пільг соціально вразливим верствам населення.

Щодо податку на доходи фізичних осіб, то посиленню його перерозподільної функції сприяє підвищення з 1 січня 2015 р. розміру податкової соціальної пільги з 50 до 100 % прожиткового мінімуму для працездатної особи, а також перехід від пропорційного до прогресивного оподаткування. Малопрогресивний податок – лише перший крок на цьому шляху. Однак і він буде результативним лише за умови, якщо за встановленими ставками податок сплачуватимуть не тільки особи, що отримують заробітну плату в бюджетних установах, де немає можливості виплачувати частину заробітної плати “в конвертах”. Отже, для забезпечення ефективного адміністрування прогресивного/малопрогресивного податку на доходи фізичних осіб у країні з високим рівнем тінізації доходів необхідним є застосування непрямих методів оцінювання відповідності податкових зобов'язань реальному доходу. Такі методи широко використовуються в європейських країнах. Зокрема, італійські податківці відстежують на фешенебельних курортах власників дорогих спортивних автомобілів, які декларують доходи до 30 тис. євро на рік. Податківці Греції з гелікоптерів оглядають райони житлової забудови в Афінах у пошуках басейнів у “малозабезпечених” платників з пустими деклараціями. Працівники податкової служби Іспанії відстежують жит-

ло, що здається в оренду, а потім відвідують власників, які не декларують орендні доходи¹.

Відмова від запровадження непрямих методів оцінювання відповідності податкових зобов'язань реальному доходу в Податковому кодексі України суттєво обмежує перерозподільні властивості малопрогресивного оподаткування. Практично запровадження одного без другого є недоцільним. Воно лише посилює податкове навантаження на нижчі прошарки середнього класу (заробітна плата працівників бюджетних установ не дає змоги віднести їх до іншого прошарку), не зачіпаючи високодохідні групи населення. При цьому такі особи опиняються в дискримінаційних умовах, оскільки, на відміну від платників податку на доходи фізичних осіб інших країн, позбавлені права на неоподатковуваний мінімум доходів, необхідний для задоволення найнагальніших потреб, що є нормативною вимогою справляння податку на доходи в будь-якій демократичній країні з соціальною ринковою економікою.

Відтак, запровадження прогресивного/малопрогресивного податку повинно супроводжуватися введенням неоподатковуваного мінімуму доходів для всіх платників. При цьому заперечення необхідності такого кроку, що виходять виключно з фіскальних інтересів держави, на нашу думку, є необґрунтованими. До цього слід додати ще й те, що з позицій теорії податків оподаткування доходів і фізичних, і юридичних осіб повинно здійснюватися на однакових засадах. Серед таких засад – оподаткування доходу, зменшеного на витрати, здійсненні у процесі його отримання. Для фізичної особи – це витрати на задоволення найнагальніших потреб, необхідних для відтворення людини як фізіологічної істоти.

Щодо інших нововведень, внесених Податковим кодексом України у систему оподаткування доходів фізичних осіб, то варто наголосити, що чергове перенесення терміну запровадження оподаткування доходів, отриманих у формі процентів на поточний або депозитний банківський рахунок, суперечить програмним засадам реформування оподаткування, визначеним Президентом України. При цьому вимога щодо негайного запровадження їх оподаткування містилася у проекті Кодексу і обстоювалася його розробниками, однак не була підтримана. Аргументом проти такого кроку був захист інтересів пенсіонерів, частина з яких перераховує пенсію на депозитні рахунки в банках. Насправді це лише привід для захисту інтересів багатих громадян – великих вкладників,

¹ Погоня за неплательщиками [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.imf.org/external/spring/2011>.

адже пропонувався механізм захисту доходів, одержаних у формі процентів на пенсійні вклади. Відхиливши його і перенісши оподаткування процентів на 2015 р., було зроблено ще один крок, щоб вивести доходи багатих з-під оподаткування й обмежити перерозподільну функцію податків.

Зменшення ставки податку на дивіденди з 15 до 5 % не можна оцінити однозначно. З одного боку, це шлях до підвищення нейтральності прибуткового оподаткування, оскільки оподаткування за однаковою ставкою різних видів пасивних доходів – отриманих у формі процентів і дивідендів – усуває деформації у стимулах до різних напрямів вкладення коштів, підвищуючи економічну ефективність оподаткування. З другого боку, зменшення ставки податку на дивіденди не відповідає програмному завданню посилення перерозподільної функції податкової системи, оскільки власниками вагомого пакета акцій, що приносять дивіденди, є багаті громадяни. Крім того, оподаткування трудових доходів за вищими ставками, ніж пасивних доходів від капіталу, теоретично створює стимули для інвестицій у цінні папери (хоч на практиці ці стимули через певні причини не працюють), однак не відповідає вимогам соціальної справедливості.

Одним із завдань, поставлених Президентом України, яке має бути вирішене за наслідками реформування податкової системи, є покращання позицій нашої країни у міжнародному рейтингу умов ведення бізнесу. Його вирішення потребує реалізації низки заходів. Зокрема, умовою зменшення кількості платежів українських підприємств є подання звітності більшістю платників в електронному вигляді дистанційно, а також збільшення тривалості податкового періоду для окремих податків, передусім податку на прибуток підприємств.

Зменшення витрат часу на сплату податків передбачає спрощення форм звітності та зменшення обсягу додатків до них; впровадження електронного документообігу; удосконалення методів контрольно-перевірочної роботи шляхом запровадження перевірок електронним способом з використанням статистичних методів аналізу (Chi-Square Tests, Newcomb Benford's Law, Gap-analyses), а також застосування дистанційного контролю на основі зіставлення показників баз даних з даними контрагентів та базами даних інших державних органів.

Зниження індикатора загальної податкової ставки або показника податкового навантаження на стандартне середнє підприємство потребує зниження ставки єдиного соціального внеску.

Подальше реформування оподаткування в Україні повинно супроводжуватися налагодженням системи моніторингу його економічних і соціальних наслідків. Такий моніторинг повинен здійснюватися за системою показників. Серед них: податкове навантаження на економіку і окремих платників; втрати бюджету від надання податкових пільг; витрати платників і держави на адміністрування податків і зборів; суб'єктивні оцінки змін в оподаткуванні платниками, встановлені за результатами соціологічних опитувань.

Однією з найважливіших характеристик податкової системи, що являє собою узагальнений теоретичний вираз впливу оподаткування на економіку в цілому та окремих економічних агентів, є податкове навантаження. Фактично це втрати добробуту економічних агентів і суспільства в цілому, пов'язані з відволіканням приватних коштів від виробництва приватних благ і їх спрямуванням у виробництво суспільних благ. Зміна податкового навантаження на економіку, бізнес та населення після ухвалення Податкового кодексу України є одним із індикаторів оцінки податкової реформи та визначення шляхів подальшого удосконалення податкової системи, тобто розроблення податкової політики і стратегії.

За показниками податкового навантаження відбувається порівняння податкових систем різних країн, вони дають змогу оцінити позиції тієї чи іншої країни у міжнародній податковій конкуренції, інвестиційний клімат та загальні умови для ведення бізнесу в країні. Зокрема, індикатор загальної податкової ставки або показник податкового навантаження на стандартне середнє підприємство, розрахований за методикою дослідницької групи "Ведення бізнесу", застосовується при визначенні місця країни у глобальному рейтингу простоти ведення бізнесу.

Незважаючи на важливість оцінки рівня податкового навантаження, в Україні немає загальноприйнятих підходів до його вимірювання. Натомість у компаративному аналізі використовуються показники, непорівнянні з показниками податкового навантаження, що характеризують податкові системи європейських країн. Це свідчить про актуальність запровадження в Україні методик, на основі яких розраховуються показники фінансової статистики у країнах ЄС та Міжнародним валютним фондом. Розроблення на їх основі методики розрахунку показників податкового навантаження в Україні підніме фінансовий аналіз як підґрунтя для формування науково обґрунтованої податкової політики, що здійснюється Міністерством фінансів України, на якісно новий рівень.

Кількісна оцінка податкового навантаження здійснюється за допомогою системи показників, що застосовуються на макро- і мікрорівнях. Показником податкового навантаження на економіку в цілому (показник податкового навантаження на макрорівні) є відношення загальної суми податків до ВВП у ринкових цінах. У фінансовій статистиці ОЕСР цей показник отримав назву податкового коефіцієнта (tax ratio), у статистиці державних фінансів МВФ – податково-бюджетного тягаря.

Передумовою розрахунку податкового коефіцієнта є визначення складу податків, які повинні враховуватися в чисельнику показника. Здавалося б, із його визначенням для кожної окремої країни не повинно бути проблем: для цього варто врахувати надходження усіх податків і зборів, які згідно з національним податковим законодавством входять до складу податкової системи держави. Насправді, при визначенні складу чисельника показника податкового навантаження виникає декілька проблем.

Проблема перша пов'язана з тим, що податковий коефіцієнт застосовується у міжнародних порівняннях. Відтак важливо, щоб при його розрахунку для таких цілей використовувалися й порівнянні підходи до класифікації податкових і неподаткових доходів держави.

Аналіз у цьому контексті класифікацій податкових доходів у статистиці державних фінансів МВФ і Європейської Комісії, з одного боку, і України, з другого – дав змогу встановити такі відмінності.

1. У класифікації державних доходів, покладеній в основу статистики державних фінансів МВФ, що включає шість груп податків, до групи податків на товари та послуги, крім податків, які в усіх країнах ідентифікуються як такі, що належать до цієї групи (ПДВ, податок з продажу, податок з обороту, акцизи тощо), входять податки на використання товарів і на дозволи на їх використання або на здійснення діяльності (код класифікації 1145). Ця підгрупа включає податки на автотранспортні засоби (11451), а також інші податки на використання товарів і на дозволи на їх використання або на здійснення діяльності (11452).

До інших податків на використання товарів і на дозволи на їх використання або на здійснення діяльності входить плата за ліцензії на провадження комерційної і професійної діяльності. Такі платежі можуть набувати форму податків на дозвіл ведення комерційної діяльності взагалі або конкретний вид комерційної чи професійної діяльності. Податки або плата за ліцензії на конкретні види комерційної діяльності включають плату за видачу дозволів на продаж товарів чи надання послуг.

Крім того, до цієї підгрупи входять податки на забруднення навколишнього природного середовища.

Крім комерційних та професійних ліцензій, категорія “інші податки на використання товарів і на дозволи на їх використання або на здійснення діяльності” включає плату за видачу дозволів на полювання, відстріл тварин чи риболовлю, а також податки на володіння домашніми тваринами. До цієї підгрупи входить також плата за ліцензії на радіо- і телевізійне мовлення, за винятком випадків, коли державні органи ведуть радіо- і телевізійне мовлення для всього населення, і тоді має місце не податок, а плата за послугу¹.

У Керівництві зі статистики державних фінансів наголошується на тому, що платежі за видачу дозволів (ліцензій) на провадження комерційної чи професійної діяльності можуть набувати форми як податків, так і адміністративних зборів, які не враховуються при визначенні податкового коефіцієнта. Критеріями їх розмежування є використання видачі дозволів (ліцензій) для здійснення органами державного управління певних регулятивних функцій, а також встановлення плати за ліцензії на вищому рівні, ніж вартість послуг, які надають такі органи, видаючи ліцензію².

Складовою податків є плата за ліцензії на підприємницьку та професійну діяльність, а також платежі домашніх господарств за ліцензії (дозволи) у Європейській системі рахунків ЄСР-95. При цьому якщо плата за ліцензії на підприємницьку та професійну діяльність входить до складу інших податків на виробництво (група “Податки на виробництво та імпорт”), то плата домогосподарств за ліцензії – до інших поточних податків (група “Поточні податки на дохід, майно та ін.”).

За податковим законодавством України плата за ліцензії ніколи не належала і не належить до складу податкової системи. Між тим згідно з бюджетною класифікацією до 2011 р. вона входила до складу внутрішніх податків на товари та послуги, що відповідає підходам міжнародних організацій до її класифікації. З 2011 р. внаслідок внесення змін до бюджетної класифікації наказом Міністерства фінансів України від 14.01.2011 № 11 у бюджетній класифікації України плата за ліцензії є різновидом неподаткових надходжень, а саме – включена до складу адміні-

¹ Руководство по статистике государственных финансов 2001 года / Статистическое управление. – [2-е изд]. – С. 67 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/gfs/manual/rus/pdf/allr.pdf>.

² Там же. – С. 66.

стративних зборів і платежів, доходів від некомерційної господарської діяльності. Зміна місця плати за ліцензії в бюджетній класифікації, з одного боку, привела до усунення суперечності між останньою і визначенням складу податкової системи в Податковому кодексі України. З другого боку, породила невідповідність між бюджетною класифікацією України і класифікацією плати за ліцензії міжнародними організаціями. Однак незалежно від місця плати за ліцензії в бюджетній класифікації при розрахунку податкового коефіцієнта в Україні для здійснення міжнародних порівнянь у складі податкових надходжень необхідно враховувати надходження від зазначеного платежу.

Збір за видачу спеціальних дозволів на користування надрами та кошти від продажу таких дозволів, плата за виділення номерного ресурсу, плата за державну реєстрацію джерел іонізуючого випромінювання хоч і належали до інших неподаткових надходжень, по суті входять до групи платежів за ліцензії (видачу дозволів). Згідно з бюджетною класифікацією, затвердженою зазначеним наказом Міністерства фінансів України, ці платежі входять в одну групу з платою за ліцензії та видачу дозволів (22010000 Плата за надання адміністративних послуг).

2. У статистиці державних фінансів МВФ платежі за експлуатацію землі і ресурсів надр класифікуються і як податки, і як доходи від власності. Зокрема, платежі за експлуатацію землі і ресурсів надр, що перебувають у приватній власності, у тому числі платежі за видобування й експлуатацію мінеральних та інших ресурсів, вважаються податками і відображаються в обліку як складова інших податків на товари та послуги. Платежі державній одиниці за експлуатацію землі і ресурсів надр, що перебувають у державній власності, відображаються в обліку у складі інших доходів держави, зокрема доходів від власності, за категорією “рента”. Платежі за ліцензії на дозвіл експлуатації землі і ресурсів надр класифікуються як податки на використання товарів і на дозвіл на їх використання або на здійснення діяльності. Отже, критерієм класифікації платежів за видобування корисних копалин та інших невідновлюваних ресурсів як податків чи доходів від власності є форма власності родовищ корисних копалин – їх належність державі чи приватним особам.

В Україні до 2011 р. в бюджетній класифікації рентна плата розглядалася у складі неподаткових надходжень бюджету, зокрема, доходів від власності і підприємницької діяльності, хоча в Законі України “Про систему оподаткування” її було віднесено до складу загальнодержавних податків і зборів (обов’язкових платежів).

У Податковому кодексі України і бюджетній класифікації (з 2011 р.) усі види рентних платежів класифікуються як податки. Між тим і родовища газу, і родовища нафти є власністю усього народу України, відтак платежі за їх видобуток не є податковими платежами. Це доходи від власності й підприємницької діяльності, які не повинні враховуватися при розрахунку податкового коефіцієнта.

Другою проблемою розрахунку податкового коефіцієнта є те, що джерелом інформації щодо сум сплачених податків і зборів є звіти Державної казначейської служби України про виконання зведеного бюджету, в яких інформація згрупована згідно з бюджетною класифікацією. При цьому склад податкових надходжень у звіті не повністю збігається зі складом податкової системи України, визначеним податковим законодавством: частина податків і зборів, що входять до складу податкової системи, бюджетною класифікацією віднесена до неподаткових надходжень бюджету і навпаки – частина платежів, що податковим законодавством не визнаються податками, у звіті класифікуються як податкові надходження.

Зокрема, до ухвалення Податкового кодексу України до складу податкової системи входили платежі, які за своєю економічною природою не є податками. Це державне мито; судовий збір; єдиний збір, що справляється у пунктах пропуску через державний кордон України; збори до Фонду гарантування вкладів фізичних осіб (початковий, регулярний, спеціальний). Бюджетною класифікацією вони не відносилися до складу податкових надходжень, що створювало суперечність між податковою і бюджетною класифікаціями. Зокрема, державне мито, судовий збір і єдиний збір, що справляється у пунктах пропуску через державний кордон України, класифікувалися як адміністративні збори і платежі, що відповідало їх природі, адже вони є платою за послуги, надані державою.

Податковий кодекс України, вилучивши з переліку загальнодержавних податків і зборів зазначені платежі, реалізував науково обґрунтовані підходи до визначення складу податкової системи, а також усунув суперечність між податковим законодавством і бюджетною класифікацією.

Щодо зборів у вигляді цільової надбавки до діючого тарифу на природний газ для споживачів усіх форм власності та у вигляді цільової надбавки до діючого тарифу на електричну та теплову енергію, крім електроенергії, виробленої кваліфікованими когенераційними установками, а також збору за користування радіочастотним ресурсом України, то вони

лишилися у складі податкової системи, однак змінилася їх бюджетна класифікація. Їх включено до складу податкових надходжень бюджету.

З окремими змінами, внесеними до складу податкової системи України Податковим кодексом, однак не можна погодитися. Йдеться про збір на соціально-економічну компенсацію ризику населення, яке проживає на території зони спостереження. На нашу думку, це суто податковий платіж, різновид податку Пігу, запроваджений виключно з фіскальною метою, зокрема з метою акумуляції бюджетних коштів для компенсації населенню, яке проживає на території зони спостереження, шкоди від експлуатації ядерних установок та функціонування підприємств з видобування і переробки уранових руд. Відтак зазначений платіж не варто було вилучати зі складу податкової системи України, доцільніше було змінити його бюджетну класифікацію.

На нашу думку, податковим платежем слід вважати також плату за проїзд автомобільними дорогами транспортних засобів та інших самохідних машин і механізмів, вагові або габаритні параметри яких перевищують нормативні. Такий платіж класифікується як різновид інших неподаткових надходжень (код бюджетної класифікації 24061100), однак має суто фіскальну природу. Його можна розглядати як податок, аналогічний податку Пігу, що компенсує негативні зовнішні ефекти від руху великовагових та великогабаритних транспортних засобів автомобільними дорогами. Метою цієї плати є інтерналізація зовнішніх ефектів – перенесення додаткових витрат на ремонт автомобільних доріг на економічних агентів, діяльність яких негативно впливає на їх якість, посилюючи ризик їх руйнування. Відтак цей платіж повинен враховуватися при визначенні податкового коефіцієнта.

Окремо слід зупинитися на класифікації зборів і плати за природні ресурси, що є загальнонародною власністю – водних та лісових ресурсів, надр, інших природних ресурсів, у тому числі диких тварин і рибних ресурсів. Платежі органам державної влади, які згідно зі ст. 13 Конституції України від імені українського народу здійснюють права власника цих ресурсів, є не податками, а доходами від власності. Між тим податковим законодавством України збір за спеціальне використання лісових ресурсів та збір за спеціальне водокористування (згідно з Податковим кодексом – збір за спеціальне використання води), а також платежі за користування надрами (згідно з Податковим кодексом – плата за користування надрами) включалися і включаються до складу її податкової системи, а бюджетною класифікацією – до податкових надходжень.

Плата за спеціальне використання диких тварин і плата за спеціальне використання рибних та інших водних живих ресурсів не входять до складу податкової системи, хоча згідно з бюджетною класифікацією належали і належать до податкових надходжень (зборів за спеціальне використання природних ресурсів).

З точки зору економічного змісту ці платежі нічим не відрізняються від інших платежів за спеціальне використання природних ресурсів. Відтак включення одних і невключення інших платежів до складу податкової системи є суперечністю, що потребує розв'язання.

Застосування до класифікації усіх цих однорідних платежів однакового підходу є абсолютно обґрунтованим. Такий підхід має бути покладений в основу як бюджетної, так і податкової класифікації. Згідно з методологічними підходами міжнародних організацій усі ці платежі не повинні включатися до податкових надходжень бюджету, а відтак при порівняльному аналізі податкового навантаження в різних країнах не повинні враховуватися в розрахунках податкового коефіцієнта.

Особливе місце серед платежів за природні ресурси посідає плата за землю, адже земля в Україні є об'єктом не лише державної та комунальної, а й приватної власності. Згідно з Податковим кодексом України плата за землю є одним з податків, що входить до складу її податкової системи. Підпунктом 14.1.147 ст. 14 вона визначається як загальнодержавний податок, який справляється у формі земельного податку та орендної плати за земельні ділянки державної і комунальної власності.

Це визначення не відповідає елементарним правилам логіки (податок справляється у формі податку) й позбавлене економічного сенсу (орендна плата ототожнюється з податком). Воно є кроком назад порівняно з положенням Закону України "Про плату за землю", що втратив чинність, згідно з яким плата за землю не кваліфікувалася як загальнодержавний податок, а розглядалася як платіж, що справляється у вигляді земельного податку або орендної плати за земельні ділянки, надані в оренду.

Відтак загальнодержавним податком, що входить до складу податкової системи України, є не плата за землю, а земельний податок, який сплачується власниками земельних ділянок, земельних часток (паїв) та землекористувачами. Щодо орендної плати, то вона є не податковим платежем, а одним із різновидів доходів від власності, який отримує держава як власник землі за її оренду. Відтак бюджетною класифікацією орендна плата за землю має відноситися до доходів від власності і не враховуватися при визначенні податкового коефіцієнта.

До податкової системи України не включалися (Законом України “Про систему оподаткування”) і не включаються (Податковим кодексом України) збори на обов’язкове державне пенсійне страхування з окремих видів господарських операцій. Бюджетною класифікацією України вони відносяться до інших неподаткових надходжень. За своєю ж економічною природою це різновид податків на товари та послуги, які повинні враховуватися при визначенні податкового коефіцієнта.

Крім загальної суми податків і зборів у чисельнику формули, за якою розраховується податковий коефіцієнт, враховується й сума внесків на соціальне забезпечення (до Пенсійного та інших соціальних фондів). При цьому в статистиці ОЕСР такі внески вважаються податками і входять до складу податкових доходів держави. У статистиці МВФ внески на соціальне забезпечення не вважаються податковими доходами, проте також враховуються при розрахунку податково-бюджетного тягаря¹.

В Україні при розрахунку податкового коефіцієнта повинні враховуватися внески до Пенсійного фонду України, Державного фонду сприяння зайнятості населення України, Фонду соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань України. При цьому проблемою є виділення тих надходжень до зазначених фондів, які повинні враховуватися при визначенні податкового коефіцієнта і які не повинні враховуватися з цією метою. Принципом їх розмежування може бути те, що податкове навантаження на платників створюють лише обов’язкові платежі юридичних і фізичних осіб до соціальних фондів. Тоді як при розрахунку податкового навантаження не повинні враховуватися кошти добровільної участі у системі загальнообов’язкового державного пенсійного страхування та добровільні внески до Фонду соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань України як такі, що не є обов’язковими платежами, а також кошти, що не враховуються з метою запобігання подвійному рахунку: надходження з державного та місцевих бюджетів, інших соціальних фондів, позички на покриття касових розривів, кошти банку за користування тимчасово вільними коштами Фонду, надходження від депозитних вкладів (стаття доходів Фонду загальнообов’язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття), пеня за несвоєчасну сплату страхових внесків, кошти, одер-

¹ Руководство по статистике государственных финансов 2001 года / Статистическое управление. – [2-е изд]. – С. 58 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/gfs/manual/rus/pdf/allr.pdf>.

жані від стягнення штрафів за адміністративні порушення з посадових осіб підприємств, установ, організацій, фізичних осіб, які використовують найману працю (стаття доходів Фонду соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань України) та деякі інші надходження.

Іншою проблемою врахування внесків до Пенсійного фонду України і фондів соціального страхування при визначенні податкового коефіцієнта є те, що повна інформація про виконання бюджетів цих фондів не оприлюднюється. Між тим їх виконання має бути так само прозорим і відкритим для громадськості, як і виконання державного бюджету.

Результати розрахунку податкового коефіцієнта в Україні представлені в табл. 5.2.8. Його аналіз порівняно з податковим коефіцієнтом у країнах – членах ЄС (табл. 5.2.9) дає змогу зробити такі висновки:

1. Протягом 2002–2010 рр. податкове навантаження на економіку в Україні зросло з 30,8 до 34,5 % (у 2011 р. – 36,8 %), сягнувши максимального рівня у 2008 р. – 37 %. За цей же період у країнах ЄС-15 податкове навантаження зменшилося з 39,4 до 38,6 %, а у країнах ЄС-12 залишилося без змін, сягнувши максимального рівня – 33,9 % у 2007 р.
2. Податкове навантаження в Україні у 2002–2010 рр. зростало за рахунок як підвищення частки податків і зборів, що враховуються при розрахунку податкового коефіцієнта, у ВВП, так і зростання частки платежів до державних позабюджетних соціальних фондів у ВВП. При цьому платежі до Пенсійного фонду і фондів соціального страхування збільшилися у 5,9, а податки і збори – у 5,1 раза. Крім того, якщо частка податків і зборів, що враховуються при розрахунку податкового коефіцієнта, у ВВП змінювалася у різних напрямках (і зростала, і спадала), то частка платежів до державних позабюджетних соціальних фондів у ВВП із року в рік зростала, і лише у 2011 р. – зменшилася.
3. Якщо у 2002 р. податковий коефіцієнт в Україні був нижчим порівняно і з розвинутими країнами, і з країнами – новими членами ЄС, то у 2010 р. він перевищив середній рівень податкового коефіцієнта у країнах ЄС-12 на 2,7 в. п., поступившись лише таким країнам цієї групи, як Словенія (38 %) і Угорщина (37,7 %). Близький до українського рівень податкового навантаження у 2010 р. встановився в Естонії (34,2 %).

Таблиця 5.2.8

Динаміка рівня оподаткування (податкового коефіцієнта*) в Україні

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Находження до зведеного бюджету податків і зборів, що враховуються при розрахунку податкового коефіцієнта, <i>млн грн</i>	46243,0	55019,0	66791,1	101440,5	131592,4	167916,9	233598,6	208295,8	235282,2	323645,7
Платежі до державних позабюджетних соціальних фондів, <i>млн грн</i>	23386,4	27825,0	38317,5	51615,6	65558,8	87448,7	117350,6	115106,9	138206,5	160819,8
Всього податки і соціальні платежі, <i>млн грн</i>	69629,4	82844,0	105108,6	153056,1	197151,2	255365,6	350949,2	323402,7	373488,7	484465,5
ВВП за ринковими цінами, <i>млн грн</i>	225810,0	267344,0	345113,0	441452,0	544153,0	720731,0	948056,0	913345,0	1082569,0	1316600,0
Частка податків і зборів, що враховуються при розрахунку податкового коефіцієнта, у ВВП, %	20,5	20,6	19,4	23,0	24,2	23,3	24,6	22,8	21,7	24,6
Частка платежів до державних позабюджетних соціальних фондів у ВВП, %	10,3	10,4	11,1	11,7	12,0	12,1	12,4	12,6	12,8	12,2
Податковий коефіцієнт, %	30,8	31,0	30,5	34,7	36,2	35,4	37,0	35,4	34,5	36,8

*Податковий коефіцієнт розраховано відповідно до методики Європейської Комісії.

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

Таблиця 5.2.9

Податковий коефіцієнт у країнах ЄС, % ВВП

Країни	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Австрія	43,6	43,4	43,0	42,1	41,5	41,7	42,7	42,6	42,0
Бельгія	45,2	44,7	44,8	44,8	44,4	43,9	44,2	43,4	43,9
Болгарія	28,5	31,0	32,5	31,3	30,7	33,3	32,3	29,0	27,4
Великобританія	34,9	34,7	35,2	36,0	36,7	36,3	37,9	34,8	35,6
Греція	33,7	32,1	31,3	32,2	31,7	32,6	32,2	30,5	31,0
Данія	47,9	48,0	49,0	50,8	49,6	48,9	47,8	47,7	47,6
Естонія	31,0	30,8	30,6	30,6	30,7	31,4	31,7	35,7	34,2
Ірландія	28,3	28,7	30,0	30,5	32,0	31,3	29,6	28,2	28,2
Іспанія	34,2	33,9	34,7	35,9	36,8	37,1	33,0	30,7	31,9
Італія	40,5	41,0	40,4	40,1	41,7	42,7	42,7	42,8	42,3
Кіпр	30,9	32,2	33,0	35,0	35,8	40,1	38,6	35,3	35,7
Латвія	28,6	28,6	28,6	29,2	30,6	30,6	29,2	26,7	27,3
Литва	28,2	28,0	28,1	28,4	29,2	29,5	30,0	29,2	27,1
Люксембург	39,3	38,1	37,3	37,6	35,9	35,7	35,5	37,6	37,1
Мальта	30,6	31,1	32,6	33,7	34,0	34,8	33,8	34,3	33,3
Нідерланди	37,7	37,4	37,5	37,6	39,0	38,7	39,2	38,3	38,8
Німеччина	38,9	39,1	38,3	38,3	38,6	38,7	38,9	39,2	38,1
Польща	32,7	32,2	31,5	32,8	33,8	34,8	34,3	31,8	31,8
Португалія	31,5	31,7	30,6	31,5	32,3	32,8	32,8	31,0	31,5
Румунія	28,1	27,7	27,2	27,8	28,5	29,0	28,0	26,9	27,2
Словаччина	33,0	32,9	31,5	31,3	29,3	29,3	29,2	28,8	28,1
Словенія	37,8	38,0	38,1	38,6	38,3	37,7	37,2	37,6	38
Угорщина	38,0	38,0	37,7	37,4	37,3	40,4	40,3	40,1	37,7
Фінляндія	44,7	44,1	43,5	43,9	43,8	43,0	42,9	42,6	42,1
Франція	43,3	43,1	43,3	43,8	44,1	43,4	43,2	42,0	42,5
Чехія	34,6	35,4	35,9	35,7	35,3	35,9	34,4	33,6	33,8
Швеція	47,5	47,8	48,0	48,9	48,3	47,3	46,4	46,7	45,8
ЄС-27	36,0	36,1	36,1	36,5	36,7	37,1	36,6	35,8	35,6
ЄС-15	39,4	39,2	39,1	39,6	39,8	39,6	39,3	38,5	38,6
ЄС-12	31,8	32,2	32,3	32,7	32,8	33,9	33,3	32,4	31,8

Джерело: Taxation trends in the European Union. Data for the EU Member States, Iceland and Norway // Eurostat Statistical books. – 2012 ed. – P. 180.

Поряд із загальним рівнем податкового навантаження на економіку важливою характеристикою податкової системи держави є його розподіл між основними факторами виробництва – працею й капіталом – та споживанням. Оцінка рівня податкового навантаження на працю, капітал і споживання здійснюється за допомогою показника імпліцитних податкових ставок. Про методику їх розрахунку ми вже писали¹. Зауважимо лише, що з допомогою імпліцитних податкових ставок можна оцінити середній рівень податкового навантаження на трудові доходи, доходи від капіталу, а також кінцеві споживчі витрати домогосподарств без урахування ефекту перекидання податків з одних платників на інших.

Податки на доходи від праці й капіталу впливають на попит і пропозицію факторів виробництва на відповідних національних ринках та на їх міграцію між країнами. Тому аналіз розподілу податкового навантаження дає змогу оцінити вплив податкової системи на економічне зростання та її позиції в міжнародній податковій конкуренції. У зв'язку з цим в умовах глобалізації й посилення міжнародної мобільності факторів виробництва, передусім капіталу, оцінка рівня податкового навантаження на працю, капітал і споживання набуває особливого значення. Такі оцінки проводяться в усіх країнах – членах ЄС і використовуються у процесі аналізу їхніх податкових систем.

Імпліцитні податкові ставки є ставками за групами податків з єдиною податковою базою, що розраховуються як відношення податкових надходжень (за даними статистики державних фінансів) до податкових баз, визначених за інформацією системи національних рахунків (СНР). Відтак розрахунок імпліцитних податкових ставок передбачає класифікацію податків за факторами виробництва і споживанням (класифікація за економічними функціями) та визначення баз кожної із груп податків.

Як свідчить класифікація податків за економічними функціями, що застосовується в ЄС (Європейська система рахунків – ЄСР-95), основними складовими податків на споживання, що набули поширення у більшості країн, є: ПДВ, акцизи, імпортерне мито, загальні податки на продаж і податки з обороту, податки на реєстрацію транспортних засобів, прибутки фіскальних монополій, екологічні податки, плата домогосподарств за ліцензії.

¹ Соколовська А. М. Методологічні та методичні аспекти визначення податкового навантаження на працю, капітал і споживання / А. М. Соколовська // Фінанси України. – 2008. – № 1. – С. 65–76.

До податків на працю належать: податок на доходи фізичних осіб у частині, сплаченій із трудових доходів*; податки на фонд заробітної плати та на робочу силу, які не призначені на соціальне страхування й утримуються пропорційно фонду зарплати підприємства або у вигляді фіксованої суми з людини; обов'язкові внески роботодавців і найманих працівників до фондів соціального страхування. Отже, податки на працю – це всі податки, що утримуються з трудових доходів.

Податки на капітал – це податки, що сплачуються фінансовими й нефінансовими корпораціями та домогосподарствами з доходів від капіталу – дивідендів, процентів, орендної плати, доходів від підприємницької діяльності, будь-яких видів приросту капіталу тощо. Вони включають: податок на прибуток корпорацій (підприємств); частину податку на доходи фізичних осіб, пов'язану з доходами від капіталу (процентами, дивідендами, рентою); податок на дохід від приросту капіталу; податок на нерухоме майно (землю, будівлі тощо); податок на доходи й соціальні внески самозайнятих; податки на використання матеріальних капітальних активів; професійні та бізнесові ліцензії; експортне мито; деякі податки на товари (гербові збори, податки на фінансові й капітальні трансакції); податки на виграш у лотерею та азартні ігри, податки на спадщину і подарунки¹. Отже, сукупність податків на капітал не обмежується податками на доходи від капіталу та його приросту. Вона включає також податки на накопичене багатство або основний капітал, розмір яких залежить від заощаджень та інвестицій приватного сектору в попередніх періодах; податки на операції з активами; платежі, які є умовою здійснення певних видів підприємницької діяльності (плата за ліцензії); податки на товари, що сплачуються з доходу компанії (експортне мито), формуючи податкове навантаження на бізнес тощо.

Однією з методологічних проблем класифікації податків за факторами виробництва є невідповідність класифікації податків за економічними функціями їх групуванню за об'єктами оподаткування. Так, згідно з

* Податок на доходи фізичних осіб сучасними дослідниками розглядається як такий, що містить і елементи податку на працю й елементи податку на капітал (див.: *Танзи В.* Налоговая политика для развивающихся стран / В. Танзи, Х. Зи; Международный валютный фонд. – 2001 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/issues/issues27/rus/issue27r.pdf>).

¹ Structures of the taxation systems in the European Union. Data 1995–2002 / European Commission. – 2004. – P. 56–60.

класифікацією за економічними функціями частина податків на товари (продукти) та інших податків на виробництво належить не до податків на споживання, а до податків на капітал: податки на фінансові операції та операції з капіталом; податки на землю, споруди та інші будівлі; гербові збори, бізнесові та професійні ліцензії, що сплачуються компаніями. Критерієм розмежування податків у цьому разі є характер використання товару (послуги): податки, сплачені суб'єктами підприємницької діяльності за товари (послуги), що використовуються для виробництва, виключаються з категорії податків на споживання, якщо рівень деталізації показників статистики доходів дає змогу ідентифікувати їх. Підставою для такої класифікації зазначених податків і зборів стало те, що вони сплачуються компаніями з прибутку та впливають на їхні інвестиційні рішення. Натомість платежі за забруднення навколишнього середовища, а також платежі домогосподарств за ліцензії (дозволи) належать до податків на споживання, оскільки є витратами домогосподарств, пов'язаними з доступом до певних товарів і послуг.

На особливу увагу заслуговує рішення про класифікацію податку на реєстрацію транспортних засобів. Цей податок сплачують як домогосподарства, так і компанії, які використовують транспортні засоби для виробничих цілей. Відтак, якщо рівень деталізації даних про надходження податку дозволяє, податок на реєстрацію, сплачений домогосподарствами, повинен класифікуватися як податок на споживання, а податок, сплачений компаніями, – як податок на капітал. Але, оскільки лише в декількох країнах ЄС фінансова статистика дає змогу отримати інформацію про надходження податку окремо в розрізі компаній і домогосподарств, Єврокомісія прийняла рішення відносити надходження цього податку до податків на споживання повністю¹.

Розбіжності в підходах до класифікації податків дістали назву пограничних випадків та нерідко ускладнюють однозначну класифікацію тих чи інших податкових платежів у різних країнах, призводячи до розходжень у розрахунках ефективних ставок.

В Україні, на відміну від країн ЄС, класифікацію податків за економічними функціями не розроблено. Щоб її розробити, необхідно вирішити низку питань стосовно класифікації специфічних для України податків і зборів.

¹ Taxation trends in the European Union. Data for the EU Member States, Iceland and Norway // Eurostat Statistical books. – 2011 ed. – P. 382–383.

До таких податків належить передусім єдиний податок для суб'єктів малого підприємництва. Враховуючи методологічні підходи Єврокомісії до класифікації податку на доходи самозайнятих, до яких можна віднести суб'єктів підприємницької діяльності – фізичних осіб, цей податок можна класифікувати як податок на капітал.

Інша проблема пов'язана з класифікацією місцевих податків і зборів.

Розглянемо класифікацію місцевих податків і зборів, встановлених Податковим кодексом України, яким запроваджено такі місцеві податки, як податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, і єдиний податок, а також місцеві збори – збір за провадження деяких видів підприємницької діяльності; збір за місця для паркування транспортних засобів; туристичний збір.

З класифікацією податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, проблем немає. Класифікацією Європейської Комісії цей податок віднесено до податків на капітал.

Збір за місця для паркування транспортних засобів, на нашу думку, варто розподілити між капіталом і споживанням: частину збору, що сплачується фізичними особами, віднести до податків на споживання, а ту, яка сплачується юридичними особами, – до податків на капітал.

Збір за провадження деяких видів підприємницької діяльності, платниками якого є суб'єкти господарювання, що отримують торгові патенти і провадять певні види підприємницької діяльності, належить до податків на капітал.

Туристичний збір, платниками якого є громадяни України, іноземці, а також особи без громадянства, які прибувають на територію адміністративно-територіальної одиниці, де встановлено туристичний збір, та отримують (споживають) послуги з тимчасового проживання, варто класифікувати як податок на споживання.

Згідно з Податковим кодексом України та бюджетною класифікацією збори за спеціальне використання природних ресурсів і рентна плата є складовою податкових надходжень бюджету. З огляду на специфіку українського законодавства ці збори можна було б класифікувати як податки на капітал. Проте при компаративному аналізі імпліцитних податкових ставок на капітал їх не можна брати до уваги.

До податків на споживання можна зарахувати такі специфічні для України збори, як додаткові збори на виплату пенсій, збір у вигляді цільової надбавки до діючого тарифу на електричну й теплову енергію, крім електроенергії, виробленої кваліфікованими когенераційними

установками, збір у вигляді цільової надбавки до затвердженого тарифу на природний газ для споживачів усіх форм власності, збір на розвиток виноградарства, садівництва і хмелярства; збір на соціально-економічну компенсацію ризику населення, яке проживає на території зони спостереження; плату за проїзд автомобільними дорогами транспортних засобів та інших самохідних машин і механізмів, вагові або габаритні параметри яких перевищують нормативні.

Збір за користування радіочастотним ресурсом України, на нашу думку, необхідно віднести до податків на капітал, оскільки його сплата є умовою здійснення господарської діяльності суб'єктами господарювання, які користуються радіочастотним ресурсом для надання телекомунікаційних послуг та розповсюдження телерадіопрограм.

Щодо розподілу податку на доходи фізичних осіб на податок, одержаний з доходів від праці, та податок, одержаний з доходів від капіталу, то сучасна фінансова статистика в Україні з 2003 р. дає змогу виділити з надходжень податку ті, які отримано від оподаткування доходів з капіталу: податок на доходи фізичних осіб – суб'єктів підприємницької діяльності й незалежної професійної діяльності; податок на доходи фізичних осіб на дивіденди та роялті; фіксований податок на доходи фізичних осіб від заняття підприємницькою діяльністю; податок на доходи фізичних осіб у вигляді виграшів або призів, отриманих унаслідок проведення конкурсів та інших розіграшів, виграшів в азартні ігри; податок на доходи фізичних осіб від отриманого платником доходу внаслідок прийняття ним у спадщину майна, коштів, майнових чи немайнових прав; податок на доходи фізичних осіб від продажу рухомого і нерухомого майна та надання його в оренду (суборенду).

Прибутковий податок з громадян до 2003 р. класифікуватимемо як податок на працю, оскільки згідно з одноіменним декретом Кабінету Міністрів України капітальні доходи таким податком фактично не оподатковувалися.

До методологічних проблем розрахунку імпліцитних ставок податків на працю, капітал і споживання належить також визначення бази відповідних груп податків.

У базу податків на споживання експерти Єврокомісії включають лише кінцеві споживчі витрати домогосподарств з огляду на те, що врахування таких витрат державного сектору призводить до заниження податкового навантаження на споживання. Такий підхід аргументовано тим, що, по-перше, приватне споживання домогосподарств є основним

елементом бази податків на споживання (і це вважається достатньою причиною для того, щоб ефективна ставка податків на споживання розраховувалася просто – лише на основі кінцевих споживчих витрат домогосподарств); по-друге, більшість товарів та послуг, що споживаються сектором загального державного управління, у країнах ЄС звільняються від ПДВ як головного податку на споживання.

Базою податків на працю є доходи від праці (заробітна плата) разом із відповідними обов'язковими платежами (внесками роботодавців і найманих працівників до фондів обов'язкового соціального страхування та податками із заробітної плати і на фонд заробітної плати). За методологією Єврокомісії при визначенні бази податків на працю враховуються не лише платежі роботодавців до фондів обов'язкового державного соціального страхування, а й внески до приватних пенсійних фондів.

Структура бази податків на капітал значно складніша. Вона включає всі види капітальних доходів, отриманих інституційними одиницями: доходи від виробничої діяльності у формі прибутку і змішаного доходу та доходи від власності, які нараховуються за передачу інституційним секторам у тимчасове користування землі, надр, майнових прав, фінансових активів. Основними формами цих доходів є проценти, дивіденди, рента, доходи від власності, що належить власникам страхових полісів.

Результати розрахунків імпліцитних ставок податків на працю, капітал і споживання в Україні, проведених відповідно до зазначених методологічних підходів, представлені в табл. 5.2.10. Їх порівняння з імпліцитними податковими ставками у країнах ЄС (табл. 5.2.11) дає змогу зробити такі висновки:

1. З 2006 р. найвищою імпліцитною ставкою в Україні оподатковуються доходи від праці, найнижчою – доходи від капіталу. До 2006 р. споживання оподатковувалося за нижчою податковою ставкою, ніж капітал.

Серед країн – членів ЄС таке співвідношення імпліцитних ставок різних груп податків характерне для деяких постсоціалістичних країн – Чехії, Естонії, Латвії, Литви, Угорщини, Словенії і Словаччини, а також для Ірландії і Нідерландів, що входять до групи ЄС-15. У Данії, на Кіпрі, у Португалії і Великобританії найвищою імпліцитною ставкою оподатковуються доходи від капіталу. У Бельгії, Німеччині, Греції, Іспанії, Франції, Італії, Австрії, Польщі, Швеції, Фінляндії імпліцитні ставки податків на капітал є вищими за імпліцитні ставки податків на споживання, проте нижчими за ставки податків на працю.

Таблиця 5.2.10

Імпліцитні ставки податків на працю, капітал і споживання в Україні

Рік	Податкове навантаження на працю			Податкове навантаження на капітал			Податкове навантаження на споживання		
	Податки на працю, млн грн	Доходи від праці, млн грн	Імпліцитна ставка, %	Податки на капітал, млн грн	Доходи від капіталу, млн грн	Імпліцитна ставка, %	Податки на споживання, млн грн	Кінцеві споживчі витрати домогосподарств, млн грн	Імпліцитна ставка, %
2002	34 294,5	103 117	33,3	13 082,7	61 384	21,3	22 133,9	124 560	17,8
2003	40 905,7	122 188	33,5	17 905,9	78 651	22,8	23 802,0	146 301	16,3
2004	51 199,1	157 450	32,5	21 695,8	110 245	19,7	32 182,1	180 399	17,8
2005	68 414,8	216 600	31,6	29 890,1	123 742	24,2	54 740,7	252 624	21,7
2006	87 648,3	268 631	32,6	33 280,5	152 414	21,8	76 213,6	319 383	23,9
2007	121 083,0	351 936	34,4	42 276,3	213 208	19,8	91 996,1	423 174	21,7
2008	161 545,3	470 464	34,3	57 308,3	284 030	20,2	132 089,0	582 482	22,7
2009	158 211,0	451 343	35,1	42 170,3	239 348	17,6	123 015,3	581 733	21,1
2010	187 846,8	540 651	34,7	49 994,0	282 025	17,7	135 642,7	686 082	19,8

Розраховано за даними: Міністерства фінансів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minfin.gov.ua>; Національні рахунки України за 1999–2000 роки : Стат. зб. / Державний комітет статистики України. – К., 2002. – С. 374, 376; Національні рахунки України за 2001 рік. – К., 2003. – С. 107, 109; Національні рахунки України за 2002 рік. – К., 2004. – С. 111, 113; Національні рахунки України за 2003 рік. – К., 2005. – С. 135, 137; Національні рахунки України за 2004 рік. – К., 2006. – С. 313, 115; Національні рахунки України за 2005 рік. – К., 2007. – С. 357, 359; Національні рахунки України за 2006 рік. – К., 2008. – С. 209, 211; Національні рахунки України за 2007 рік. – К., 2009. – С. 233, 235; Національні рахунки України за 2008 рік. – К., 2010. – С. 233, 235; Національні рахунки України за 2010 рік : стат. зб. / Державна служба статистики України. – К., 2012. – С. 18, 67, 80, 81.

Таблиця 5.2.1.1
Імпліцитні ставки податків на працю, капітал і споживання у країнах – членах ЄС

Країна	Ставки податків на працю					Ставки податків на капітал					Ставки податків на споживання				
	2000	2005	2007	2009	2010	2000	2005	2007	2009	2010	2000	2005	2007	2009	2010
Бельгія	43,6	43,6	42,5	41,9	42,5	29,5	32,5	31,1	29,5	29,5	21,8	22,3	22,1	20,8	21,4
Болгарія	38,1	33,2	30,4	25,7	24,4	:	:	:	:	:	18,5	22,8	23,0	22,5	22,8
Чехія	41,2	41,3	41,7	37,6	39,0	18,7	20,4	20,2	18,0	16,7	18,8	21,1	21,3	21,0	21,1
Данія	41,0	37,1	36,6	35,2	34,8	36,0	49,9	46,2	39,0	:	33,4	33,9	33,9	31,6	31,5
Німеччина	39,1	37,5	37,5	37,8	37,4	27,0	20,4	22,4	21,4	20,7	19,2	18,4	20,1	20,2	19,8
Естонія	37,8	33,8	33,9	35,1	37,0	5,8	7,7	8,4	14,0	9,1	19,5	22,0	23,6	26,2	25,6
Ірландія	28,5	25,4	25,6	25,2	26,1	:	19,5	19,4	15,6	14,0	25,5	26,0	25,0	21,6	21,6
Греція	34,5	33,7	33,9	29,7	31,3	:	17,9	18,4	18,3	16,5	16,5	15,5	16,4	14,5	15,8
Іспанія	30,5	32,3	33,7	31,7	33,0	30,8	37,5	44,5	28,4	:	15,8	16,7	15,7	12,6	14,6
Франція	41,9	41,7	41,4	41,3	41,0	37,8	38,3	38,9	35,4	37,2	21,1	20,4	19,9	19,1	19,3
Італія	41,8	41,1	42,2	42,3	42,6	29,5	29,3	36,0	38,4	34,9	17,8	16,6	17,2	16,1	16,8
Кіпр	21,6	24,4	23,9	26,2	27,0	24,7	27,2	41,0	29,8	31,1	12,6	19,7	20,5	19,2	18,8
Латвія	36,7	33,2	31,1	29,1	32,5	11,5	9,8	14,6	9,8	7,4	18,7	20,3	19,7	17,1	17,3
Литва	41,2	34,9	33,1	32,6	31,7	7,1	9,0	11,1	11,0	6,8	18,0	16,5	17,8	16,5	18,2
Люксембург	29,9	30,0	31,1	31,6	32,0	:	:	:	:	:	23,0	26,3	27,1	27,1	27,3
Угорщина	41,4	38,4	41,0	40,8	39,4	18,5	17,1	20,0	20,7	17,5	27,2	26,3	26,5	27,4	27,2
Мальта	21,8	22,1	20,9	20,8	21,7	:	:	:	:	:	15,6	19,3	19,7	19,3	18,9
Нідерланди	35,0	32,3	35,6	35,9	36,9	20,0	17,1	14,8	14,4	12,5	23,8	25,0	26,7	26,2	27,0

Продовження табл. 5.2.11

Країна	Ставки податків на працю					Ставки податків на капітал					Ставки податків на споживання				
	2000	2005	2007	2009	2010	2000	2005	2007	2009	2010	2000	2005	2007	2009	2010
Австрія	40,1	40,8	41,0	40,3	40,5	27,2	24,2	25,1	25,6	24,1	22,2	21,7	21,6	21,8	21,4
Польща	33,6	33,8	34,0	30,9	30,1	20,5	20,7	23,4	20,2	20,5	17,8	19,7	21,4	19,0	20,2
Португалія	22,3	22,4	23,7	23,4	23,4	31,6	30,0	33,6	32,8	30,7	18,2	19,6	19,0	16,4	17,4
Румунія	33,6	28,1	30,2	28,6	27,4	:	:	:	:	:	17,0	17,9	18,0	16,9	18,9
Словенія	37,6	37,6	35,9	35,1	35,0	17,2	23,1	24,8	21,3	22,5	23,3	23,5	24,0	24,0	24,1
Словаччина	36,3	32,9	31,1	31,4	32,0	22,9	20,3	18,4	18,1	15,9	21,7	21,8	20,2	17,3	17,7
Фінляндія	44,0	41,6	41,3	40,1	39,3	38,1	28,8	27,9	29,0	28,4	28,5	27,6	26,5	25,6	25,2
Швеція	46,8	43,6	41,2	39,3	39,0	42,7	33,5	33,5	32,3	34,9	26,3	27,2	27,4	27,7	28,1
Великобританія	25,9	26,2	26,8	25,7	25,7	43,3	39,3	41,2	36,9	:	18,9	18,1	17,9	17,0	18,4
У середньому в країнах ЄС	35,8	34,2	34,1	33,2	33,4	26,3	24,9	27,0	24,8	23,4	20,8	21,7	21,9	20,9	21,3
У середньому в країнах ЄС-12	35,1	32,8	32,3	31,2	31,4	15,8	17,3	20,2	18,1	15,9	19,1	20,9	21,3	20,5	20,9
У середньому в країнах ЄС-15	36,3	35,3	35,6	34,8	35,0	31,8	29,9	30,9	28,4	25,3	22,1	22,4	22,4	21,2	21,7

Джерело: Taxation trends in the European Union. Data for the EU Member States, Iceland and Norway // Eurostat Statistical books. – 2012 ed. – P. 256–258.

2. Щодо рівня імпліцитних податкових ставок на працю, то в Україні вони є вищими, ніж у середньому в країнах – нових членах ЄС (31,4 % у 2010 р.), проте дещо нижчими за середній рівень у розвинутих країнах – членах ЄС (35 % у 2010 р.). Щодо окремих країн, то вище, ніж в Україні, податкове навантаження на працю мають лише такі європейські країни, як Бельгія, Швеція, Німеччина, Австрія, Франція, Італія, Нідерланди, Фінляндія, Чехія, Естонія, Угорщина.
3. Імпліцитна ставка податків на капітал в Україні є значно нижчою за її середній рівень у розвинутих європейських країнах (25,3 %), щодо яких представлено інформацію (нижче податкове навантаження на капітал сформувалося лише в таких країнах цієї групи, як Ірландія, Греція та Нідерланди), та вищою за середній рівень у країнах – нових членах ЄС (15,9 %). Проте зазначимо, що за останні 10 років розрив у ставках між Україною і новими країнами ЄС істотно зменшився: якщо у 2000 р. імпліцитна ставка податків на капітал в Україні на 10,2 в. п. перевищувала середню в країнах ЄС-12, то у 2010 р. розрив між ними становив лише 1,8 в. п. на користь України.
4. Імпліцитна ставка податків на споживання в Україні з 2005 р. перевищує її середній рівень у країнах – нових членах ЄС (за винятком 2010 р.) і дещо відстає від рівня розвинутих країн ЄС (за винятком 2006 р., коли вона перевищила навіть рівень цієї групи країн). Проте розрив у їх значеннях протягом 2000–2005 рр. зменшився з 6 до 0,7 в. п., а в 2010 р. зріс до 1,9 в. п. Значно вищою імпліцитна ставка податків на споживання є лише в окремих країнах ЄС, таких як Данія, Люксембург, Нідерланди, Швеція, Фінляндія, Естонія, Угорщина і Словенія.

Порівняно невисокий рівень імпліцитної ставки податків на капітал в Україні, здавалося б, повинен свідчити про наявність достатньо сприятливих фіскальних умов для залучення інвестицій і розвитку підприємництва. Насправді при оцінці таких умов необхідно брати до уваги податкове навантаження не лише на капітал, а й на працю. Адже частина капіталу, залученого на розвиток підприємництва, спрямовується на оплату використання іншого фактора виробництва – праці, внаслідок чого на рівні окремого суб'єкта господарювання, що залучає обидва фактори виробництва, податкове навантаження на капітал доповнюється податковим навантаженням на працю, підвищуючи загальний рі-

вень податкового навантаження на суб'єкт господарювання. Тобто і податкове навантаження на капітал, і податкове навантаження на працю на мікрорівні трансформуються у податкове навантаження на підприємство.

З огляду на це можна припустити, що серед країн ЄС, щодо яких наявна вся інформація про величини імпліцитних податкових ставок, найкращі фіскальні умови для розвитку підприємництва останніми роками склалися в Ірландії, де порівняно низький (нижчий за середньоевропейський) рівень податкового навантаження на капітал поєднувався з низьким рівнем податкового навантаження на працю. Сприятливі фіскальні умови існували також у Естонії, Латвії, Литві, Словаччині, з розвинутих країн – у Греції і Нідерландах. Найменш сприятливі фіскальні умови склалися у Бельгії, Данії, Італії, Франції, Швеції – країнах з високим рівнем податкового навантаження на обидва фактори виробництва, а також на Кіпрі й у Великобританії – з високим рівнем податкового навантаження на капітал.

Зазначені висновки частково збігаються з результатами рейтингу “Ведення бізнесу – 2012”, згідно з якими серед країн ЄС найкращі умови для ведення бізнесу за індикатором загальної податкової ставки існують у таких країнах, як Болгарія, Данія, Ірландія, Кіпр, Люксембург, а найгірші – в Австрії, Бельгії, Естонії, Італії, Угорщині, Франції та Швеції.

Таким чином, фіскальні умови для ведення бізнесу в Україні, за помірного рівня податкового навантаження на капітал та вищого за середньоевропейський рівень податкового навантаження на працю, можна охарактеризувати як недостатньо сприятливі. З метою їх покращання слід знизити податкове навантаження на працю за рахунок перегляду ставки ЄСВ.

Відтак компаративний аналіз імпліцитних ставок податків на працю, капітал і споживання в Україні і країнах ЄС дає змогу не лише визначити країни, найсприятливіші для ведення бізнесу, а й установити стратегічні напрями подальших податкових реформ. З огляду на це імплементація в Україні методик розрахунку податкового навантаження на економіку, а також на фактори виробництва і споживання, що застосовуються Європейською Комісією, запровадження щорічного розрахунку й оприлюднення зазначених показників створить підґрунтя для підвищення рівня наукового обґрунтування управлінських рішень, розроблення ефективної податкової політики і стратегії.

5.3. ЕФЕКТИВНІСТЬ ПОДАТКОВОГО АДМІНІСТРУВАННЯ В УКРАЇНІ ТА ШЛЯХИ ПІДВИЩЕННЯ ЙОГО РІВНЯ

Ефективність функціонування податкової системи України та результативність її реформування значною мірою залежать від податкового адміністрування. В Україні це одна з найслабших ланок оподаткування, що гальмує вирішення низки ключових проблем: зменшення ухилень від сплати податків і зборів, зростання надходжень до державного і місцевих бюджетів, покращання позицій нашої країни в міжнародному рейтингу умов ведення бізнесу, підвищення інвестиційної привабливості України, формування високої податкової культури у платників.

На замовлення Міністерства фінансів України Інститутом економіки і прогнозування НАН України спільно з Академією фінансового управління в рамках заходів Програми імплементації Податкового кодексу України проводилося соціологічне опитування посадових осіб суб'єктів господарювання з метою виявлення рівня громадського сприйняття норм податкового законодавства та практики податкового адміністрування.

Більшість платників (понад 70 %) вважають, що реформування податкової системи, здійснене одночасно з кодифікацією податкового законодавства, стало необхідним кроком. Адміністративні процедури, пов'язані з оподаткуванням, є однією з причин негативного ставлення платників до виконання свого податкового обов'язку. Негативні відповіді респондентів на запитання щодо витрат робочого часу на виконання податкового обов'язку, подання звітності, методично-інформаційного супроводу з боку податкових органів, проведення контрольно-перевірочної роботи, вирішення податкових спорів, а також низькі позиції України у міжнародних рейтингах, що оцінюють умови ведення бізнесу та оподаткування, є свідченням недостатньої роботи податкових органів з виконання функцій у сфері адміністрування податків у першій половині 2011 р.

Моніторинг зауважень до норм Податкового кодексу України також виявив, що найбільше невдоволення у платників податків викликає не величина податкових ставок, а їх адміністрування податковими й митними органами України та недотримання ними норм і процедур законодавства. Така ситуація спричиняє соціальну напруженість та є одним зі спонукальних мотивів ведення бізнесу в тіньовому сегменті економіки, а також зміцнює недовіру до дій адміністраторів податків та державних органів влади в цілому.

Відтак найбільшому удосконаленню підлягає в Україні практика адміністрування, недоліки якої пов'язані вже не стільки з недосконалістю

нормативної бази, скільки з виконанням процедур і дотриманням норм, прописаних у Кодексі, а також з низкою проблем системного характеру. Ці проблеми виявлені за результатами моніторингу і виникають як у платників, так і у працівників податкових органів у процесі реалізації податкових прав та обов'язків. Для удосконалення процедур адміністрування податків і зборів необхідним є визначення тих процедур, які мають найбільший адміністративний тиск на платників.

Міжнародна практика податкового адміністрування спрямована на сприяння добровільній сплаті податків та створення максимально зручних умов для виконання платниками своїх обов'язків, а вже при неналежному їх виконанні обов'язково вживаються заходи контролю, покарання та примусу. Якість процедур обліку, нарахування, декларування та сплати податків і зборів залежить від виконання податковою службою такої важливої функції, як сприяння добровільній сплаті податків і зборів їх платниками. Відтак платник, що добровільно виконує свій податковий обов'язок, отримує максимальне сприяння з боку податкових органів та зручні умови декларування і сплати податків. Добровільне дотримання податкового законодавства передбачає, що платники податків мають самостійно, на основі внутрішніх мотивів та інтересів, які враховують необхідність поступального розвитку держави, виконувати вимоги податкового законодавства: правильно та вчасно здійснювати облік і декларування податкових зобов'язань, проводити їх сплату, не допускати виникнення податкового боргу та здійснювати співпрацю з державними органами з питань оподаткування. У межах виконання своїх обов'язків платники ведуть облік процесів і результатів власної фінансово-господарської діяльності, розраховують їх податкові наслідки, вносять відповідну інформацію до податкової звітності та сплачують розраховані податкові зобов'язання.

З метою сприяння добровільному декларуванню та сплаті податків у країнах Європи застосовуються такі дієві механізми:

- проста процедура реєстрації: реєстрація суб'єкта господарювання з метою здійснення діяльності та з метою сплати податків відбувається за заявницьким принципом, одночасно в єдиному органі, що відповідає за таку реєстрацію. До всіх контролюючих установ інформацію щодо такого суб'єкта передає орган реєстрації. Така процедура значно зменшує адміністративне навантаження на суб'єктів господарювання при започаткуванні справи;
- доступ платників до інформації, що є необхідною умовою для виконання податкового обов'язку. Інформування платників щодо

змін у законодавстві, порядку адміністративних процедур, настання періоду декларування та сплати податків відбувається через електронні засоби зв'язку;

- надання консультативної допомоги під час ведення обліку, складання та подання декларацій;
- забезпечення можливості звітування шляхом застосування електронних засобів зв'язку.

В Україні забезпечення належних умов сплати податків та значне спрощення податкових процедур при виконанні податкового обов'язку платниками не стали пріоритетом у роботі податкових органів у першій половині 2011 р. Підтвердженням цієї тези є відповіді респондентів на питання, що стосуються окремих процедур. Зокрема, на питання щодо впливу податкової реформи на процедуру реєстрації платників податків та спрощення системи звітності позитивну відповідь дали 13 % респондентів, негативну – 61,2, не змогли відповісти – 18,9 %. На питання щодо спрощення ведення податкового обліку відповіді респондентів розподілилися таким чином: позитивною була відповідь 16,8 % респондентів, негативною – 72,8, не змогли відповісти – 10,4 %. На питання щодо зменшення конфліктів і спірних ситуацій із податковими органами негативну відповідь дали 66,8 % респондентів і позитивну – 17,5 %.

За даними Державної податкової служби України (ДПСУ) у 2011 р. було перевірено 383586 підприємств. На 94,8 % підприємствах, що перевірялися, було виявлено порушення та проведено донарахування податкових платежів. Наприклад, за офіційними даними Міністерства економічного розвитку і торгівлі України частка тіньового сектору економіки у 2011 р. становила 34 % ВВП¹. Така висока частка підприємств, на яких виявлено порушення норм податкового законодавства та проведено донарахування, свідчить про упереджений підхід податкових органів до платників податків. Тенденція така, що перевірка майже автоматично закінчується штрафними санкціями та донарахуваннями податкових зобов'язань. На превалювання фіскальної функції при адмініструванні податків і зборів в Україні звернули увагу й експерти Світового банку у Звіті з ефективності управління державними фінансами в Україні – 2011. Зокрема, у звіті наголошено: "...цільовий підхід до збирання доходів забезпечив високі показники виконання дохідної частини бюджету, але це

¹ Оцінка обсягів тіньової економіки в Україні // Тенденції тіньової економіки у I кварталі 2012 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.me.gov.ua/control/uk/searcher?searchPublishing>.

дорого коштувало бізнесу та додало негативу до міжнародного іміджу України як місця ведення бізнесу”¹.

Сумлінний платник має бути впевненим у тому, що виконання ним обов’язків щодо сплати податків є стовідсотковою гарантією захисту його від будь-яких упереджених фіскальних заходів. Наприклад, у Швеції санкції до платників податків застосовуються лише тоді, коли порушення призводять до недоплати чи надлишкового відшкодування переплачених сум з бюджету. Якщо в деклараціях містяться неточності, які не спричинили втрати бюджету, санкції до платників податків не застосовуються. Впевненість платників податків у тому, що добровільна сплата податків гарантує їм відсутність претензій з боку податкових органів, а дотримання норм податкового законодавства забезпечує від необґрунтованих дій цих органів, дає змогу розширити коло платників, які мають толерантну позицію щодо політики держави у сфері оподаткування.

Значна контрольно-перевірочна робота, що проводиться податковою службою, неодмінно призводить до виникнення податкових спорів. У разі отримання платником податків від контролюючого органу за результатами перевірки податкового повідомлення-рішення або рішення про застосування штрафних фінансових санкцій платник податків може погодитися з ним або оскаржити його. Скарги забезпечують оперативний захист прав громадян, усунення допущених порушень, недоліків у роботі суб’єктів влади, сприяють зміцненню законності, поліпшенню роботи адміністрації². Система досудового врегулювання спорів платників податків з податковими органами включає:

- а) подання заперечень на акти, прийняті податкової службою, та оскарження окремих дій посадових осіб ДПСУ;
- б) апеляційну діяльність.

¹ Україна. Звіт з ефективності управління державними фінансами. 2011 / Міжнародний банк реконструкції та розвитку / Світовий банк. – 2012. – С. 8 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2012/07/03/000333038_20120703031330/Rendered/PDF/707990UKRAINIA070053BOPFMPReportUKR.pdf.

² Податкові спори: виникнення, природа, засоби врегулювання / С. В. Буряк, П. В. Мельник, Ф. О. Ярошенко та ін. ; за заг. ред. С. В. Буряка. – К. : Юрінком Інтер, 2009. – С. 420.

Основним нормативним документом, яким регулюється апеляційне оскарження рішень органів державної податкової служби, є Податковий кодекс України.

Вагомим інструментом зміни ставлення платників до вирішення спорів з податковими органами є запровадження виваженої й дієвої системи розгляду апеляцій платників податків. Забезпечивши самостійне об'єктивне й неупереджене вирішення більшості спірних питань, пов'язаних з поданими апеляціями, податкова служба не тільки виконує свій конституційний обов'язок перед платниками податків і значно покращує умови діяльності бізнесу, а й підвищує результативність роботи.

Проте в Україні кількість рішень податкових органів, що оскаржуються платниками у суді, суттєво перевищує кількість рішень податкових органів, що оскаржуються в адміністративному порядку (табл. 5.3.1).

За результатами опитування респондентів, судовому оскарженню рішень податкових органів довіряє більша кількість платників, ніж адміні-

Таблиця 5.3.1

Вирішення судами справ платників податків у 2009–2011 рр.

Показник	2009 р.	2010 р.	2010 р. порівняно з 2009 р., %	2011 р.	2011 р. порівняно з 2010 р., %
Загальна кількість справ усіх категорій, що перебувають на розгляді в судах	144 937	208 345	143,75	186 350	89,75
у тому числі подано у звітному періоді	98 613	143 839	145,86	120 635	83,87
Вирішено судами справ на користь ОДПС	79 766	126 507	58,60	26 563	90,09
Вирішено судами справ на користь платників (юридичних і фізичних осіб)	6 704	5 100	76,07	952	130,25
Розглянуто оскаржених в адміністративному порядку податкових повідомлень рішень	22 315*	20 614	92,4	19 793	96,02

* Розраховано автором на основі даних за 2010 рік.

Складено за даними статистичних бюлетенів “Діяльність державної податкової служби України” за 2009–2011 рр.

стративному оскарженню. Це пояснюється встановленням нерівноправних відносин між платниками й підрозділами апеляцій, формальним, упередженим, а іноді й некваліфікованим підходом до розгляду скарг, відсутністю аналізу практики узагальнення рішень щодо окремих спірних питань та вироблення різних рішень щодо одного питання в різних підрозділах апеляцій. Це дає можливість платникам у судах посперечатися на практику позитивних для себе рішень апеляційних підрозділів.

В Україні за розглядом первинних і повторних скарг у січні – грудні 2010 р. скасовано 3972 податкових повідомлень-рішень (рішень), або 19,3 % від розглянутих оскаржених рішень, на загальну суму 5227,2 млн грн, що на 169 податкових повідомлень-рішень (рішень) більше, ніж за 2009 р. (20,8 %) ¹.

Зокрема, за розглядом 20 614 оскаржених у первинних скаргах податкових повідомлень-рішень (рішень) скасовано 2360, або 11,4 % (за січень-грудень 2009 р. було скасовано 13,0 %) на загальну суму 3 321,1 млн грн із 26 387,5 млн грн оскаржених ².

За розглядом повторних скарг платників податків регіональними ДПС скасовано 1441 податкове повідомлення-рішення (рішення), або 13,4 % від розглянутих (на 2,2 пункту менше, ніж за січень – грудень 2009 р.) на загальну суму 1193,9 млн грн. Залишено без змін 9986 оскаржених податкових повідомлень-рішень (рішень) на загальну суму 13 380,4 млн грн ³.

Таким чином, до суду у 2010 р. надійшло 143 839 податкових справ, тоді як через систему адміністративного оскарження (первинні та повторні скарги) було вирішено 20 580 скарг платників.

Для порівняння: обсяг справ, направлених у податковий суд Бранденбурга Німеччини в 2009 р. становив лише 1,6 % від загальної кількості оскаржуваних рішень. Кількість скарг, що розглядаються в судовому порядку, дуже мала, як і апеляцій, що розглядаються у федеральному фіскальному суді, – 0,02 %. Більшість рішень у Німеччині здійснюється саме в адміністративному порядку. Слід зазначити, що в Німеччині платники податків можуть звертатися до суду лише тоді, коли адміністративну процедуру

¹ Первинні та повторні скарги у січні – грудні 2010 року: дані Державної податкової служби України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://sta.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=233305&cat_id=151641

² Первинні та повторні скарги у січні – грудні 2009 року: дані Державної податкової служби України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://sta.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=233305&cat_id=151641.

³ Там само.

оскарження вже пройдено, тоді як в Україні платник може не проходити процедуру адміністративного оскарження, а відразу звертатися до суду.

Удосконалення розгляду скарг платників податків слід перетворити на дієвий механізм трансформації діяльності самої податкової служби, що має бути проведена найближчим часом, шляхом впровадження результативніших форм і методів роботи податківців. До основних завдань щодо організації роботи з апеляціями підрозділів ДПСУ можна віднести¹:

1. Забезпечення захисту законних прав та інтересів платників податків шляхом:

- об'єктивного, повного та всебічного розгляду спірних питань;
- надання платнику податків усіх передбачених законом можливостей для захисту своєї позиції;
- дотримання правил стосовно притягнення платника податків до відповідальності тільки за умови прямого порушення ним вимог податкового законодавства.

2. Підвищення ефективності діяльності податкової служби шляхом:

- забезпечення ретельного вивчення та перевірки рішень органів державної податкової служби на відповідність їх чинному законодавству;
- переходу до проведення комплексного аналізу результатів апеляційної практики та створення баз даних із загальним доступом;
- налагодження об'єктивного контролю за діяльністю працівників державної податкової служби шляхом аналізу апеляційної та судової практики;
- врахування результатів апеляційної практики для підвищення ефективності роботи підрозділів аудиту;
- організації професійної підготовки працівників державної податкової служби з урахуванням апеляційної практики.

3. Забезпечення виконання законодавства усіма учасниками податкових відносин та формування довіри у платників до податкової служби шляхом:

- об'єктивного, прозорого та неупередженого проведення податкових процедур;

¹ Олейнікова Л. Г. Механізм адміністративного захисту прав платників податків як фактор підвищення конкурентоспроможності національної податкової системи / Л. Г. Олейнікова // Наукові праці НДФІ. – 2011. – № 1 (54). – С. 8.

- суспільного контролю за дотриманням законності, формування механізму гарантій виконання законодавства усіма учасниками податкових відносин;
- застосування правила “конфлікту інтересів” при розгляді скарг платників податків, яке передбачено у Податковому кодексі України, у практиці розв’язання спорів.

Вирішення цих завдань надасть системного характеру практиці судового врегулювання спорів, що відповідатиме інтересам не лише платників податків, а й податкових органів. Через недостатньо ефективну роботу підрозділів апеляцій із систематизації та аналізу скарг органи державної податкової служби менше отримують і використовують критичної інформації підрозділів апеляцій; більше вимушені реагувати на рішення зовнішніх органів, зокрема судів, з тривалою процедурою; мають менше можливостей для оперативного реагування на негативні явища і процеси.

Аналітична діяльність у системі адміністративного оскарження є на сьогодні мало висвітленою для використання платниками податків. Водночас у Великобританії бази даних щодо рішень податкових трибуналів та аналіз за цими рішеннями можна переглядати через мережу Інтернет, що сприяє підвищенню податкової культури та зменшенню ненавмисних помилок у платників.

Для підвищення ефективності діяльності підрозділів апеляцій необхідно запровадити систематичний аналіз результативності їх роботи та врегулювання податкових спорів. Аналіз результатів апеляційної практики передбачає проведення належної підготовчої роботи, що включає: технічну підготовку АІС “Скарга”; підготовку та вивчення працівниками підрозділів норм Кодексу; підготовку методичних рекомендацій для працівників щодо застосування норм Кодексу, а також аналіз неврегульованих норм.

Стабільність виникнення спірних ситуацій з податковими органами супроводжується значною кількістю перевірок цими органами платників податків, що істотно перевищує частку підприємств, які перевіряються в Європі. Як зазначав у доповіді представник Німецької консультативної групи Т. Оттен, у Німеччині з 8,39 млн зареєстрованих суб’єктів господарської діяльності в 2010 р. було перевірено 0,21 млн суб’єктів, або 2,5 % загальної їх кількості¹ (табл. 5.3.2).

¹ *Оттен Т.* Податковий принцип, органи влади та огляд німецької системи оподаткування: рекомендації для України / Т. Оттен, Д. Хайтеле ; Німецька консультативна група. – Київ, 8 листопада 2011 р. – 5 с.

Таблиця 5.3.2

**Частота проведення податкових перевірок залежно
від розмірів компанії в Німеччині у 2010 р.**

Сегмент	Кількість підприємств	Кількість підприємств, що перевірялися	Частка перевірок, %	Частота проведення перевірок (роки)
Великі підприємства	170 060	39 885	23,5	4,26
Середні підприємства	758 051	56 999	7,5	13,30
Малі підприємства	1 141 146	44 114	3,9	25,87
Мікропідприємства	6 321 465	69 638	1,1	90,78
Всього	8 390 722	210 636	2,5	x

Джерело: Проведение налоговых проверок на основе системы оценки рисков. Подходы и опыт различных стран / под ред. М. С. Квадж, Р. Авасти, Я. Лоприк. – М. : Алекс, 2011. – С. 62.

У Німеччині черговість проведення комплексних перевірок суб'єкта господарювання залежить від його розмірів (за обсягами доходу або величиною прибутку). Саме великі підприємства комплексно перевіряються частіше, ніж інші, – у середньому один раз на чотири–5 років, середні підприємства – один раз на 14 років, малі – раз на 28 років, а мікропідприємства – раз на 95 років¹.

На високу частоту перевірок платників податків контролюючими органами в Україні та недостатню роботу з базами даних й дистанційним контролем суб'єктів господарювання наголошено й у Звіті Світового банку з ефективності управління державними фінансами в Україні – 2011.

Основою у відборі підприємств для перевірки мають стати статистичні методи аналізу, що вже підтвердили свою придатність для застосування у сфері контролю оподаткування: “тести хі-квадрат” (Chi-Square Tests), числові розподілення (Newcomb Benford's Law), аналіз пробілів (Gap-analyses) тощо. Застосування статистичних методів дає можливість проводити перевірки електронним способом та зосереджувати увагу лише на платниках, що входять до “групи ризику”. Сумлінні платники податків зазнаватимуть менший адміністративний тиск.

За опитуваннями на початку 2011 р. респондентів-платників в Україні найчастіше перевірялися невеликі підприємства (з кількістю праців-

¹ Оттен Т. Податковий принцип, органи влади та огляд німецької системи оподаткування: рекомендації для України / Т. Оттен, Д. Хайтеле ; Німецька консультативна група. – Київ, 8 листопада 2011 р. – 5 с.

ників від 30 до 500 осіб), а малі підприємства з кількістю працівників до 30 осіб перевірялися так само часто, як і великі підприємства з кількістю працюючих більше 1000 осіб.

Податкова служба у 2011 р. розпочала роботу із впровадження ризикоорієнтованої системи відбору платників для перевірок. Метою застосування такої системи відбору є посилення роботи з несумлінними платниками та підвищення ефективності перевірок. Однак із аналізу відповідей респондентів бачимо, що фіскальна ефективність і розміри об'єктів перевірок враховані недостатньо, а добір критеріїв ризикоорієнтованої системи потребує вдосконалення.

Згідно із заявами посадових осіб податкових органів перевірки насамперед мають бути охоплені підприємства стратегічного значення та підприємства з ризиком податкових порушень.

Кількість планових перевірок має тенденцію до зменшення. Так, у 2011 р. податківці знизили кількість планових візитів до великих підприємств на 25 %, середніх – на 19,2, малих – на 16,1 % порівняно з 2010 р¹.

Аналіз даних щодо проведення перевірок суб'єктів господарської діяльності в Україні у 2011 р. засвідчує, що загальна кількість перевірок сягає 383 586 або 28,98 % від загальної кількості зареєстрованих підприємств. Водночас число планових перевірок становить 12 200 (табл. 5.3.3), що значно менше від фактично проведених. Таким чином, кількість фактично перевірених підприємств є непорівнянною з кількістю запланованих перевірок. Крім планових перевірок підприємств, до загальної кількості входять також позапланові перевірки, а саме: правомірності відшкодування ПДВ; юридичних і фізичних осіб, які прийняли рішення щодо припинення своєї діяльності; юридичних та фізичних осіб, щодо яких було порушено кримінальну справу; за ініціативою оперативно-розшукових органів; скарг третіх осіб; у разі віднесення платника до ризикових категорій тощо.

Слід також зазначити, що частота планових перевірок тепер залежить від ризикованості дій платників податків (групи ризику, до якої віднесено те чи інше підприємство). Наприклад, підприємства з малим ступенем ризику перевіряються щонайбільше раз на три роки, з середнім ступенем ризику – раз на два роки. Нарешті, “ризикові” платники піддаються щорічним перевіркам.

¹ Кількість податкових перевірок скорочується // Податкове планування [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nalogovnet.com/uk/nalogi-119-kolichestvo-nalogovyh-proverok-predpriyatij-sokrawaetsja.html>.

Таблиця 5.3.3

Частота проведення планових податкових перевірок залежно від розмірів компанії в Україні в 2011 р.

Сегмент	Кількість підприємств	Кількість підприємств, що перевіряються		Частка перевірок, %	Частота проведення перевірок (роки)
		запланована	фактична		
Великі підприємства	7 942,8	1 200,0	–	15,1	6,6
Середні підприємства	75 457,0	8 400,0	–	11,1	8,9
Малі підприємства	1 240 407,2	10 400,0	–	0,8	119,3
Всього	1 323 807,0	20 000,0	12 200,0	1,5	х

Складено за: Кількість підприємств за видами економічної діяльності у 2011 році: дані Державної податкової служби України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ukrstat.gov.ua/operativ/operativ2012/fin/kp_ed/kp_ed_u/kp_ed_u_2011.htm; Крухмальов С. Б. Директор Департаменту податкового контролю ДПС України Сергій Крухмальов: “У поточному році передбачається охопити плановими перевірками лише підприємства з високими показниками ризиків несплати податків” / С. Крухмальов [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.visnuk.com.ua/ua/pubs/id/1153/fromarchive/1>.

З огляду на те, що робота податкових органів з проведення контролю дуже суттєво впливає на умови ведення бізнесу в Україні, часті перевірки, необґрунтовані вимоги до платників податків відволікають від виконання господарських функцій, створюють атмосферу невизначеності й непевності. Найгірше, якщо об'єктом таких перевірок стають сумнісні платники податків, тоді як несумнісні продовжують отримувати конкурентні переваги шляхом несплати податків.

На тлі загальної критичної оцінки системи адміністрування податків і зборів як з боку платників, так і з боку міжнародних організацій слід приділити увагу й фіскальній результативності системи. Її підвищення має місце тоді, коли збільшення кількості працівників податкових органів, устаткування, програмних продуктів тощо зумовлює зростання обсягів податкових надходжень без створення додаткового адміністративного тиску на платників та дотримання їх прав.

Зокрема, прикладом може бути результативність податкового адміністрування в зарубіжних країнах. У Нідерландах, Швеції результативність роботи податкової адміністрації в ході проведення операцій з оподаткування є оптимальною. Витрати податкової служби низькі й податковий

розрив незначний¹, що відбувається паралельно з високим рівнем обслуговування та дотриманням прав платників податків.

Показником результативності податкового адміністрування є співвідношення між величиною податкових надходжень та витрат, пов'язаних з їх забезпеченням (індекс витрат з мобілізації податків). Результати розрахунку цього показника представлено в табл. 5.3.4 та 5.3.5.

За результатами проведеного дослідження визначено, що індекс витрат, пов'язаних зі сплатою податків і зборів в Україні (оцінювання 2003 р.) становив 2,4 %, а з урахуванням відшкодування ПДВ – 2,8 % податкових надходжень, що контролюються Державною податковою службою України та Державною митною службою України. При цьому більша частка витрат припадала на Державну митну службу України (3,1 %). Таке відхилення пояснюється різними причинами. Однією з них є те, що обсяги податкових надходжень, які забезпечує ДПСУ, більш ніж у чотири рази перевищують збори ДМСУ (див. табл. 5.3.4).

За результатами дослідження тенденцій останніх шести років бачимо, що індекс витрат, пов'язаних зі справлянням податків і зборів в Україні, знижується (див. табл. 5.3.5). Це означає, що на мобілізацію податків і зборів витрачається менший бюджетний ресурс.

Таблиця 5.3.4

Оцінка індексу витрат, пов'язаних зі справлянням податків і зборів (обов'язкових платежів) в Україні у 2003 р., тис. грн

Показники	Мобілізовано податків до зведеного бюджету	Видатки бюджету на утримання органів стягнення	Індекс витрат з мобілізації податків, %
Державна податкова адміністрація України	57 091 259,6	1 243 260,3	2,2
Державна митна служба України	14 125 840,0	442 911,5	3,1
Всього, без урахування відшкодування ПДВ	71 216 514,9	1 686 171,8	2,4
Всього, з урахуванням відшкодування ПДВ	60 895 676,2	1 686 171,8	2,8

Джерело: Державна фінансова політика та прогнозування доходів бюджету України / М. Азаров, Ф. Ярошенко, Т. Єфименко та ін.; за заг. ред. М. Азарова. – К. : НДФІ, 2004. – С. 112–113.

¹ Сильвани К. Разработка стратегии в области реформы налоговой службы: опыт и руководство / К. Сильвани, К. Баэр // Рабочий доклад МВФ. – Международный валютный фонд, 1997. – С. 8–11.

Таблиця 5.3.5

Оцінка індексу витрат з мобілізації податків ДПСУ та ДМСУ

Показник	2007	2008	2009	2010	2011	I півр. 2012
Всього надходжень до державного бюджету без урахування відшкодування ПДВ, млрд грн	238,81	332,30	307,50	355,18	441,33	231,83
Всього надходжень до державного бюджету з урахуванням відшкодування ПДВ, млрд грн	219,94	297,89	272,97	314,51	398,55	208,80
Забезпечено ДПСУ без урахування ПДВ, млрд грн	180,13	261,57	242,61	275,12	377,47	199,23
Забезпечено ДПСУ з урахуванням ПДВ, млрд грн	161,26	227,16	208,07	234,45	334,69	176,20
Відшкодування ПДВ, млрд грн	-18,87	-34,41	-34,54	-40,67	-42,78	-23,03
Забезпечено ДМСУ, млрд грн	54,10	96,00	83,10	85,90	114,80	60,90
Видатки на утримання ДПСУ, млрд грн	3,51	4,66	4,11	4,70	4,53	2,01
Видатки на утримання ДМСУ, млрд грн	1,30	1,61	1,60	1,51	1,47	0,58
Індекс витрат з мобілізації податків ДПСУ без урахування відшкодування ПДВ, %	1,95	1,78	1,69	1,71	1,20	1,01
Індекс витрат з мобілізації податків ДПСУ з урахуванням відшкодування ПДВ, %	2,17	2,05	1,97	2,00	1,35	1,14
Індекс витрат з мобілізації податків ДМСУ, %	2,41	1,67	1,92	1,76	1,28	0,95

Складено за даними інформаційно-аналітичної та дистанційної системи "Моніторинг макропоказників соціально-економічного розвитку" ДННУ НДФІ "Академія фінансового управління" [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ndfi.minfin.gov.ua/index.php?page_id=212&PHPSESSID=e04e56a22d47edabc74241b сс6655654; *Калетник І. Г.* Стабільне наповнення бюджету країни у 2011 році було досягнуто не за рахунок податкового тиску, а завдяки створенню сприятливих умов для ЗЕД / І. Г. Калетник // Державна митна служба України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.customs.gov.ua/dmsu/control/uk/publish/article?art_id=3299076&cat_id=296909; 60,9 млрд грн перерахувала Держмитслужба України до держбюджету // Державна митна служба України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.customs.gov.ua/dmsu/control/uk/publish/article?art_id=3410435&cat_id=295923#UR4DUXr3c2B.

Витрати на утримання податкової служби, починаючи з 2008 р., суттєво не змінилися, навіть зменшилися, тоді як мобілізація коштів до бюджету значно зросла. Аналогічною є ситуація у митній службі. Витрати на мобілізацію податків у межах державної митної служби за останні п'ять років знижувалися, тоді як надходження зростали, що зумовлено не лише ефективністю роботи митної служби, а й частково збільшенням ставок мита на окремі товари, що ввозяться на територію України, наприклад на автомобілі.

Варто зауважити, що в 2011 р. і I півріччі 2012 р. показники індексу витрат для податкової та митної служби значно знизилися, на нашу думку, за рахунок розпочатої адміністративної реформи та впровадження Податкового кодексу України. При цьому індекс витрат з мобілізації податків ДМСУ був нижчим, ніж у податкової служби.

Таким чином, економічна результативність дій податкових та митних органів при справлянні платниками податкових зобов'язань зростає. Така тенденція була б позитивною за умови лояльного ставлення платників до дій контролюючих органів. Наведений аналіз свідчить, що таких результатів частково досягнуто за рахунок додаткового адміністративного тиску на платників, хоча певні заходи з підвищення якості податкового адміністрування податковою службою нині впроваджуються.

За результатами діяльності Державної податкової служби України у 2011–2012 рр. було багато зроблено в напрямі сприяння добровільній сплаті податків та покращання сервісу для платників. До таких позитивних кроків можна віднести:

- впровадження у практичну площину ризикоорієнтованої системи контролю, що вже вплинуло на кількість перевірок та відбір платників;
- впровадження системи автоматичного відшкодування ПДВ та реєстрації податкових накладних;
- створення можливості для платників дистанційного подання звітності з окремих податків (ПДВ, податок на прибуток);
- відкриття в усіх регіонах України сервісних центрів для обслуговування платників;
- впровадження інформаційних та електронних сервісів для платників податків через веб-портал;
- впровадження електронного цифрового підпису платника податку;
- створення центрального офісу великих платників податків;
- упровадження “Електронного кабінету платників податків”.

Так, з 1 січня 2013 р. найбільші підприємства України обслуговуватимуться у Центральному офісі великих платників податків. Основними перевагами для платників та для адміністратора стануть: галузевий принцип податкового супроводження з урахуванням специфіки підприємств, використання сучасних інформаційних технологій для надання сервісного обслуговування, спрощення бюрократичних процедур, можливість користуватися сервісом “горизонтальний моніторинг”, можливість оперативного дистанційного контролю платників шляхом зіставлення даних різних інформаційних баз.

Інформаційні сервіси Державна податкова служба України вже сьогодні надає за допомогою власного веб-порталу. Інформація цих сервісів структурована з урахуванням потреб різних категорій платників податків. На порталі розміщені та функціонують такі сервіси:

- єдина база податкових знань (містить близько 15 000 уніфікованих відповідей на запитання щодо практичного застосування податкового законодавства);
- довідкова інформація (містить розділи: бюджетні рахунки, рішення місцевих рад, реєстри, переліки, довідники);
- Податковий кодекс України;
- “податковий календар” (містить інформацію про терміни подання звітності та сплати податків);
- форум ДПСУ (дає можливість користувачам коментувати та обговорювати матеріали ДПСУ й проблемні питання в оподаткуванні, підписуватися на новини та створювати власні “інтернет-досьє” на веб-ресурсі ДПСУ, обговорювати проблеми оподаткування в соціальних мережах).

Вже працюють й електронні сервіси, за допомогою яких платник може перевірити інформацію щодо свого контрагента з метою оцінювання ризиків бізнес-партнерів, зокрема реєстрацію платника податку на додану вартість, отримати інформацію про підприємства, що перебувають у зоні посиленого податкового контролю: сервіс “Дізнайся більше про свого бізнес-партнера”, реєстр платників ПДВ, реєстр анульованих свідоцтв ПДВ та банкрутів. Впроваджується також сервіс з подання податкової звітності за всіма видами податків і зборів в електронній формі. Вже працює сервіс он-лайн-перевірки податкових накладних. У процесі розроблення перебуває сервіс “Електронний кабінет платника податків”.

На окрему увагу заслуговує впровадження електронного цифрового підпису, ключі до якого податкова служба надає на безоплатній основі. Процедура отримання такого цифрового підпису займає не більше 25 хв., а розгалужена мережа пунктів видачі та реєстрації електронних ключів (27 відділень в обласних центрах та 11 – у Києві, до кінця 2012 р. такі установи будуть відкриті і в районних центрах) сприяють впровадженню зручних умов сплати податків для великої кількості платників.

Усі ці кроки дають змогу значно підвищити зручність та простоту декларування та сплати податків, поліпшити контроль за їх адмініструванням та позитивно сприймаються платниками податків.

Таке покращання в адмініструванні в сукупності з впровадженням Податкового кодексу України, зі зниженням ставок основних податків (ПДВ та податку на прибуток) сприяли розширенню бази оподаткування та частковому зменшенню, за оцінками Міністерства економічного розвитку і торгівлі України, тіньового сектору економіки до 34 %.

Беручи до уваги зарубіжний досвід, пропонуємо удосконалити та розширити систему показників результативності податкового адміністрування для використання в Україні. При цьому нами враховуються особливості діючої системи адміністрування, нормативно-правового забезпечення процесу адміністрування, а також склад і структура податкових органів.

Результативність адміністрування податків і роботу фіскального відомства загалом слід оцінювати, наприклад, за такими показниками:

- кількість податків (за методологією Світового банку);
- час, необхідний для виконання податкового обов'язку (шляхом анкетування платників);
- частина платників, до яких вживалися заходи податкового контролю, що сумлінно виконують свої податкові обов'язки;
- рівень адміністративного та судового оскарження платниками рішень ДПСУ;
- рівень скасування результатів перевірок (за кількістю, за сумою);
- рівень скасування судами рішень апеляційних органів ДПСУ;
- рівень виконання плану надходжень за рахунок донараховань;
- рівень сплати донарахованих сум;
- кількість перевірок, що проводилися поза межами ризикоорієнтованої моделі контролю;

- частина платників, що подають звітність в електронній формі за окремими податками (податок на прибуток, ПДВ, за спрощеною системою оподаткування, з акцизного податку тощо);
- рівень задоволення якістю послуг з інформування, консультування платників податків, надання інформації тощо;
- рівень створення податкового боргу;
- показник економічної результативності діяльності підрозділів погашення прострочених податкових зобов'язань;
- загальна економічна результативність податкового адміністрування через зіставлення індексу витрат на мобілізацію платежів;
- показники ефективності адміністрування окремих податків.

Динаміка цих показників дає змогу провести аналіз ефективності адміністрування як на рівні центрального апарату податкової служби, так і окремих підрозділів та за окремими податками, для певних груп платників. Доцільність застосування одразу всіх зазначених критеріїв, звісно, є дискусійною. Проте лише система критеріїв дасть змогу виявити недоліки адміністрування в цілому та оптимізувати взаємодію різних підрозділів податкової служби, спростити документообіг, покращити якість послуг, що надає податкова служба, запровадити сумісність баз даних, на основі яких проводитиметься відповідний аналіз, удосконалити практику застосування податкового законодавства різними структурними підрозділами, поліпшити роботу з нормативно-правового регулювання справляння податків, реагувати на неправомірні дії посадових осіб податкових органів через аналіз роботи підрозділів апеляцій та аналіз практики судових рішень з питань податкового законодавства.

Підвищити результативність податкового адміністрування можна лише на основі ґрунтовного аналізу роботи податкових органів з мобілізації податків і зборів, який має відбуватися за двома напрямками: за економічною результативністю адміністрування, що виражається у витратах на мобілізацію податків; за якісною результативністю, що виражається у задоволенні умовами сплати податків платниками та оцінюванні діяльності підрозділів податкової служби, спрямованої на сприяння добровільній сплаті за певним набором сталих критеріїв. Майже всі запропоновані нами критерії маловживані в українській практиці, що унеможливує ретельний аналіз їх застосування. Діюча система показників якості послуг ДПСУ дає змогу маніпулювати результатами роботи підрозділів, що не сприяє об'єктивному оцінюванню результативності адміністрування податків конкретними підрозділами. Тому запрова-

дження системи оцінювання результативності адміністрування за розширеним переліком критеріїв дасть змогу удосконалити систему адміністрування та змінити ставлення суспільства до сплати податків.

Головною метою в діяльності податкових органів найближчим часом має стати забезпечення певного балансу фіскальної функції (зокрема забезпечення плану надходжень) та заходів, спрямованих на добровільну сплату податків та самооподаткування.

Основою змін в роботі податкових органів має бути сприяння добровільній сплаті податків та забезпечення однакових конкурентних умов для всіх суб'єктів господарювання. Заходи примусу не можуть бути ефективними, якщо в суспільстві немає лояльного ставлення до оподаткування.

Окрему увагу слід приділити можливості застосування електронного цифрового підпису, який запроваджує податкова служба в усіх органах державної влади за єдиним стандартом, що значно спростить адміністративні процедури, зменшить витрати платників податків та сприятиме уніфікації вимог до електронної звітності.

Для формування позитивної динаміки добровільної сплати податків та самооподаткування необхідно надалі активніше проводити роботу з:

- підвищення кваліфікації співробітників податкової служби, яке б передбачало вивчення не лише норм Податкового кодексу України, а й методології обліку, вміння вести роз'яснювальну роботу з платниками, направлену на допомогу платнику, вміння використовувати в роботі електронні бази даних та обмін інформацією з іншими відомствами, застосовувати ризикоорієнтовані моделі контролю;
- створення простих форм звітності та зменшення кількості додатків;
- збільшення ступеня комп'ютеризації та автоматизації процесів складання та подання декларацій платниками до податкових органів;
- впровадження дистанційних методів перевірок, що не спричинять адміністративного навантаження на платника, наприклад, проведення перехресних перевірок звітів платників з ключовими даними промисловості замість візитів до платників та перевірки документів;
- подальшого удосконалення та застосування ризикоорієнтованих моделей контролю і стратегій відбору об'єктів перевірок;
- організації співпраці з платниками податків таким чином, щоб вони мали можливість своєчасно і добровільно заповнювати і подавати податкові декларації шляхом: попередження платників про настання строку подання декларацій; надання кваліфікованої допомоги при складанні звітності; забезпечення зручних умов з по-

- дання звітності (відсутність черг, належна культура обслуговування, перевірка даних декларації після її подання тощо);
- надання сервісних послуг з метою інформування платників про права та обов'язки і вимоги законодавства до порядку проведення операцій з оподаткування;
 - розширення інформаційно-аналітичної бази із залученням громадських організацій та об'єднань платників податків;
 - створення умов для невідворотності покарання за невиконання податкового законодавства як платниками податків, так і працівниками органів податкової служби;
 - зміцнення співпраці з Міністерством освіти і науки, молоді та спорту України щодо формування податкової культури серед платників шляхом упровадження в програмах навчання середніх спеціальних та вищих навчальних закладів дисциплін із основ податкового законодавства;
 - забезпечення справедливості оподаткування.

5.4. МЕХАНІЗМИ ПОДАТКОВОГО АДМІНІСТРУВАННЯ У КОНТЕКСТІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕТІНІЗАЦІЇ ЕКОНОМІКИ

На окрему увагу заслуговує діяльність органів державної податкової служби, спрямована на запобігання ухиленню від сплати податків, контроль та покарання несумлінних платників податків. Економічні злочини, до яких належить ухилення від сплати податків, значно впливають на формування в Україні тіньової економіки.

Тіньова економіка є об'єктивним явищем, характерним для економік усіх країн світу, проте її масштаби в різних країнах суттєво різняться і становлять від 8 % ВВП в Австрії до 32,3 % ВВП у Болгарії (табл. 5.4.1).

На останньому Всесвітньому економічному форумі поширення тіньової економіки визнано одним із основних глобальних ризиків майбутнього десятиліття¹. Така оцінка зумовлена тим, що значний тіньовий сектор породжує негативні наслідки, а саме:

- викривлення конкурентного середовища, що створює невігідні умови для функціонування легального сектору і спонукає його до переходу в тінь;

¹ Global Risks Report 2011 Sixth Edition. An Initiative of the Risk Response Network. January 2011: World Economic Forum [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://reports.weforum.org/wp-content/blogs.dir/1/mp/uploads/pages/files/global-risks-2011.pdf>.

Таблиця 5.4.1

Розмір тіньової економіки у країнах Європи, % до ВВП

Країна	2008	2009	2010	2011
Австрія	8,1	8,5	8,2	8,0
Бельгія	17,5	17,8	17,4	17,1
Болгарія	32,1	32,5	32,6	32,3
Чехія	16,6	16,9	16,7	16,4
Данія	13,9	14,3	14,0	13,8
Фінляндія	13,8	14,2	14,0	13,7
Франція	11,1	11,6	11,3	11,0
Німеччина	14,2	14,6	13,9	13,7
Греція	24,3	25,0	25,4	24,3
Угорщина	23,0	23,5	23,3	22,8
Ірландія	12,2	13,1	13,0	12,8
Італія	21,4	22,0	21,8	21,2
Нідерланди	9,6	10,2	10,0	9,8
Польща	25,3	25,9	25,4	25,0
Португалія	18,7	19,5	19,2	19,4
Румунія	29,4	29,4	29,8	29,6
Іспанія	18,7	19,5	19,4	19,2
Словаччина	16,0	16,8	16,4	16,0
Швеція	14,9	15,4	15,0	14,7
Великобританія	10,1	10,9	10,7	11,0
Туреччина	28,4	28,9	28,3	27,7
Норвегія	14,7	15,3	15,1	14,8
Швейцарія	7,9	8,3	8,1	7,9

Джерело: The Shadow Economy in Europe, 2011 / A. T. Kearney. – Chicago, IL : Marketing & Communications, 2011. – 18 p.

- зниження ефективності заходів державного регулювання економіки;
- зменшення обсягів фінансового ресурсу зведеного бюджету, зростання податкового навантаження на легальний сектор економіки;
- зростання рівня корупції внаслідок наявності великого обсягу неконтрольованих тіньових фінансових потоків.

Проте окремими вченими визнається й позитивна роль тіньової економіки, яка може виконувати контрциклічну функцію, пом'якшуючи негативний вплив на формальний сектор економіки в періоди економічного спаду¹.

Позитивні прояви функціонування тіньового сектору економіки найбільш помітні під час загострення циклічних криз та впливають на рівень добробуту і споживання, тоді як негативні впливи виникають при збільшенні частки тіньового сектору у ВВП і позначаються на розвитку і можливостях структурних перетворень. Небезпечним для економіки та таким, що значно викривлює конкурентне середовище, вважається рівень тіньового сектору понад 30 % ВВП.

В Україні, за різними експертними оцінками, 35–50 % ВВП перебуває в тіні. За оцінками Міністерства економічного розвитку і торгівлі України рівень тіньової економіки за період з 2007 по 2010 р. досяг максимального значення у 2009 р., тоді як після введення в дію Податкового кодексу України у 2011 р. – знизився до 34 % ВВП (табл. 5.4.2). Інститут економіки і прогнозування НАН України оцінював рівень тіньової економіки в 2011 р. у 39 % від офіційного ВВП.

Таблиця 5.4.2

Динаміка розміру тіньової економіки в Україні, % до ВВП

Показник	2007	2008	2009	2010	2011
Розмір тіньової економіки в Україні, % до ВВП	28	34	39	38	34
Розмір тіньової економіки в Україні, млн грн	201 804,7	322 339,0	356 204,6	411 371,6	447 644,0

Джерело: Оцінка обсягів тіньової економіки в Україні // Тенденції тіньової економіки у I кварталі 2012 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.me.gov.ua/control/uk/searcher?searchPublishing>.

Програмою економічних реформ на 2010–2014 рр. “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава” ви-

¹ Europe: Hidden economy // The Financial Times. – 2011. – July 11 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ft.com/intl/cms/s/efc3510e-9214-11e0-9e00-00144feab49a,Authorised=false.html?_i_location=http%3A%2F%2Fwww.ft.com%2Fcms%2Fs%2F0%2Fefc3510e-9214-11e0-9e00-00144feab49a.html&_i_referer=http%3A%2F%2Fsearch.ft.com%2

значено, що політика держави у сфері оподаткування є одним з ефективних інструментів стимулювання економічного зростання та зменшення тіньового сектору економіки (некримінального характеру).

З метою виконання завдань щодо детінізації економіки, поставлених у Програмі Президента України, Податковим кодексом України впроваджено поступове зниження ставок основних податків та внесено зміни у механізм їх справляння, спрямовані на зменшення масштабів уникнення податків та ухилення від їх сплати. Однак тенденції детінізації в Україні є недостатніми, адже не задіяні інші механізми регуляторного, адміністративного та правового характеру, які б спонукали платників переводити діяльність у правове поле та сплачувати податки за зниженими ставками.

Слід зазначити, що у країнах Європи наявний рівень тіньового сектору здебільшого сформований за рахунок заборонених видів діяльності (нелегальних). Особливістю тіньової економіки в Україні є те, що вона в основному формується за рахунок легальних видів діяльності, доходи від яких виводяться з-під оподаткування. В Україні до 80 % тіньових капіталів створюється завдяки вчиненню умисного ухилення від сплати податків (ст. 212 Кримінального кодексу України), що негативно впливає як на формування дохідної частини державного бюджету, так і на обсяги ВВП¹. У документах бухгалтерського обліку 25–50 % обороту приватних підприємств України не відображені (тіньовий оборот).

Найпоширенішими способами отримання тіньових доходів в Україні є:

- оптимізація податків у межах законодавчих норм;
- ухилення від оподаткування шляхом здійснення операцій, що не реєструються;
- незаконне відшкодування ПДВ;
- операції у сфері зовнішньоекономічної діяльності;
- інвестиційні та кредитні операції;
- операції з цінними паперами;
- операції фіктивного страхування та перестраховування;
- торгівля товарами, що незаконно імпортовані в країну;
- неформальна зайнятість та приховування фондів оплати праці;
- виготовлення та розповсюдження заборонених чи обмежених в обороті товарів (зокрема наркотичних речовин);

¹ *Ганчаева В. В.* Содействие и стимулирование добровольной уплате налогов – главное направление работы налоговых органов / В. В. Ганчаева, Н. Н. Емченко // *Финансы, учет, банки : сб. науч. тр. ; под общ. ред. П. В. Егорова.* – Вып. 8, ч. 2. – Донецк : ДонНУ, 2002. – С. 218.

- злочини проти власності;
- операції з купівлі-продажу землі;
- корупційні діяння;
- азартні ігри.

Основними каналами та схемами виведення капіталів у тінь є операції: у сфері зовнішньоекономічної діяльності; інвестиційні та кредитні; з цінними паперами; фіктивного страхування та перестраховування¹.

Способи отримання тіньових доходів постійно удосконалюються, застосовуються нові технології й фінансові інструменти, що значно зменшує можливості впливу контролюючих органів на формування тіньового сектору. Схеми ухилення від оподаткування містять заплутані багатоходові операції. Одна й та сама схема може охоплювати операції зі зняття готівки, купівлі цінних паперів, розрахунки з нерезидентами з офшорних зон / юрисдикцій, фіктивні зовнішньоекономічні операції та незаконне відшкодування ПДВ з бюджету, фальсифікацію документації, використання викрадених паспортів, створення фіктивних фірм тощо. Розкриття таких схем є складним завданням і можливе за умови наявності незаконних дій: підробки документів та використання фіктивних документів, фіктивних операцій, незаконного відшкодування ПДВ. Таким чином, необхідно зосередити увагу не лише на схемах ухилення від сплати податків (адже відстежувати їх у разі використання законодавчо дозволених інструментів важко), а й на фактах використання зароблених у таких схемах коштів та майна.

Для зменшення обсягу тіньового сектору економіки необхідно з'ясувати причини його існування. Дослідження дало змогу встановити, що основними системними причинами значного рівня тінізації національної економіки взагалі й ухилення від сплати податків зокрема є:

- низька ефективність держави у забезпеченні інституційних основ розвитку конкурентоспроможної економіки. Згідно з рейтингом Глобального індексу конкурентоспроможності (далі ГІК) 2011/2012 Україна за оцінкою ефективності державних та суспільних установ опинилася на 131-му місці серед 142 країн. Порівняно з рейтингом ГІК 2010/2011 цей показник покращився на два пункти, що відображає повільні зміни в адміністративній і цивільно-правовій сферах;
- несприятливі регуляторні умови ведення бізнесу. За даними рейтингу “Ведення бізнесу – 2013” (Doing Business) Україна посіла 139-те

¹ Гальчинский А. Становление инвестиционной модели экономического роста Украины / А. Гальчинский, С. Левочкин // Экономика Украины. – 2004. – № 6. – С. 4–10.

місце серед 185 країн світу, що на 15 пунктів вище у рейтингу, ніж у попередньому звіті (2012 р. – 152-ге місце). Таке підвищення рейтингу є недостатнім, адже загальна позиція залишається низькою¹;

- обмеженість ринкових свобод. За даними Індексу економічних свобод – 2012 Україна посідає 163-тє місце серед 179 країн. Для України цей індекс є свідченням того, наскільки успішно відбувається трансформація економіки від закритої планово-адміністративної до відкритої ринкової. Колізія, яка виникає у розбіжності між темпами трансформації держави, що виступає інституціональним гарантом суспільних благ і обмежує економічні свободи членів суспільства з метою забезпечення цих благ, та темпами розвитку ринкових відносин, які надають стимули для кожного окремого індивідуума завдяки власній підприємницькій ініціативі отримувати високі прибутки, виступає мотивом виходу суб'єктів господарювання за межі правового поля;
- низька ефективність функціонування органів судової та правоохоронної системи. Ефективність правової системи в Україні у вирішенні питань арбітражу між суб'єктами господарювання, а також питань захисту від неправомірних дій з боку державних органів оцінюється міжнародними експертами як недостатня, що позначається на місці України в міжнародному рейтингу (відповідно 141-ше і 139-тє місця в рейтингу ГІК 2012/2013);
- високий рівень корумпованості; згідно з Індексом захисту від корупції у 2012 р. (Corruption Perception Index) Україна посіла 144-тє місце серед 176 країн світу;
- недостатній захист прав на рухомому та нерухомому власність, включаючи права на фінансові активи. За даними рейтингу ГІК 2012/2013 Україна посіла 141-ше місце за показником захисту прав міноритарних акціонерів та 139-тє місце за показником захисту прав власності. Негативна оцінка ГІК збігається з негативними оцінками Doing Business.

Крім зазначених причин, високий рівень ухилення від оподаткування в Україні пов'язаний з такими явищами, як:

- відсутність відчуття соціальної справедливості, залежності між сплаченими податками і зворотним потоком суспільних благ (на

¹ Doing Business 2013. Ease of Doing Business in Ukraine // The World Bank. International Finance Corporation [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.doingbusiness.org/data/exploreeconomies/ukraine#paying-taxes>.

- сьогодні держава не забезпечує належний рівень визначених у Конституції суспільних благ);
- недоліки в роботі податкових органів з адміністрування податків, зокрема із забезпечення зручних умов сплати податків, проведення роз'яснювальної роботи, попереджувальних заходів;
 - значний адміністративний тиск на платників;
 - недоступність банківських фінансових ресурсів для розвитку бізнесу, можливість за рахунок несплачених податків отримувати конкурентні переваги, у тому числі цінові;
 - низька культура сплати податків;
 - приклади безкарного порушення податкового законодавства.

Слід зазначити, що вагомим фактором процвітання тіньового сектору економіки та отримання неоподатковуваних доходів є масштаб обігу готівкових коштів в Україні. Попит на готівку в ринковій економіці досить точно визначається шляхом співвіднесення обсягів готівки в обігу з ВВП. Так, у розвинутих країнах ЄС відношення готівки в обігу до ВВП є досить сталою величиною (коливається в межах 5–7 %). В Україні цей показник у 2010 р. становив 16,9 % ВВП, у 2011 р. – 14,8, а у 2012 р. – 14,5 % ВВП. Динаміка його зростала з 2007 р. Відношення готівки в обігу до ВВП незначно знизилося у 2010 р. на 0,3 в. п., тоді як у 2011 р. – вже на 2,1 в. п. (табл. 5.4.3). Тенденція зберіглася і в 2012 р. Зменшення показника відношення готівки в обігу до ВВП в 2011 р. збіглося зі зменшенням рівня тіньової економіки до 34 % (з 38 % у 2010 р.).

Таблиця 5.4.3

Динаміка обігу готівкових коштів в Україні

Показник	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Гроші поза банками (МО), млн грн	74 984	111 119	154 759	157 029	182 990	192 665	203 245
Номинальний валовий внутрішній продукт (ВВП), млн грн	544 153	720 731	948 056	913 345	1 082 569	1 302 079	1 400 000
Готівка в обігу до ВВП, %	13,8	15,4	16,9	17,2	16,9	14,8	14,5

Складено за: Грошово-кредитна статистика : звіт Національного банку України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.bank.gov.ua/control/uk/publish/category?cat_id=44579; Реальний сектор : звіт Національного банку України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.bank.gov.ua/control/uk/publish/category?cat_id=57896.

Таким чином, значний обіг готівкових коштів є джерелом постійного живлення тіньового сектору економіки на рівні малих та середніх підприємств.

За своєю природою боротьба з ухиленням від оподаткування є боротьбою швидше з наслідками, ніж з причинами суспільно негативних явищ. Зменшити рівень тіньової економіки неможливо за допомогою лише репресивних заходів або зниження ставок податків. Політика детінізації має базуватися на принципі заохочування до ведення легального бізнесу та усунення тих адміністративно-регуляторних бар'єрів, які його стримують.

У платників є певні мотиви, що спонукають розлучатися з частиною свого доходу на користь держави. До таких мотивів належать¹:

- високий рівень державних послуг, що фінансуються з бюджету;
- простота та зручність процедур обчислення, декларування та сплати податків;
- дотримання з боку державної податкової служби принципу рівності в оподаткуванні, забезпечення відсутності податкової дискримінації, зменшення деформацій конкурентного середовища;
- неухильне дотримання вимог чинного законодавства і зобов'язань працівників податкових органів перед платниками;
- високий ризик покарання в разі ухилення від оподаткування, усвідомлення настання негативних наслідків, що значно перевищать ступінь отриманого зиску;
- економічна обґрунтованість і зрозумілість податків.

Відтак завдання держави – створити умови для того, аби сплачувати податки було просто та зручно, контроль був жорстким, ризик покарання суттєвим, а саме покарання значно перевищувало зиск від ухилення.

Враховуючи наведене, слід визначити окремий блок взаємопов'язаних заходів, що необхідно запровадити в податковій політиці та інших сферах регулювання, спрямований на зменшення тіньового сектору економіки та розширення бази оподаткування (Додаток 5.1):

- 1) заходи у сфері адміністрування податків і зборів:
 - застосування непрямих методів контролю доходів та витрат платників;
 - функціональна інтеграція інформаційних ресурсів державних органів, які ведуть облік фізичних і юридичних осіб, а також об'єктів

¹ Державний бюджет і бюджетна стратегія 2012–2014 : у 4 т. Т. 1: Державний бюджет і бюджетна стратегія в умовах економічних реформ / за ред. Ф. О. Ярошенка. – К. : ДНУ “Академія фінансового управління”, 2011. – 702 с.

- оподаткування, що надаються Державній податковій службі для здійснення її повноважень;
- впровадження “нульової декларації” для всіх без винятку платників податків з подальшим щорічним обов’язковим звітуванням;
 - запровадження обов’язку використання контрольно-касових апаратів або терміналів безготівкових розрахунків для всіх суб’єктів оптово-роздрібної торгівлі, побутових послуг тощо;
- 2) заходи у сфері фінансово-грошового обігу:
- обмеження розрахунків у готівковій формі;
 - лояльна тарифна політика банків при обслуговуванні безготівкових операцій суб’єктів господарювання;
- 3) аналіз економічної співпраці українських резидентів із суб’єктами підприємницької діяльності, які зареєстровані в офшорних зонах, та удосконалення нормативно-правової бази у податковій сфері;
- 4) інвентаризація міжнародних договорів про уникнення подвійного оподаткування, що не відповідають сучасним стандартам Організації економічного співробітництва та розвитку і внесення змін до положень таких договорів у частині розширення вимог щодо обміну інформацією;
- 5) легалізація капіталів (або лише податкова легалізація) як необхідний механізм розширення внутрішнього інвестиційного потенціалу та впровадження непрямих методів контролю.

Комплексне запровадження цих заходів дасть можливість значно покращити якість адміністрування податків і зборів, боротися з оптимізацією податкових зобов’язань на стадії використання коштів, отриманих з порушенням податкового законодавства, що є значно ефективнішим кроком при виявленні прихованих доходів.

Розширення бази оподаткування за рахунок несумлінних платників та забезпечення таким чином недоторканності сумлінних сприятиме створенню рівних конкурентних умов в економічному просторі країни.

Розкриття схем оптимізації податкових зобов’язань є складним процесом, проте можливим, лише якщо вони містять однозначно незаконні дії: підробку документів та використання фіктивних документів, фіктивні операції, незаконне відшкодування ПДВ. Таким чином, необхідно змінити підхід до роботи з контролю за сплатою податків. Обов’язковою умовою удосконалення контрольно-перевірочної роботи є зміщення акцентів з виявлення ненавмисних помилок платників на виявлення використання їх активів, що не були оподатковані.

Перевірка кожного окремого платника податків є недоцільною та, з практичної точки зору, неможливою. Тому податкові органи, з одного боку, мають розраховувати на сумлінне виконання податкового обов'язку платниками податків через систему самооподаткування (без впливу податкових органів), а з другого – впроваджувати сучасні дієві підходи до проведення податкових перевірок на основі управління ризиками. У разі, коли платник є ризиковим, однак з певних причин неможливо довести отримання прибутку з порушенням податкового (іншого) законодавства, то можна з'ясувати, що витрати такого платника та його капіталізація не відповідають задекларованим прибуткам і доходам, а податкові зобов'язання є заниженими. Зміщення акцентів у контрольно-перевірочній роботі на викриття фактів витрачання коштів, отриманих з порушенням валютного, податкового, пенсійного законодавства, дасть можливість зменшити рівень тінізації економіки та масштаби корупції.

Програмою економічних реформ на 2010–2014 роки “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава” передбачено введення непрямих методів управління податковими ризиками й оцінювання відповідності податкових зобов'язань платників податків їх реальному доходу. Впровадження таких методів має значний суспільний резонанс. Проте, щоб використання жорстких методів контролю, передбачених Програмою економічних реформ, не перешкоджало інвестиційним прагненням суб'єктів господарювання та було позитивно сприйняте в суспільстві, їх введенню має передувати процедура залучення капіталів, виведених з-під оподаткування, до легального сектору економіки.

Міжнародний досвід застосування податкових важелів для наповнення державної казни є досить різноманітним. Як правило, податкові служби мають обмежені можливості для виявлення випадків заниження задекларованих доходів. Оскільки ключовим фактором при визначенні розміру податкових зобов'язань платників є їх дохід, то визначення податкових ризиків зводиться до перевірки того, чи дійсно рівень доходу, про який повідомив платник, обґрунтовано відображає рівень економічної діяльності, а його податкове навантаження відповідає реальним доходам. Не завжди вдається виявити приховані операції, які здійснюються поза офіційною звітністю. Тому в процесі контрольної роботи податкові органи застосовують як прямі, так і непрямі методи визначення об'єкта оподаткування та відповідних податкових зобов'язань.

Як правило, непрямі методи передбачають реалізацію комплексу заходів, що спрямовані на: отримання інформації про об'єкти оподаткування платника з інших, ніж офіційна звітність та бухгалтерські дані, джерел; аналіз отриманої інформації та розрахунок реальних податкових зобов'язань за висновками проведеного аналізу; виконання платником відповідних податкових зобов'язань.

Відтак, якщо прямі методи базуються на інформації, отриманій з документів офіційного характеру, то непрямі – на інформації з інших, ніж звітність та бухгалтерські документи платника, джерел. Такими джерелами можуть бути:

- відомості та результати перевірок третіх осіб (постачальники, споживачі та ін.);
- рух коштів за рахунками банківських установ;
- відомості від податкових агентів;
- порівняння результатів діяльності підприємства із середньостатистичними показниками за секторами економіки та видами економічної діяльності;
- аналіз банківських депозитів;
- результати вивчення ринкової кон'юнктури тощо.

Запровадження цих механізмів у податковій системі України є найбільш дискусійним. Однак можливість проводити порівняння доходів та витрат платників податків значно обмежить безкарне використання нелегалізованих доходів і майна після завершення процесу легалізації. Сьогодні в Україні законодавством не передбачено можливість ставити запитання про походження коштів, за які придбавається майно, що не сприяє зменшенню тіньового сектору економіки.

Актуальним питанням сьогодення є правильне застосування непрямих методів контролю доходів і витрат платників податків. Такі методи контролю застосовуються на усій території Європейського Союзу. Особливо ефективно – в Німеччині, Франції, Бельгії, Австрії, Швеції, тобто в країнах із традиційно низьким рівнем тіньового сектору. Їх використання унеможливає приховування своїх доходів для платника податків, підвищує рівень їх податкової культури та дисципліни. Кожна з країн, безперечно, має свої особливості в системі оподаткування, що впливають на вибір тих чи інших методів контролю, який залежить також від наявності інформації про джерела отриманих доходів та ситуації, що виникають у процесі проведення оцінювання.

Найбільша увага в усіх країнах приділяється контролю за оподаткуванням доходів населення (резидентів та нерезидентів, враховуючи

провадження ними підприємницької діяльності), хоча в окремих випадках непрямі методи контролю застосовуються й до юридичних осіб.

Практика законодавчого регулювання застосування непрямих методів контролю теж різниться. У деяких країнах їх застосування законодавчо не врегульовано, й податкові органи самостійно приймають рішення про застосування таких методів. Проте зазвичай умови застосування непрямих методів регламентуються в національних податкових законодавствах (додаток 5.2). Їх класифікація досить різноманітна (додаток 5.3), однак найчастіше при проведенні оцінювання доходу використовуються такі методи:

- банківського депозиту – полягає в аналізі джерел походження усіх банківських депозитів;
- розмітки – дає змогу обчислити дохід підприємця на основі використання встановлених коефіцієнтів для цього типу роздрібного бізнесу та норми прибутковості. Цей метод добре працює, коли підприємець не використовує банківські рахунки або загальна сума витрат (включаючи особисті) у платника податків не може бути достеменно визначена. Метод рекомендовано тоді, коли є активи, але записи про операції не надійні;
- власного капіталу – ґрунтується на вимірюванні різниці між чистою вартістю активів платника податків (сукупних активів) та загальною сумою зобов'язань на початку і в кінці звітного року. Загальне збільшення чистої вартості активів становить оподатковуваний дохід;
- джерел походження та використання фондів (сталих зв'язків) – полягає в порівнянні доходу й інших надходжень платника з його точними витратами.

Контролюючі органи здебільшого вдаються до непрямих методів у разі відсутності податкової звітності чи неточності задекларованих даних, відсутності або неправильного ведення обліку, наявності розбіжностей даних у декларації з даними інформаційних баз даних, які створені на національній основі, спеціально для проведення таких зіставлень. Зіставлення інформації, отриманої від третіх осіб, особливо важливе при визначенні незаявленої діяльності зареєстрованих платників (ведення діяльності в тіньовому сегменті). Особливість використання таких методів в розвинутих країнах (Великобританія, Данія, Німеччина, США, Швеція, Японія та ін.) полягає в наявності автоматизованих баз даних про діяльність суб'єктів господарювання, джерела доходів населення, внаслідок чого контакт представників контролюючих органів з

третіми особами та власне платниками на початковому етапі перевірки є не потрібним. Це підвищує рівень прозорості перевірки та об'єктивності суми нарахованого або поверненого податку.

Як доведено міжнародними дослідженнями, зіставлення даних, отриманих зі звітності третіх осіб, податкових агентів тощо, відчутно допомагає попереджати ухилення від оподаткування, адже ризик викриття економічного злочину зростає в рази¹.

Вибір методу для проведення оцінки податкового зобов'язання окремого платника залежить від обсягу наявної інформації про одержаним доходи та джерела їх походження. У деяких країнах, наприклад, в Італії орієнтовні показники розробляють на основі опитування населення, яке стосується їх робочого часу, умов праці, галузі зайнятості. У США та Великобританії використання непрямих методів поширене в судовій практиці. Країни СНД і Румунія, Молдова, Киргизька Республіка, Казахстан та ін. також поступово впроваджують міжнародний досвід застосування непрямих методів контролю.

При використанні зазначених методів слід розглядати всі обставини діяльності платника податків, на підставі яких можна встановити вірогідну суму його оподаткованого доходу. При цьому потрібно враховувати:

- типи підприємств (великі, середні, малі);
- економічну активність у динаміці (за роками існування підприємства);
- доцільність існування бізнесу (чому він існує, норма рентабельності, прибутковість, причини збитковості тощо);
- місцезнаходження та становище на ринку;
- форму власності, корпоративні зв'язки власників;
- обсяги реалізації (продажу), частку в надходженнях до бюджетів;
- рівень життя засновників, керівників тощо;
- відносини платника податків з органами державної податкової служби в минулому².

До 2005 р. Україна не тільки застосовувала, а й була однією з перших країн з перехідною економікою, де було введено непрямі методи визначення податкових зобов'язань. Основним нормативно-правовим актом,

¹Проведение налоговых проверок на основе системы оценки рисков. Подходы и опыт различных стран / под ред. М. С. Кваджа, Р. Авасти, Я. Лоприк. – М. : Алекс, 2011. – С. 91.

²Славюк Р. А. Фінанси підприємств / Р. А. Славюк [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://library.if.ua/books/51.html>.

що регулював відносини, пов'язані із застосуванням непрямих методів у визначенні податкових зобов'язань платників податків, був п. 4.3 ст. 4 Закону України “Про порядок погашення зобов'язань платників податків перед бюджетами і державними цільовими фондами” від 21.12.2000 № 2181-III¹. Цей Закон не давав визначення поняття “непрямі методи”. Але таке поняття містилося у Методиці визначення сум податкових зобов'язань за непрямыми методами, запровадженій постановою Кабінету Міністрів України “Про затвердження Методики визначення сум податкових зобов'язань за непрямыми методами” від 27.05.2002 № 697 (далі – Методика) і розробленій на виконання норм цього Закону. Пункт 2 Методики містить таке визначення цього поняття: “під непрямыми методами визначення сум податкових зобов'язань платників податків розуміється визначення сум їх податкових зобов'язань за оцінкою витрат платника податків, приросту його активів, кількості осіб, які перебувають з ним у відносинах найму, а також оцінкою інших елементів податкових баз, які приймаються для розрахунку податкового зобов'язання щодо конкретного податку, збору (обов'язкового платежу) відповідно до закону. При цьому оцінка елементів податкових баз здійснюється за допомогою інформації, одержаної з джерел інших, ніж звітність або первинні документи”².

Згідно з п. 8 Методики визначення сум податкових зобов'язань за непрямыми методами могло здійснюватися органами державної податкової служби стосовно податку на додану вартість, акцизного збору, податку на прибуток підприємств, податку на доходи фізичних осіб (щодо суб'єктів підприємницької діяльності – фізичних осіб), податку з реклами, рентних платежів, збору за геологорозвідувальні роботи, виконані за рахунок державного бюджету, готельного збору, збору за спеціальне використання природних ресурсів і збору за забруднення навколишнього природного середовища з використанням методу:

- економічного аналізу;
- розрахунку грошових надходжень;

¹ Про порядок погашення зобов'язань перед бюджетами і державними цільовими фондами : закон України від 21.12.2000 № 2181-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2181-14>.

² Про затвердження Методики визначення сум податкових зобов'язань за непрямыми методами : постанова Кабінету Міністрів України від 27.05.2002 № 697 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/697-2002-%D0%BF>.

- контролю доходів та витрат фізичних осіб;
- аналізу інформації про доходи та витрати платників податків¹.

Але Методика була скасована Законом України “Про внесення змін до Закону України “Про порядок погашення зобов’язань платників податків перед бюджетами та державними цільовими фондами” від 22.06.2004 № 1830-IV².

Слід зазначити, що на сьогодні поняття “непрямі методи” на законодавчому рівні не застосовується. При розгляді проекту Податкового кодексу України одним із найдискусійніших і проблемних його розділів був той, який давав змогу широко застосовувати непрямі методи оцінювання реальних доходів платників податків і нараховувати податки пропорційно цим доходам. Суть цих непрямих методів проста і полягає в оцінюванні витрат платників податків. Однак впровадження цих заходів не було підтримано суспільством, зокрема й через неоднозначні умови застосування таких методів, тому цей розділ був просто виключений із остаточної версії Кодексу.

Враховуючи досвід колишніх країн СНД та високорозвинутих країн, у яких широко використовуються непрямі методи, при розробленні нормативного забезпечення необхідно визначити весь інструментарій непрямих методів, а також категорії платників податків, щодо яких має застосовуватися той чи інший метод непрямого визначення податкових зобов’язань, та обставини, за яких він може застосовуватися. Конкретні правила застосування методів непрямого контролю мають базуватися на функціональних особливостях цих методів, що унеможливилюватиме: хибне або довільне їх використання податковими органами; неправомірний тиск на платників податків; незаконне втручання в господарську діяльність і приватне життя громадян; зловживання посадовим становищем.

При плануванні податкових перевірок за наявності певних підстав у країнах, які застосовують непрямі методи контролю, зазвичай поєднують використання прямих і непрямих методів, що значно підвищує якість та ефективність податкового контролю через охоплення більшої сфери джерел інформації, пов’язаної з нарахуванням та сплатою податків.

¹ Там само.

² Про внесення змін до Закону України “Про порядок погашення зобов’язань платників податків перед бюджетами та державними цільовими фондами” : закон України від 22.06.2004 № 1830-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1830-15>.

Слід визнати, що Україна не має позитивного досвіду застосування непрямих методів. Хоча, як зазначалося, їх неодноразово намагалися впровадити у національне законодавство, проте позитивного результату від застосування непрямих методів досягнуто не було. Крім того, їх використання не знаходило розуміння й підтримки з боку суспільства. Однією з причин цього, на нашу думку, є недостатнє розкриття змісту непрямих методів при їх нормативному втіленні. Так, навіть наведене у Методиці визначення сум податкових зобов'язань за непрямыми методами не розкриває змісту таких методів, а лише перераховує прийоми, що застосовуватимуться для визначення податкових зобов'язань. Між тим без чіткого розуміння сутності непрямого методу, його фундаментальної відмінності від класичних методів податкового контролю неможливо забезпечити впровадження у податкове законодавство дійсно ефективних непрямих методів контролю.

Отже, сутність і головна відмінність непрямих методів податкового контролю від класичних (прямих) методів полягає в тому, що в основі непрямого методу лежить *припущення*. Якщо прямі методи податкового контролю передбачають, що є докази, які доводять наявність усіх складових порушення податкового законодавства, то при застосуванні непрямих методів певні елементи податкових порушень залишаються *недоведеними* безпосередніми доказами, і висновок про те, що такі складові порушення податкового законодавства все ж мали місце, робиться на основі *припущення*.

Розуміння цього є надзвичайно важливим, аби зробити такий висновок: щоб застосування непрямих методів знайшло підтримку в суспільстві, припущення, що робляться в межах застосування непрямих методів, мають бути безальтернативними. Тобто, якщо припущення, що лежить в основі непрямого методу, допускає множинне трактування певних обставин, такий непрямий метод не має права на існування, адже, по-перше, Конституція України встановлює пряму норму, яка передбачає тлумачення будь-яких сумнівів на користь звинуваченого, а по-друге, застосування такого непрямого методу не сприйматиметься суспільством, особливо враховуючи низький рівень довіри до державних інститутів.

За таких обставин на сучасному етапі немає сенсу впроваджувати у податкове законодавство велику кількість непрямих методів, що ґрунтуються на оцінці витрат ресурсів при здійсненні господарської діяльності. Причини надлишкових витрат ресурсів можуть мати різні пояснення, і не всі вони пов'язані з ухиленням від оподаткування. Тому най-

доцільнішим на цьому етапі розвитку суспільних відносин і податкової системи в Україні є впровадження єдиного непрямого методу визначення податкових зобов'язань – **методу порівняння доходів та витрат фізичних осіб**.

В основі зазначеного методу лежить просте й безальтернативне припущення – особа не може витратити коштів більше, ніж отримала. Отже, якщо витрати особи перевищують суму її задекларованих доходів, то вона мала додаткове джерело доходів, що не були задекларовані в установленому порядку.

Впровадження методу оцінювання доходів та витрат у податкове законодавство є перспективним і з точки зору визнання його легітимності з боку суспільства. По-перше, суспільство вже сьогодні використовує цей метод на побутовому рівні, оцінюючи, зокрема, відповідність фактичних статків певних категорій осіб їх задекларованим доходам. По-друге, запровадження такого методу може бути представлено не лише як захід, спрямований на підвищення ефективності податкового контролю, але й як механізм, що дасть змогу суттєво покращити стан протидії корупції, адже саме державним службовцям буде найважче пояснити різницю між офіційними та реальними статками. Відтак запровадження у практику оподаткування методу порівняння доходів та витрат його противники не зможуть подати як захід, спрямований виключно на посилення контролю за підприємницьким середовищем.

Необхідною передумовою запровадження цього методу є подання усіма фізичними особами так званої нульової декларації та впровадження обов'язкового загального щорічного декларування.

Така декларація має стати “точкою відліку” активів громадян для подальшого застосування непрямих методів контролю приросту активів та містити інформацію про всі активи фізичної особи на певну дату. Це дасть змогу уникнути в подальшому, при застосуванні методу порівняння доходів та витрат, ситуацій, коли особа пояснюватиме перевищення витрат над доходами наявністю певних активів, що були накопичені у період до запровадження загального декларування доходів (наприклад, у 90-ті роки ХХ ст.).

Іншою передумовою запровадження непрямих методів контролю та удосконалення контрольно-перевірочної роботи є високий рівень інформаційно-аналітичного забезпечення Державної податкової служби України при визначенні бази оподаткування податків і зборів. На сьогодні питання правового регулювання надання інформації органам Дер-

жавної податкової служби повністю врегульоване Податковим кодексом України. Кодекс визначив права ДПСУ щодо отримання необхідної інформації, перелік такої інформації та обов'язок відповідних органів державної влади надавати інформацію органам ДПСУ (глава 7 розділу II Податкового кодексу України). Проте на практиці більш-менш ефективний обмін інформацією має місце лише між ДПСУ та Державною митною службою України. Інші органи влади вимоги ДПСУ здебільшого ігнорують. Інформація надається тільки на окремі запити, а системна інформаційна взаємодія залишається нереалізованою.

Основною проблемою, що заважає організації на належному рівні обміну інформацією, є відсутність єдиного державного інформаційно-комунікаційного простору.

Фактично на сьогодні кожне відомство формує власні інформаційні бази на свій розсуд і з метою задоволення виключно власних інформаційних потреб. При цьому власники баз даних намагаються, з одного боку, максимально обмежити доступ до власних інформаційних ресурсів, а з другого – отримати якомога більше інформації від інших державних органів. За таких умов інформаційна взаємодія має фрагментарний характер, здійснюється безсистемно є вкрай низькоефективною.

З метою вирішення зазначеної проблеми необхідно забезпечити проведення єдиної й узгодженої державної політики у сфері інформатизації. При цьому жодне відомство, навіть з таким рівнем державної ваги, як фінансові органи, не зможе виконати це завдання одноосібно – воно буде просто не в змозі подолати опір інших державних органів. Побудувати узгоджену систему обміну інформацією можна лише в тому випадку, коли це буде саме обмін, а не збір інформації одним відомством від усіх інших, без надання зустрічного доступу до власної інформації.

З урахуванням викладеного можна визначити такі завдання щодо налагодження загальнодержавного обміну інформацією та етапи їх реалізації:

1. Проведення загальнодержавної інвентаризації інформаційних ресурсів. Таку роботу вже розпочато після прийняття Закону України “Про захист персональних даних” від 01.06.2010 № 2297-IV. Проте виконання цього завдання потребує значно ширшого підходу. Має бути забезпечено не тільки формування переліку баз даних, а й зібрано інформацію про:
 - назву бази даних;

- структуру бази даних з переліком таблиць і полів та описом інформації, що міститься в них (схема розміщення і зберігання даних);
 - поточний розмір бази даних;
 - програмне забезпечення, що використовується для створення та функціонування бази даних;
 - наявність інтерфейсу бази даних;
 - апаратне забезпечення для функціонування бази даних, його технічні характеристики;
 - наявність та характеристики каналів зв'язку, що використовуються для доступу до бази даних та системи їх захисту.
2. Створення єдиного державного регламенту обміну інформацією, що передбачатиме:
- права органів державної влади на доступ до тих чи інших інформаційних ресурсів інших органів;
 - обов'язкові елементи, що має містити кожна база будь-якого відомства (наприклад ІПН власника тощо);
 - вимоги до програмно-апаратних комплексів;
 - вимоги до пропускну здатності каналів зв'язку.

При цьому особливо важливим є перехід від *обміну інформацією* (тобто фізичного переміщення інформаційних носіїв з одного відомства до іншого) до *взаємного доступу до інформаційних баз*. Таким чином, база даних залишається єдиною в тому органі, що її веде, а інші органи влади мають право безпосереднього доступу до неї з метою вибірки даних (але без права їх зміни).

За умови реалізації такого підходу можна повністю вирішити проблему періодичності обміну інформацією – інформація завжди буде актуальною, і зникне потреба в дублюванні програмно-апаратних потужностей, коли та сама база даних існує у вигляді копій у різних органах влади.

3. Створення захищених каналів зв'язку. На сьогодні більшість систем захисту комунікаційних каналів в Україні базується на дротових технологіях. Відповідно, такі системи мають велику вартість як побудови, так і обслуговування. Між тим у світі дедалі більшого поширення набувають технології передавання шифрованих блоків даних відкритими каналами зв'язку.

Використання таких технологій в Україні дасть змогу значно прискорити вирішення питань взаємного доступу до інформації.

4. Організація навчання персоналу ДПСУ та інших органів державної влади застосування інформаційних технологій. Більшість спів-

робітників ДПСУ не володіє основами роботи з базами даних, не знає принципів їх побудови та основних прийомів обробки значних масивів інформації. За таких умов навіть надання ДПСУ повного доступу до усіх наявних в державі інформаційних ресурсів не забезпечить суттєвого підвищення ефективності роботи, оскільки працівники просто не зможуть повною мірою скористатися наявною інформацією – особливо можливостями її перехресного аналізу шляхом зіставлення різних баз даних.

Реалізація цих заходів створить надійне підґрунтя для подальшої діяльності з детинізації економіки, передбаченої Програмою економічних реформ на 2010–2014 роки “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава”.

Необхідною умовою запровадження непрямих методів контролю та “нульової декларації” є легалізація доходів і майна, нагромаджених з порушенням норм законодавства та виведених за межі України. Серед країн, що розвиваються, Україна посіла 16-те місце за обсягами капіталу, який було приховано та виведено з країни. За міжнародними оцінками, за період 2000–2009 рр. із України було виведено понад 92 млрд дол. США¹. Частина цього капіталу повертається. Наприклад, найвагоміша частка інвестицій в економіку України, починаючи з 2007 р., належить Кіпру, реєстрація підприємств у якому для наших громадян є добре налагодженою. За даними Державної служби статистики, на 1 січня 2012 р. з Кіпру в Україну було вкладено 12 645,5 млн дол. США, на 1 січня 2011 р. – 9914,6 млн, на 1 січня 2010 р. – 8593,2 млн, на 1 січня 2009 р. – 7682,9 млн дол. США. Це є свідченням того, що відбувається репатріація капіталів українських бізнесменів. Прямі іноземні інвестиції з України на Кіпр, за даними Державної служби статистики України, на 1 січня 2012 р. становили 6342,1 млн дол. США, на 1 січня 2011 р. – 6342,5 млн, на 1 січня 2010 р. – 5778,5 млн, на 1 січня 2009 р. – 5826,1 млн дол. США².

Подальший еволюційний розвиток економічних та правових відносин моливий за умов прийняття виважених рішень щодо активів, надбаних вітчизняними економічними суб'єктами за останні двадцять років, та їх залучення в довгострокові інвестиційні процеси саме в Україні.

¹ Kar D. Financial Flows from Developing Countries Over the Decade Ending 2009 / D. Kar, S. Freitas // Global Financial Integrity [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.gfintegrity.org/content/blogsection/6/70/7/35>.

² Зовнішньоекономічна діяльність / Державна служба статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua>.

Прийняттю таких рішень має передувати певна підготовча робота, що включає:

- визначення механізмів залучення ресурсів, виведених з-під оподаткування, до легального обігу та розширення бази оподаткування податками і зборами в Україні;
- робота з роз'яснення необхідності впровадження згаданих механізмів та непрямих методів контролю для зменшення рівня тінізації економіки та корупції в країні.

Визначення механізму залучення капіталів в легальний обіг є найскладнішим завданням. З цією метою можна розглядати такі механізми, як легалізація податкова, легалізація капіталів (доходів та майна) або амністія.

Україна, на наш погляд, потребує проведення саме легалізації активів.

Різниця між амністією й легалізацією полягає в тому, що амністія передбачає, по суті, відмову держави від кримінального переслідування осіб за вчинення конкретних злочинів (у випадку податкової амністії таким злочином є ухилення від сплати податків), а легалізація активів – це визнання державою того факту, що особа є законним володарем таких активів. Легалізація активів є ширшим поняттям, ніж податкова легалізація. Податкова легалізація передбачає визнання лише права власності на активи, отримані внаслідок ухилення від сплати податків, у той час як легалізація активів – це визнання законності володіння будь-якими активами, що є в особи. Отже, якщо проводиться податкова амністія, особа фактично визнає провину в ухиленні від сплати податків, натомість при легалізації особа отримує підтвердження законності статусу активів, якими вона володіє.

Для України надзвичайно важливим є проведення саме легалізації активів. Заплутані й непрозорі процедури, за якими проводилося роздержавлення власності в Україні, призвели до того, що на сьогодні юридичний статус більшості діючих об'єктів може бути поставлений під сумнів. Без визнання права власності, без усунення можливості для постійного перегляду результатів розподілу власності в економіку нашої країни ніколи не вкладатимуться довгострокові інвестиції, а саме такі інвестиції здатні забезпечити модернізацію виробництва та економіки в цілому. Тому Україні необхідно прийняти рішення, що стане перехідним від стадії первісного нагромадження капіталу до стадії побудови цивілізованої сучасної економіки.

Слід надати можливість юридичним та фізичним особам легалізувати активи, набуті поза межами правового поля, та використовувати їх для розвитку власного виробництва, виконання робіт, послуг у правовому полі.

Реалізація такої процедури дасть змогу перевести доходи та майно, з яких не сплачено податки, у сферу легальної економічної діяльності та сприятиме тому, що приховані доходи почнуть “працювати” на економіку країни.

Застосування процедури легалізації доходів і майна суб'єктів оподаткування є дискусійним та має як позитивні, так і негативні сторони, вплив яких потрібно буде обмежувати засобами державного регулювання.

Легалізацію активів планує провести не лише Україна, а тому можливе виникнення конкуренції за вивезені активи, обсяг яких у світі є значним. Відтак важливим є не лише ефективне проведення легалізації активів в Україні, а й створення сприятливих умов для репатріації українських активів, розміщених за межами країни. Залучення в економіку капіталів, прихованих від оподаткування, зокрема вивезених з України, може відбуватися за допомогою надання суб'єктам легалізації можливості декларувати ці активи у спрощеному порядку, звільнивши суб'єктів легалізації від відповідальності за вчинені раніше правопорушення (некримінального характеру), пов'язані з ухиленням від сплати податків, порушенням валютного і митного законодавства.

Податкова легалізація зовсім не означає звичайного списання боргів перед державою, це швидше пропозиція з боку уряду певним категоріям неплатників щодо погашення простроченої заборгованості за податками в обмін на відміну покарання (адміністративного, кримінального), яке могло б бути застосовано за їх несплату, однак таке покарання обов'язково настане, якщо не скористатися пропозицією.

Починаючи з 2001 р. в Україні відбувалися неодноразові спроби провести легалізацію доходів, отриманих з порушенням податкового, митного законодавства та законодавства з валютного регулювання, проте жодного разу відповідні нормативні акти не були підтримані.

Серед країн, які проводили заходи з легалізації коштів та майна, можна назвати Бельгію, Німеччину, Казахстан, Ірландію, Італію, Філіппіни, Індію, Пакистан, Францію, Росію та ін. Але цей захід не виправдав очікування в Росії, Грузії та Німеччині. Вдалими прикладами проведення легалізації є Індія, Італія, Бельгія, США.

В Італії¹ у 1984 р. здійснювалася легалізація капіталу і майна індивідуальних підприємців, а в 2001–2002 рр. була проведена найяскравіша

¹ *Розварин П.* Амнистія по-итальянски / П. Розварин [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.vremya.ru/2002/89/5/23243.html>; *Соловьев И. Н.* Налоговая амнистія : учеб. пособие / И. Н. Соловьев. – М. : Проспект, 2011. – 160 с.; *Саакова С. А.* О налоговой амнистии / С. А. Саакова [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nalogoved.ru/art/48>.

кампанія – “Decreto Legge”, внаслідок якої, за даними міністерства фінансів Італії, протягом 60 днів було зібрано близько 61 млрд євро, і приблизно 1 млрд дол. отримав бюджет у вигляді податків. Податкова ставка при проведенні амністії була мінімальною і становила лише 2,5 %¹.

Ситуація з розміщенням вкладів населення Італії в мережі швейцарських банків на півночі країни, куди можна було анонімно переводити кошти та управляти вкладами, недоступними для італійських податкових відомств, насамперед Фінансової гвардії, стала винятковою. Внаслідок амністії в країну із сусідньої Швейцарії повернулися мільярди євро, а банківські установи, що надають послуги з анонімного управління коштами, перестали користуватися попитом. Згідно зі звітом швейцарського банку USB за I кв. 2002 р. учасники амністії перерахували майже половину коштів, виведених із цього банку, в його дочірню структуру USB Italia, тобто в Італію.

Податкові збори зросли на 6,5 % протягом чотирьох місяців після амністії, з них збори прямих податків (податок на доходи фізичних осіб) – на 5,6 % і становили 45,4 млрд євро. Сукупний дохід – 91,7 млрд євро за січень – квітень 2002 р. порівняно з 68,1 млрд євро за той же період 2001 р. До того ж спеціально встановлений одноразовий податок з майна та капіталу, що підлягали амністії, у розмірі 2,5 % вартості майна додав до бюджету 1,4 млрд євро, або 0,4 % загальних податкових надходжень. Банк Італії амністував 30 млрд євро з приблизно 500 млрд євро, вивезених за кордон за повоєнний період. Ці гроші були легалізовані після сплати одноразового податку. В результаті кількість зареєстрованих мільйонерів в Італії зросла на 13,25 %².

Важливе значення для успіху легалізації мала широка роз'яснювальна робота та грамотна рекламна кампанія під назвою “Податковий щит”.

Легалізація в Італії в період з 1 листопада 2001 р. по 28 лютого 2002 р. мала явну ознаку легалізації капіталів, оскільки легалізувалися не отримані доходи, приховані від оподаткування, а фінансові інструменти та капітал, нерухоме та рухоме майно, земельні наділи, витвори мистецтва. Заявникам пропонувалося два способи – репатріація або легалізація. Репатріація могла бути застосована до капіталу або фінансових інструментів, які перебувають за кордоном, за умови повернення коштів під юрисдикцію Італії. Вибір способу легалізації залежав від бажання за-

¹ Соловьев И. Н. Налоговая амнистия : учеб. пособие / И. Н. Соловьев. – М. : Проспект, 2011. – 160 с.

² Там же.

явника. Можливим було використання обох способів одночасно до різних активів. Заявник обов'язково мав вказати в повній декларації належної форми метод – без переміщення коштів під італійську юрисдикцію або з переміщенням. Він був зобов'язаний сплатити 2,5 % задекларованої вартості майна або придбати державні цінні папери на суму, що дорівнює 12 % вартості майна. Виконавчий орган був уповноважений видавати сертифікат конфіденційного “внеску” з метою легалізації. Сертифікат гарантував конфіденційність та передбачав: звільнення від сплати податкових заборгованостей та аудиту коштів, що легалізувалися; списання податкового боргу, пені, штрафів щодо капіталу або майна, наданого для легалізації; збереження повної конфіденційності всіх транзакцій з репатріації капіталу або майна. Легалізації не підлягали капітали або майно, набуті в результаті корупційних дій, терористичних актів та інших кримінальних злочинів. Проведенням процедури легалізації займався спеціально створений орган.

Легалізація в Італії супроводжувалася посиленням заходів відповідальності за порушення податкового законодавства. Приміром, якщо раніше штраф за приховування капіталу, майна або неналежне заповнення податкової декларації становив від 250 до 2000 євро, то після амністії штраф стягувався в розмірі 5–25 % суми незадекларованих коштів плюс конфіскація майна. До того ж з метою стимулювання ділової активності були внесені зміни у нарахування податків на інвестиційний дохід неіталійських резидентів-бенефіціарів, що поширювалося тільки на країни, які підписали двосторонні угоди про уникнення подвійного оподаткування. Після легалізації це положення поширено на всіх нерезидентів-бенефіціарів незалежно від наявності двосторонніх угод про уникнення подвійного оподаткування.

Італійський досвід є одним із найяскравіших підтверджень ефективності легалізації капіталів як засобу виведення з тіньового обігу активів та збільшення податкової складової в бюджеті країни. Ділові люди повірили в щирість уряду, який потребував інвестицій.

Бельгійський закон про легалізацію капіталу, введений у дію у 2004 р., передбачав, що протягом року бельгійці (лише фізичні особи) зможуть легалізувати кошти, отримані від інвестицій за межами Бельгії. Легалізація додала до державного бюджету 50 млн євро¹. Закон передбачав процедуру тривалістю в один рік. Фізичні особи Бельгії могли подавати

¹ Соловьев И. Н. Налоговая амнистия : учеб. пособие / И. Н. Соловьев. – М. : Проспект, 2011. – 160 с.

декларації про незадекларовані доходи, отримані за акціями (іменними або на пред'явника), банківськими рахунками, облігаціями або казначейськими білетами, якими вони володіли в Бельгії та за її межами. Законодавство не поширювалося на готівкові кошти й відшкодування щодо страхових продуктів¹. Закон передбачав можливість декларації таких коштів, не ввозячи їх в Європу, і сплати податку за ставкою 9 % або їх інвестування у країни ЄС не менш ніж на три роки, і за цих умов сплатити податки за зниженою ставкою 6 %. Державою натомість було гарантовано, що суб'єкти легалізації не зазнають кримінального переслідування². Заявники отримували державний документ про те, що за ухилення від сплати податків стосовно легалізованих активів питання кримінальної справи не порушуватиметься³.

Якщо громадянин не скористався правом на легалізацію протягом року і податкові органи виявили цей незадекларований дохід, то сума, що підлягала сплаті, збільшувалася вдвічі. Платник податків міг сплатити податок на умовах анонімності, тобто він не був зобов'язаний подавати декларацію та повідомляти податковим органам про сплату недоїмки. Гарантом анонімності для осіб, які доплатили приховані податки, виступали національні банки. Вони були уповноважені видавати сертифікати, які підтверджували, що нарахована сума податку сплачена. Іноземні банки були позбавлені такого права.

Спонукальним мотивом до проведення амністії для громадян Бельгії став той факт, що з початку 2005 р. в ЄС набула чинності директива, згідно з якою всі банки Євросоюзу мають надавати дані про вклади нерезидентів в органи фінансового контролю відповідних країн. Насамперед директива торкнулася Люксембургу, де зберігається більша частина бельгійських капіталів. Щодо Швейцарії та Ліхтенштейну, які не входять до ЄС, то від них Єврокомісія домоглася введення високих податків на вклади нерезидентів із країн Євросоюзу, що зробило не вигідним зберігання капіталів у банках цих країн.

¹ *Quaghebeur M.* What Belgium's Tax Amnesty Will Mean / *M. Quaghebeur* // *International Tax Review*. – 2004. – Dec.-Jan. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://taxbites.be.apache05.hostbasket.com/taxation/pdf/i002.pdf>.

² *Барановський О. І.* Проблеми власності та легалізації капіталів і доходів в Україні / *О. І. Барановський* // *Національна безпека і оборона*. – 2004. – № 2. – С. 2–13.

³ *Саакова С. А.* О налоговой амнистии / *С. А. Саакова* [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nalogoved.ru/art/48>.

За даними Швейцарського федерального податкового агентства, Швейцарія проводила амністію з податку на майно в 1940 р., при цьому одноразовий внесок становив 15 % від задекларованого майна. У 1944 р. внаслідок повної податкової амністії було отримано збір у розмірі 3 % загальних податкових надходжень, а 1968 р. збір становив уже 6 %. Особливістю амністії у Швейцарії було проведення референдуму для виявлення суспільної згоди на проведення акції.

Уряд Німеччини прийняв у 2003 р. рішення про проведення загальної легалізації для фізичних та юридичних осіб. Легалізація гарантувала всім громадянам та компаніям, які легалізують тіньові кошти, не починати проти них звичайних заходів кримінального переслідування за умови добровільного декларування прихованих прибутків протягом визначеного строку (рік). Процедура передбачала сплату прибуткового податку для громадян за ставкою 25 %. За основу розрахунків податку на прибуток компаній бралось 60 % заявленої в рамках легалізації суми; для податків на ліцензовану діяльність – 10; податків на спадщину та дарування – 20 %. На репатрійовані раніше кошти, повернуті в країну до кінця 2004 р., утримувався податок за ставкою 25 %, а в період з 1 січня по 31 березня 2005 р. його ставка була збільшена до 35 %, що, на думку уряду, все одно мало набути привабливішого вигляду порівняно з діючою на той період ставкою 48 %¹.

Після легалізації було посилено роботу податкових органів Німеччини з виявлення несумлінних платників. Податкова легалізація в Німеччині закінчилася, на думку фахівців, повним фіаско. Міністр фінансів Німеччини в 1999–2005 рр. Ханс Айхель планував, що в країну повернуться капітали на загальну суму 20 млрд євро, що забезпечить приблизно 5 млрд євро надходжень у скарбницю у вигляді податку. Замість очікуваних 5 млрд євро до бюджету надійшло лише 1,5 млрд євро².

Амністія капіталів у Казахстані в 2004 р. мала такі особливості: короткий термін процедури – період легалізації становив 30 календарних днів; громадяни Казахстану мали зарахувати легалізовані кошти на спеціальні рахунки без права розпорядження ними до наступного дня після закінчення періоду легалізації; ставка податку на легалізовані активи

¹ Соловьев И. Н. Налоговая амнистия : учеб. пособие / И. Н. Соловьев. – М. : Проспект, 2011. – С.72

² Барановський О. І. Проблеми власності та легалізації капіталів і доходів в Україні / О. І. Барановський // Національна безпека і оборона. – 2004. – № 2. – С. 2–13.

встановлювалася на рівні 10 %; закон не поширювався на випадки легалізації коштів, отриманих внаслідок корупційних правопорушень і певних (перелічених у законі) злочинів, а також коштів, що належали іншим особам чи були отримані як кредити; банк, на спеціальні рахунки якого були внесені кошти, видавав суб'єктам легалізації офіційний документ, в якому вказувалися розмір внесеної суми і дата внесення, і ці кошти не включалися в оподатковуваний дохід; суб'єкти легалізації звільнялися від кримінальної та адміністративної відповідальності за незаконне заняття підприємництвом, банківською діяльністю, ухилення від сплати податків.

Досвід легалізації капіталів у Казахстані є найпозитивнішим серед країн СНД, що проводять політику детінізації економіки. Внаслідок цієї амністії було отримано майже 500 млн дол. США¹. Однак порівняно з обсягом дохідної частини бюджету Казахстану, що становить близько 11 млрд дол. США, залучені до бюджету кошти є незначними.

Невдалим є досвід проведення легалізації у Грузії, де ставка оподаткування на задекларовані доходи становила лише 1 %, однак процедурою скористалося лише кілька осіб².

Дослідження зарубіжного досвіду проведення легалізації доходів та майна дає змогу вирізнити найсуттєвіші фактори, що вплинули на успіх таких кампаній за кордоном. Зокрема, легалізації активів у країнах, що отримали позитивний фінансовий результат від її проведення, притаманні такі ознаки:

- здійснення в рамках податкової реформи;
- активне інформаційне супроводження та масова роз'яснювальна робота серед потенційних суб'єктів легалізації;
- помірний розмір податку (плати);
- забезпечення достатніх гарантій з боку держави щодо визнання легалізованих активів та гарантій уникнення адміністративного та кримінального переслідування;

¹ Проблеми перерозподілу власності та легалізації тіньових капіталів в Україні: матеріали до фахової дискусії. – К. : Центр Разумкова, 2004. – С. 30–31.

² Налоговая амнистия коснется 33 млн россиян [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://top.rbc.ru/economics/21/12/2011/630925.shtml>; Парламент Италии одобрил налоговую амнистию [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://top.rbc.ru/economics/03/10/2009/334398.shtml>; Миронов С. М. Налоговая амнистия была половинчатой / С. М. Миронов [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://top.rbc.ru/politics/04/01/2008/132622.shtml>.

- надання можливості легалізації коштів та майна лише фізичним особам – громадянам;
- посилення контрольних заходів та покарання за порушення податкового законодавства після закінчення амністії (наприклад, застосування непрямих методів контролю доходів шляхом аналізу витрат фізичних осіб, посилення відповідальності за ухилення від сплати податків);
- створення умов, за яких використовувати нелегалізовані кошти складно та небезпечно через неминуче настання покарання.

Аналіз показав, що низькі ставки плати за легалізацію (встановлених або як податок, або як мито) є не єдиною умовою позитивного результату. Головними чинниками успішної кампанії з легалізації коштів та майна можна вважати забезпечення належних стимулів до легалізації тінбових доходів, достатні правові гарантії з боку держави та невідворотність подальшого покарання за використання нелегалізованих доходів.

В Україні умови легалізації коштів та майна мають бути ліберальними. Це дасть змогу нівелювати такі негативні явища, як недовіра до гарантій держави щодо визнання права власності на легалізоване майно та кошти, збереження таємниці, звільнення від відповідальності.

Суб'єктами легалізації мають бути як фізичні особи – громадяни України, так і юридичні особи – резиденти України. Віднесення до суб'єктів легалізації юридичних осіб є дискусійним. У європейських країнах легалізація поширювалася лише на фізичних осіб. Однак рівень тінізації економіки в цих країнах є набагато нижчим порівняно з Україною. Крім цього, застосування до юридичних осіб процедури легалізації дасть змогу частину доходів від здійснення господарської діяльності, з яких не були сплачені податки, перевести у правове поле.

В Україні об'єктами легалізації мають бути доходи та майно відповідно до законодавства України (кошти у національній та іноземній валюті як у готівковій, так і безготівковій формі; цінні папери; частки (паї) у майні юридичних осіб, інші майнові (речові) та немайнові права; рухоме та нерухоме майно), з яких не були сплачені податки й збори до бюджетів і внески до Пенсійного фонду України та фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування (з 8 липня 2010 р. – єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування), в тому числі об'єкти власності, які знаходяться за межами митного кордону України і набуті в будь-який час до початку легалізації.

Водночас дискусійним є питання щодо місцезнаходження об'єктів власності, які легалізуються, а також обов'язковості внесення готівкових коштів виключно в українські банки. Для того, аби легалізація була успішною, суб'єкт легалізації не повинен відчувати тиску щодо того, як і де мають перебувати його активи. Позитивним є приклад Бельгії, Італії, Індії, де місцезнаходження не було жорстко регламентоване.

З метою залучення інвестицій в Україну пропонується встановити ставки державного мита при легалізації активів, що знаходяться (або інвестовані) в Україні, на нижчому рівні, ніж за легалізацію активів, що "працюють" за кордоном. Тому державне мито за умови отримання державного свідоцтва про легалізацію доходів та майна пропонується встановити диференційовано:

- за легалізацію доходів та майна, що знаходяться за межами України, стягується державне мито за ставкою 5 % вартості об'єктів;
- за легалізацію доходів та майна, що знаходяться в Україні, стягується державне мито за ставкою 3 % вартості об'єктів.

Об'єктами легалізації не можуть бути доходи та/або майно:

- що підпадають під дію Закону України "Про ратифікацію Конвенції Ради Європи про відмивання, пошук, арешт та конфіскацію доходів, одержаних злочинним шляхом, та про фінансування тероризму" від 17.11.2010 № 2698-VI;
- отримані внаслідок діянь, які законодавством визначаються як тяжкі злочини проти основ національної безпеки України, життя, здоров'я та волі особи, миру, безпеки людства та міжнародного правопорядку, крім того, вчинені у сфері обігу наркотичних засобів;
- отримані у вигляді хабара.

Дотримання зазначених умов є обов'язковим при проведенні процедури легалізації. Легалізація не має перетворюватися на "відмивання" коштів, що набуті злочинним шляхом.

Суб'єктам легалізації держава має надати відповідні гарантії, зокрема:

- звільнення фізичних та юридичних осіб від кримінальної, адміністративної та фінансової відповідальності за діяння, внаслідок яких вони набули власності на об'єкти легалізації, або отримали доходи, за рахунок яких такі об'єкти було придбано;
- звільнення від сплати всіх податків, зборів (обов'язкових платежів) до бюджетів і внесків до Пенсійного фонду України та фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування (з 8 липня 2010 р. – єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування), пені та застосування інших штрафних (фі-

нансових) санкцій, визначених на момент декларування законодавством України (в тому числі передбачених законодавством, пов'язаним з валютним регулюванням і валютним контролем) у частині задекларованих доходів та майна, крім сплати державного мита за отримання Державного свідоцтва про легалізацію задекларованих доходів і майна;

- визнання права власності на легалізовані доходи та майно, що зазначені у Державному свідоцтві про легалізацію задекларованих доходів і майна;
- забезпечення конфіденційності інформації, одержаної відповідними державними органами та їх посадовими особами під час легалізації, та інші гарантії.

Усвідомлюючи можливі негативні наслідки застосування в Україні такого ліберального сценарію легалізації, вважаємо за необхідне заздалегідь, у рамках реалізації Програми економічних реформ, поінформувати суспільство та суб'єктів господарювання, що відразу після закінчення процедури легалізації будуть упроваджені непрямі методи зіставлення доходів та витрат суб'єктів оподаткування, “нульова декларація” та обов'язкове загальне щорічне декларування.

Нормативної бази легалізації доходів громадян поки що немає. У різний час у Верховній Раді України було зареєстровано близько 10 законопроектів, однак компромісного варіанта так і не було знайдено.

Реалізація процедури легалізації потребуватиме внесення змін не лише до Податкового кодексу України, а й до Кримінально-процесуального кодексу України; Кримінального кодексу України, Кодексу України про адміністративні правопорушення; Декрету Кабінету Міністрів України “Про державне мито” від 21.01.1993 № 7-93, Закону України “Про банки і банківську діяльність”, Закону України “Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг”, Закону України “Про приватизацію державного майна”, що мають забезпечувати права та гарантії суб'єкта легалізації.

Проведення легалізації доходів юридичних та фізичних осіб сприятиме залученню інвестицій, створенню цивілізованих умов дел реалізації в Україні права на підприємницьку діяльність, повернення активів громадян і юридичних осіб у правове поле, зниженню злочинності, корупції і відповідному зменшенню тіньового сектору економіки.

ВИСНОВКИ ДО РОЗДІЛУ 5

1. Податкова політика всіх країн світу останніми роками характеризується високою динамічністю і гнучкістю. Нестабільність макроекономічної ситуації, постійне виникнення нових загроз змушують уряди різних країн нерідко переглядати ставки основних податків, відмовлятися від одних планів щодо податкового реформування на користь інших, шукати нові інструменти податкового регулювання.

Аналіз практики реформування податкових систем країн ЄС дав змогу встановити його основні тенденції, що склалися внаслідок пошуку шляхів подолання макроекономічних проблем. До таких тенденцій належать:

- посилення фіскальної функції оподаткування з метою зменшення бюджетних дефіцитів та акумуляції фінансових ресурсів для виходу з боргової кризи;
- активне використання перерозподільної функції оподаткування з метою підвищення його соціальної справедливості;
- виважений підхід до посилення регулюючого впливу оподаткування з метою стимулювання виробничої та інвестиційної діяльності.

2. Наріжним каменем новітніх податкових реформ більшості розвинутих та постсоціалістичних країн ЄС є заходи, спрямовані на збільшення податкових надходжень до їхніх бюджетів. Основними інструментами реалізації цих заходів є підвищення ставок податків на споживання (ПДВ і акцизного податку), а також активізація боротьби з ухиленнями від сплати податків шляхом укладання двосторонніх міжурядових угод, спрямованих на обмін інформацією в податковій сфері та запровадження податків на доходи, одержані в іноземних банках.

За наслідками проведених реформ середній рівень ставки податку на додану вартість у країнах – членах ЄС підвищився з 19,4 % у 2008 р. до 21 % у 2012 р., а кількість країн ЄС зі стандартною ставкою податку до 20 % за прогнозом до кінця 2012 р. зменшиться до чотирьох.

Незважаючи на гостроту проблеми зловживань при справлянні ПДВ, Єврокомісією не була підтримана радикальна ідея запровадження на теренах Співтовариства ПДВ оберненої дії замість класичної моделі податку. Натомість європейською спільнотою було обрано консервативний шлях вирішення проблем із ПДВ – удосконалення адміністрування податку, посилення адміністративного нагляду та підвищення якості ко-

операції між податковими органами країн-членів, забезпечення прискореного обміну інформацією між контролюючими органами країн ЄС.

3. Дефіцит фінансових ресурсів, а також протести проти оздоровлення державних фінансів за рахунок трудящих змусили низку країн ЄС вдаватися до заходів, спрямованих на збільшення податкового навантаження на доходи великих корпорацій і багатих громадян та його зменшення на низькодохідні групи населення. З цією метою відбувається трансформація прибуткового оподаткування фізичних осіб у напрямі посилення його прогресивності та зростання податкового навантаження на доходи від капіталу (дивіденди і проценти) і його приросту, підвищуються ставки (запроваджуються надбавки до діючих ставок) корпоративного податку, вводяться нові податки (додатковий “податок солідарності” в Італії; податок на “чисті” статки в Іспанії; податки на багатство у Великобританії, Франції, Норвегії, Ліхтенштейні, Швейцарії; податок “на розкіш” у Греції тощо). Поширюється рух мільйонерів за високі податки.

4. З метою недопущення негативного впливу політики фіскальної консолідації на економічний розвиток уряди європейських країн вдаються до виваженого застосування податкових стимулів з метою заохочення підприємництва та інвестицій – зниження базової ставки податку на прибуток або ставки цього податку для окремих суб’єктів ринку, передусім малого підприємництва, запровадження інвестиційних податкових пільг, підвищення норм амортизації.

Переплетіння цих тенденцій визначає особливості податкових політик країн – членів ЄС на сучасному етапі.

5. Перебуваючи в динамічному зовнішньому середовищі, відчуваючи всі його загрози, не може не змінюватися й податкова система України. Крім зовнішніх факторів, потребу в її реформуванні породжують внутрішні причини, основними з яких є проблеми функціонування податкової системи, сформульовані у Програмі економічних реформ на 2010–2014 роки, які не були вирішені з ухваленням Податкового кодексу України. Серед таких проблем:

- високий рівень ухилення від сплати податків і тінізації економіки, що спричиняє значні втрати бюджету та державних позабюджетних фондів соціального спрямування, а також недотримання норм податкового законодавства, які є проблемами системного характеру і не можуть бути вирішені лише внесенням змін до податкового законодавства;
- нераціональна система податкових пільг;

- значні витрати часу й коштів суб'єктів підприємницької діяльності на ведення податкового обліку і сплату податків, що перешкоджають покращанню позицій України в міжнародному рейтингу умов ведення бізнесу;
- невиконання податковою системою функції згладжування соціальної нерівності;
- відсутність адекватного механізму вилучення рентного доходу, що має належати державі, через систему рентних платежів та плати за користування надрами;
- недостатня фіскальна ефективність місцевих податків і зборів, що не забезпечують формування надійної фінансової основи функціонування органів місцевого самоврядування;
- неефективна й надмірно витратна для держави і бізнесу система адміністрування податків і зборів.

Необхідність вирішення цих проблем визначає напрями подальшого реформування податкової системи України.

6. Зменшення рівня тінізації економіки та масштабів ухилення від сплати податків можна досягти шляхом:

- зниження ставки єдиного соціального внеску за умови запровадження потужних тимчасових компенсаторів та досягнення домовленостей між урядом і роботодавцями щодо взаємних кроків, спрямованих на виведення зарплат із тіні;
- проведення легалізації (добровільного розкриття) доходів, прихованих від оподаткування; запровадження непрямих методів управління податковими ризиками й оцінювання відповідності податкових зобов'язань реальному доходу;
- налагодження партнерських відносин між платниками податків і контролюючими органами, створення сприятливих умов для легальної підприємницької діяльності в Україні через її дерегулювання з використанням кращого світового досвіду; усунення корупції і спричинених нею корупційних платежів із повсякденного життя громадян шляхом зведення до мінімуму їх безпосередніх контактів із чиновниками; забезпечення дотримання прав власності, ефективного функціонування органів судової системи, чіткої залежності між сплаченими податками до бюджету держави і зворотним потоком суспільних благ; підвищення ступеня прозорості державних фінансів.

З метою зменшення масштабів ухилень від сплати ПДВ і зловживань при його відшкодуванні може бути використаний позитивний досвід запровадження європейськими країнами оберненого ПДВ в окремих галузях економіки, найуразливіших до шахрайських схем.

7. Актуальним питанням сьогодення є запровадження непрямих методів оцінювання відповідності податкових зобов'язань реальному доходу платника податків. Використання таких методів поширене на усій території Європейського Союзу. Особливо ефективно їх застосовують в Німеччині, Франції, Бельгії, Австрії, Швеції, тобто в країнах з традиційно низьким рівнем тіньового сектору.

В Україні варто впровадити такий непрямий метод визначення податкових зобов'язань, як порівняння доходів та витрат фізичних осіб.

Необхідними передумовами його запровадження є: подання усіма фізичними особами так званої нульової декларації та впровадження обов'язкового загального щорічного декларування; підвищення рівня інформаційно-аналітичного забезпечення ДПС при визначенні бази оподаткування з податків і зборів; створення єдиного державного інформаційно-комунікаційного простору; проведення єдиної й узгодженої державної політики у сфері інформатизації.

Створення єдиного державного інформаційно-комунікаційного простору передбачає вирішення таких завдань: проведення загальнодержавної інвентаризації інформаційних ресурсів; створення єдиного державного регламенту з обміну інформацією; створення захищених каналів зв'язку; організація навчання персоналу ДПС та інших органів державної влади щодо застосування інформаційних технологій.

8. Проведення легалізації доходів, прихованих від оподаткування, потребує розкриття її особливостей в Україні. Зокрема, суб'єктами легалізації мають бути як фізичні особи – громадяни України, так і юридичні особи – резиденти України. Застосування до юридичних осіб процедури легалізації дасть змогу частину доходів від здійснення господарської діяльності, з яких не були сплачені податки, перевести у правове поле.

Об'єктами легалізації в Україні мають бути доходи та майно відповідно до законодавства України.

З метою залучення інвестицій в Україну пропонується встановити ставки державного мита при легалізації активів, що знаходяться (або інвестовані) в Україні, нижчими, ніж при легалізації активів, що "працюють" за кордоном, на рівні 3 і 5 % відповідно.

Об'єктами легалізації не можуть бути доходи та/або майно:

- що підпадають під дію Закону України “Про ратифікацію Конвенції Ради Європи про відмивання, пошук, арешт та конфіскацію доходів, одержаних злочинним шляхом, та про фінансування тероризму” від 17.11.2010 № 2698-VI;
- отримані внаслідок діянь, які законодавством визначаються як тяжкі злочини проти основ національної безпеки України, життя, здоров’я та волі особи, миру, безпеки людства та міжнародного правопорядку, крім того, вчинені у сфері обігу наркотичних засобів;
- отримані у вигляді хабара.

Дотримання зазначених умов є обов’язковим при проведенні процедури легалізації, яка не повинна перетворюватися на “відмивання” коштів, набутих злочинним шляхом.

Суб’єктам легалізації держава має надати відповідні гарантії, зокрема:

- звільнення фізичних та юридичних осіб від кримінальної, адміністративної та фінансової відповідальності за діяння, внаслідок яких вони набули власність на об’єкти легалізації, або отримали доходи, за рахунок яких такі об’єкти було придбано;
- звільнення від сплати всіх податків, зборів (обов’язкових платежів) до бюджетів та внесків до Пенсійного фонду України та фондів загальнообов’язкового державного соціального страхування (з 8 липня 2010 р. – єдиного внеску на загальнообов’язкове державне соціальне страхування), пені та застосування інших штрафних (фінансових) санкцій, визначених на момент декларування законодавством України (в тому числі передбачених законодавством, пов’язаним із валютним регулюванням і валютним контролем), у частині задекларованих доходів і майна, крім сплати державного мита за отримання Державного свідоцтва про легалізацію задекларованих доходів і майна;
- визнання права власності на легалізовані доходи та майно, що зазначені у Державному свідоцтві про легалізацію задекларованих доходів і майна;
- забезпечення конфіденційності інформації, одержаної відповідними державними органами та їх посадовими особами під час легалізації, та інші гарантії.

9. Раціоналізація системи податкових пільг потребує запровадження інноваційних інструментів державного управління їх наданням і використанням, а також ліквідації неефективних податкових пільг або пільг, які доцільніше замінити іншими формами державної підтримки.

Запровадження інноваційних підходів до управління процесами надання і використання податкових пільг передбачає:

- відображення податкових пільг у складі видатків державного/місцевих бюджетів при їх затвердженні та виконанні. Такий крок дасть змогу: а) оцінювати загальну суму державних видатків, що надаються прямими і непрямими методами, відтак – загальну суму державної підтримки окремих видів діяльності і окремих груп платників податків; б) здійснювати порівняльний аналіз ефективності податкових і бюджетних видатків як передумови для вибору найдоцільнішого способу державної підтримки певних видів діяльності і суб'єктів господарювання; в) забезпечити відповідальніше ставлення до надання податкових пільг; г) зробити податкові пільги об'єктом контролю, аналогічного контролю за використанням прямих державних видатків; д) підвищити прозорість їх використання шляхом оприлюднення звітів про податкові видатки; е) підвищити ефективність використання податкових пільг;
- зміну підходів до надання податкових пільг. Необхідно мати за правило, що введенню пільг для окремих видів діяльності повинні передувати обговорення економічного стану відповідної галузі, визначення проблем, для вирішення яких пропонується ввести податкові пільги, мети й умов їх надання, очікуваного результату їх використання. При цьому термін, мета й умови надання податкових пільг мають встановлюватися на законодавчому рівні. Це не тільки підвищить обґрунтованість надання податкових пільг, але й стане чинником, що обмежить розширення їх переліку, а також полегшить подальший контроль за ефективністю використання.

Необхідними кроками для запровадження інноваційних підходів до управління процесами надання і використання податкових пільг є:

- визначення переліку податкових пільг, які можуть бути включені до податкових видатків відповідного бюджету;
- розробка коректної класифікації податкових пільг за видами економічної діяльності.

10. Покращання позиції України в міжнародному рейтингу умов ведення бізнесу передбачає реалізацію низки заходів. Зокрема, умовою зменшення кількості платежів українських підприємств є подання звітності більшістю платників в електронному вигляді дистанційно, а також збільшення тривалості податкового періоду для окремих податків, передусім податку на прибуток підприємств.

Зменшення витрат часу на сплату податків передбачає спрощення форм звітності та зменшення обсягу додатків до них; впровадження електронного документообігу, а також електронної системи підготовки, обміну та контролю податкових накладних; удосконалення методів контрольно-перевірочної роботи шляхом запровадження перевірок електронним способом з використанням статистичних методів аналізу (Chi-Square Tests, Newcomb Benford's Law, Gap-analyses), а також застосування дистанційного контролю на основі зіставлення показників баз даних з даними контрагентів та базами даних інших державних органів (у тому числі Державної митної служби України).

Зниження індикатора загальної податкової ставки або показника податкового навантаження на стандартне середнє підприємство – зниження ставки єдиного соціального внеску.

11. Пошуки шляхів вирішення завдань підвищення соціальної справедливості в оподаткуванні та зміцнення дохідної бази місцевого самоврядування потребують корегування механізму оподаткування житлової нерухомості.

Таке корегування пропонується здійснити шляхом скасування неоподаткованого мінімуму житлової площі й запровадження прогресивної шкали податку зі ставками: 0,1 % розміру мінімальної заробітної плати за 1 м² житлової площі квартири, що не перевищує 120 м², і площі будинку, що не перевищує 250 м²; 1 % розміру мінімальної заробітної плати за 1 м² житлової площі квартири, що становить від 121 до 240 м², і площі будинку, що становить від 251 до 500 м²; за ставкою 4 % розміру мінімальної заробітної плати за 1 м² житлової площі квартири, що перевищує 240 м², і площі будинку, що перевищує 500 м². Підтримка малозабезпечених верств населення може надаватися шляхом встановлення пільг з податку на нерухоме майно у вигляді зменшення бази оподаткування для фізичних осіб, які мають право на отримання податкової соціальної пільги.

Крім корегування механізму оподаткування житлової нерухомості, для підвищення соціальної справедливості в оподаткуванні можуть бути використані такі інструменти:

- включення до переліку підакцизних товарів виробів із дорогоцінних металів та дорогоцінного каміння, годинників, мобільних телефонів, зброї вартістю понад 2000 євро; виробів з хутра і шкіри вартістю понад 3000 євро; предметів мистецтва, колекціонування та антикваріату вартістю понад 3000 євро;

- запровадження податку на власників легкових автомобілів з об'ємом циліндрів двигуна понад 4000 см³; мотоциклів з об'ємом циліндрів двигуна понад 800 см³; суден, зареєстрованих у Державному судновому реєстрі України або у Судовій книзі України, оснащених стаціонарним або підвісним двигуном (двигунами) потужністю понад 55 кВт; літаків і вертольотів, зареєстрованих у Державному реєстрі цивільних повітряних суден України або у Реєстрі державних повітряних суден України;
- запровадження оподаткування доходів, отриманих у формі процентів на поточний або депозитний (вкладний) банківський рахунок, вклад (депозитний) до небанківських фінансових установ або на депозитний (ощадний) сертифікат;
- скасування зниженої ставки оподаткування доходів, отриманих у формі дивідендів.

12. Важливим напрямом удосконалення податкової системи України є реформування системи платежів за видобуток корисних копалин на засадах вилучення за їх допомогою рентного доходу, що належить державі як власнику природних ресурсів. Його реалізація передбачає, по-перше, розширення переліку корисних копалин, за видобування яких справляється рента, за рахунок залізорудної сировини, марганцевої руди, уранової руди, жирних сортів коксівного вугілля, руди кольорових металів тощо, відповідно до завдань, поставлених у Посланні Президента України до Верховної Ради України "Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2012 році"; по-друге, запровадження механізму, який би давав змогу, з одного боку, вилучати всю суму природної ренти, виходячи з показників рентабельності підприємства, а з другого – включав стимули до підвищення рентабельності за рахунок зростання ефективності ведення підприємницької діяльності та інвестування коштів у виробництво.

13. Стратегічним завданням реформування податкової системи України, яке може бути вирішене лише в разі покращання загальних умов функціонування малого підприємництва, розвитку неподаткових форм його державної підтримки та апробованих світовою практикою форм самоорганізації, є обмеження сфери застосування спрощеної системи оподаткування лише фізичними особами – підприємцями. Для вирішення цього завдання удосконалення спрощеної системи оподаткування має здійснюватися шляхом:

- уніфікації вимог до ведення обліку готівкових розрахунків із використанням реєстраторів розрахункових операцій;

- поступової заміни спрощеної системи оподаткування пільговим оподаткуванням прибутку суб'єктів малого та середнього бізнесу – юридичних осіб та ПДФО – для громадян-підприємців;
- введення в конструкцію оновленого єдиного податку інструментів податкового стимулювання інвестиційної та інноваційної діяльності.

14. У разі актуалізації ризиків погіршення економічної динаміки в Україні для пошуку додаткових шляхів бюджетної консолідації можуть бути використані такі інструменти:

- включення до переліку підакцизних товарів продуктів харчування і напоїв, шкідливих для здоров'я людини, – безалкогольних ароматизованих і підсолоджених напоїв, фастфудів, чипсів тощо;
- запровадження акцизного податку на електроенергію;
- підвищення максимальної ставки податку на нерухомість, відмінну від земельної ділянки;
- скасування неефективних податкових пільг.

15. Результативність реформування податкової системи України значною мірою залежить від якості державного управління її реформування. Запровадження інноваційного управління зазначеним процесом потребує налагодження системи моніторингу економічних і соціальних наслідків реформування оподаткування, що має здійснюватися за системою таких показників: податкове навантаження на економіку і окремих платників; втрати бюджету від надання податкових пільг; витрати платників і держави на адміністрування податків і зборів; суб'єктивні оцінки змін в оподаткуванні платниками, встановлені за наслідками соціологічних опитувань тощо.

Однією з найважливіших характеристик податкової системи, що дає змогу оцінити наслідки її реформування та визначити шляхи подальшого удосконалення, є податкове навантаження на економіку в цілому, основні фактори виробництва та окремих економічних агентів. За показниками податкового навантаження відбувається порівняння податкових систем різних країн, що дає змогу оцінити позиції тієї чи іншої країни у міжнародній податковій конкуренції, інвестиційний клімат та загальні умови ведення бізнесу у країні.

Необхідними кроками на шляху запровадження моніторингу цих показників в Україні є:

- імплементація підходів до визначення складу податків і зборів, які повинні враховуватися при розрахунку податкового коефіцієнта, і

відповідно методик його розрахунку, що застосовуються Єврокомісією та Міжнародним валютним фондом;

- імплементація класифікації податків за економічними функціями (за факторами виробництва і споживанням) і методики розрахунку імпліцитних ставок податків на працю, капітал і споживання, що застосовується Єврокомісією;
- забезпечення оприлюднення звітів про виконання бюджетів Пенсійного фонду України, Фонду соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань України, Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття, Фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності України.

16. На підставі результатів розрахунку податкового коефіцієнта в Україні порівняно з податковим коефіцієнтом у країнах – членах ЄС зроблено такі висновки:

16.1. Протягом 2002–2010 рр. податкове навантаження на економіку в Україні зросло з 30,8 до 34,5 % (у 2011 р. – 36,8 %), сягнувши максимального рівня у 2008 р. – 37 %. За цей же період у країнах ЄС-15 податкове навантаження зменшилося з 39,4 до 38,6 %, а у країнах ЄС-12 залишилося без змін, сягнувши максимального рівня – 33,9 % у 2007 р.

16.2. Податкове навантаження в Україні у 2002–2010 рр. зростало як за рахунок підвищення частки податків і зборів, що враховуються при розрахунку податкового коефіцієнта, у ВВП, так і за рахунок зростання частки платежів до державних позабюджетних соціальних фондів у ВВП. При цьому платежі до Пенсійного фонду і фондів соціального страхування збільшилися у 5,9, а податки і збори – у 5,1 раза. До того ж, якщо частка податків і зборів, що враховуються при розрахунку податкового коефіцієнта, у ВВП змінювалася у різних напрямках (і зростала, і падала), то частка платежів до державних позабюджетних соціальних фондів у ВВП із року в рік зростала, і лише у 2011 р. – зменшилася.

16.3. Якщо у 2002 р. податковий коефіцієнт в Україні був нижчим порівняно і з розвинутими, і з країнами – новими членами ЄС, то у 2010 р. він перевищив середній рівень податкового коефіцієнта у країнах ЄС-12 на 2,7 в. п., поступившись лише таким країнам цієї групи, як Словенія (38 %) і Угорщина (37,7 %). Близький до українського рівень податкового навантаження у 2010 р. встановився в Естонії (34,2 %).

17. Компаративний аналіз імпліцитних ставок оподаткування праці, капіталу і споживання в Україні і країнах ЄС, проведений за наслідками

розрахунку таких ставок із застосуванням методологічних і методичних підходів Єврокомісії, показав:

17.1. З 2006 р. найвищою імпліцитною ставкою в Україні оподатковуються доходи від праці, найнижчою – доходи від капіталу. До 2006 р. споживання оподатковувалося за нижчою податковою ставкою, ніж капітал.

Серед країн – членів ЄС таке співвідношення імпліцитних ставок різних груп податків характерне для деяких постсоціалістичних країн – Чехії, Естонії, Латвії, Литви, Угорщини, Словенії і Словаччини, а також для Ірландії і Нідерландів, що входять до групи ЄС-15. У Данії, Кіпрі, Португалії і Великобританії найвищою імпліцитною ставкою оподатковуються доходи від капіталу. У Бельгії, Німеччині, Греції, Іспанії, Франції, Італії, Австрії, Польщі, Швеції, Фінляндії імпліцитні ставки податків на капітал є вищими за імпліцитні ставки податків на споживання, проте нижчими за ставки податків на працю.

17.2. Щодо рівня імпліцитних податкових ставок на працю, то в Україні вони є вищими, ніж у середньому в країнах – нових членах ЄС (31,4 % у 2010 р.), проте дещо нижчими за середній рівень у розвинутих країнах – членах ЄС (35 % – у 2010 р.).

17.3. Імпліцитна ставка податків на капітал в Україні є значно нижчою за її середній рівень у розвинутих європейських країнах (25,3 %) та вищою за середній рівень у країнах – нових членах ЄС (15,9 %). Проте за останні 10 років розрив у ставках між Україною і новими країнами ЄС істотно зменшився: якщо у 2000 р. імпліцитна ставка податків на капітал в Україні на 10,2 в. п. перевищувала середню в країнах ЄС-12, то у 2010 р. розрив між ними становив лише 1,8 в. п. на користь України.

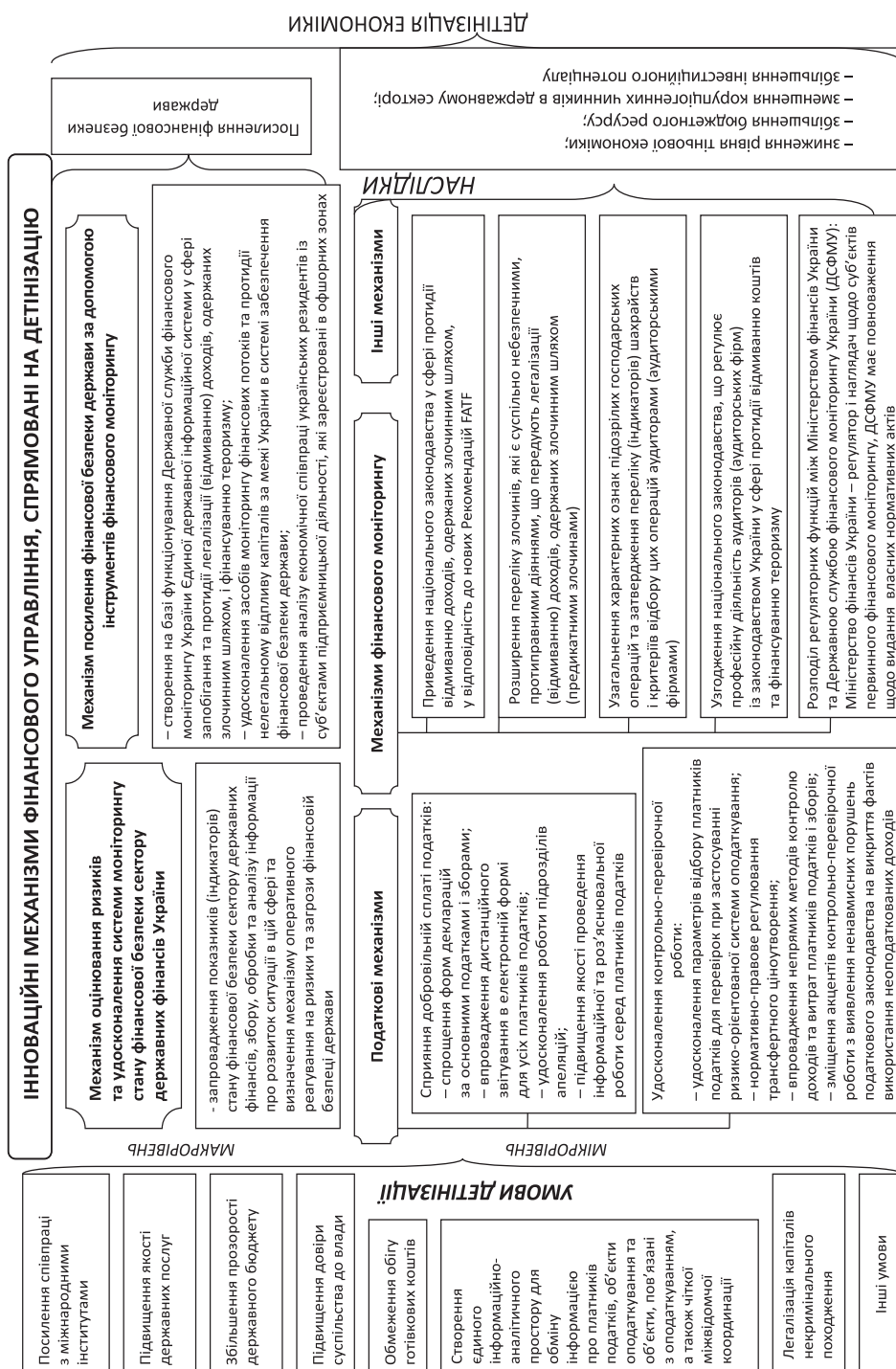
17.4. Імпліцитна ставка податків на споживання в Україні з 2005 р. перевищує її середній рівень у країнах нових – членах ЄС (за винятком 2010 р.) і дещо відстає від рівня розвинутих країн ЄС (за винятком 2006 р., коли вона перевищила навіть рівень цієї групи країн). Проте розрив у їх значеннях протягом 2000–2005 рр. зменшився з 6 до 0,7 в. п., а в 2010 р. зріс до 1,9 в. п.

Порівняно невисокий рівень імпліцитної ставки податків на капітал в Україні, здавалося б, повинен свідчити про наявність достатньо сприятливих фіскальних умов для залучення інвестицій і розвитку підприємства. Насправді при оцінці таких умов необхідно брати до уваги не лише податкове навантаження на капітал, а й податкове навантаження на працю. З урахуванням зазначеного фіскальні умови для ведення біз-

несу в Україні, за помірною рівня податкового навантаження на капітал та вищого за середньоевропейський рівень податкового навантаження на працю, можна охарактеризувати як недостатньо сприятливі. Їх покращання потребує зниження податкового навантаження на працю за рахунок перегляду ставки ЄСВ.

Відтак компаративний аналіз імпліцитних ставок податків на працю, капітал і споживання в Україні та країнах ЄС дає змогу не лише визначити країни, найсприятливіші для ведення бізнесу, а й установити стратегічні напрями подальших податкових реформ. З огляду на це імплементація в Україні методик розрахунку податкового навантаження на економіку, а також на фактори виробництва і споживання, що застосовуються Європейською Комісією, запровадження щорічного розрахунку й оприлюднення зазначених показників створить підґрунтя для підвищення рівня наукового обґрунтування управлінських рішень, розробки ефективної податкової політики і стратегії.

Додаток 5.1



Складено авторами: Олейніковою А. Г., Чумаковою І. Ю., Шемаєвою А. Г.

Додаток 5.2

Особливості застосування непрямих методів оподаткування

Країна	Об'єкт оподаткування	Непрямі методи	Особливості застосування і нормативно-правове забезпечення
ЄВРОПА ТА РОЗВИНУТІ КРАЇНИ СВІТУ			
Німеччина	Дохід отримано суб'єктами господарювання та фізичними особами	Всі методи	У країні кожного року всі, без винятку, декларують доходи. Причиною для проведення контролю ПЗ за допомогою непрямих методів є відсутність або неможливість на основі наявних даних визначити реальний оподатковуваний дохід платника. Метод підбирається залежно від індивідуальних особливостей суб'єкта, що перевіряється, та інформації про платника. Після проведення перевірки податковий орган надає платнику податку офіційний розрахунок податку, який може бути їм оскаржений протягом одного місяця. Це питання законодавчо не врегульоване, але такий захід використовується податковими органами
Франція	Дохід отримано фізичними особами	Всі методи	У Франції щорічна процедура декларування є обов'язковою для громадян. Після повідомлення або неповідомлення податківців про отримані протягом року доходи проводиться процедура оцінки доходу ("taxation d'office"). Податкові органи починають таку процедуру у разі: неподання декларації, якщо особа не реагує на їх запит протягом 30 днів її надання; відсутності відповідей на запити чи перешкоди проведенню перевірки. У процесі оцінювання доходу податкові органи на підставі доступної їм інформації про платника та джерела його доходів оцінюють дохідну базу. Далі направляється повідомлення, яке не може бути оскаржене в звичайному порядку. Оскаржити нарахування можна в судовому порядку. Терміни давності для нарахування ПДФО та ПДВ становлять три роки. Окремого законодавства щодо застосування непрямих методів немає

Продовження дод. 5.2

Країна	Об'єкт оподаткування	Непрямі методи	Особливості застосування і нормативно-правове забезпечення
Велико-британія	Дохід отримано суб'єктами господарювання та фізичними особами	<ul style="list-style-type: none"> – Метод фондів; – метод розмітки; – метод власного капіталу; – інші 	<p>Контролюючі органи використовують непрямі методи у разі викриття недостовірних даних, поданих платником, або повної відсутності інформації про доходи. Строк давності для таких правопорушень становить 20 років. Оцінювання доходів проводиться на основі даних United Kingdom Her Majesty's Revenue and Customs- Tactical Information Packages (Дохід її величності і митно-тактичні пакети). Ці пакети мають форму спеціальних звітів, які містять різносторонню інформацію. На її основі перевіряючі, що досліджують інформацію, створюють економічні моделі суб'єктів, які перевіряються. За допомогою таких моделей здійснюється оцінювання доходу. Непрямі методи оцінювання доходу широко практикуються, але законодавчого підґрунтя не мають</p>
Греція	Дохід отримано фізичними особами	Всі методи (основним є метод порівняння доходів і витрат)	<p>Процес оподаткування доходів громадян полягає у проведенні щорічної кампанії декларування, у результаті якої сплачується індивідуальний прибутковий податок. Сума податку коригується у разі розбіжностей між виявленим доходом, за допомогою непрямих методів, та задекларованим, якщо платник не може пояснити різницю. На оцінювання впливають: витрати на оренду плагу житла; утримання або купівля транспортних засобів і суден; наявність домашньої прислуги; наявність корпоративних прав або нерухомості, включаючи будівництво. Тобто доходом платника є як мінімум його витрати. Використання непрямих методів в оподаткуванні нормативно не регламентоване</p>

Продовження дод. 5.2

Країна	Об'єкт оподаткування	Непрямі методи	Особливості застосування і нормативно-правове забезпечення
Італія	Дохід отримано фізичними особами	– Метод за показником зайнятості; – інші	Особливе місце в процесі оподаткування доходів фізичних осіб посідає дохід, отриманий у вигляді заробітної плати. Тобто найбільша увага приділяється витратам працюючого населення для зменшення кількості випадків виплати заробітної плати в “конвертах”. Цим питанням займається спеціалізована служба ІСТАТ. Основний акцент зроблено на обстеженні витрат робочої сили. Первинні дані отримують через спеціально організоване обстеження домогосподарств. Отримана інформація про робочий час переводиться в середнє значення в людино-днях за галузями економіки. Узагальнені показники використовуються податковими органами при проведенні перевірок для зіставлення. Особливості використання непрямих методів оцінки податкового зобов'язання законодавчо не врегульовані
Швеція	Дохід отримано суб'єктами господарювання та фізичними особами	– Метод сукупного чистого доходу; – метод ажера нахождення і використання фондів (сталіх зв'язків); – грошово – кредитні методи	Метод сукупного чистого доходу використовують при перевірці даних декларацій домогосподарств; метод ажера нахождення і використання фондів (сталіх зв'язків) – для порівняння доходів і витрат суб'єкта господарювання, а також накопичених заощаджень, не охоплених звітами, від фінансових установ (заощадження, обчислені від доходу і споживання, порівняно зі звітами від фінансових установ), що може виявити активи, приховані за кордоном; проводиться оцінювання невідповідності сум ПДВ шляхом порівняння з теоретично розрахованим показником даних, отриманих з декларацій; грошово-кредитні методи дають змогу обчислити надлишок готівки шляхом порівняння здійснених готівкових операцій з допустимим їх обсягом при здійсненні звичайної фінансової діяльності. Податкові органи на практиці широко використовують непрямі методи, але правила їх застосування не відображені в нормах законодавства

Продовження дод. 5.2

Країна	Об'єкт оподаткування	Непрямі методи	Особливості застосування і нормативно-правове забезпечення
Фінляндія	Дохід отримано суб'єктами господарювання	<ul style="list-style-type: none"> – Метод розмітки; – метод власного капіталу; – інші 	<p>Непрямі методи використовуються у разі наявності нез'ясованого збільшення чистих активів, які сам суб'єкт не може пояснити. Проводиться оцінювання платника шляхом порівняння з аналогічним платником у разі, коли є підозра щодо приховування доходів або такі факти встановлені. Відповідні компетентні органи, що проводять таке оцінювання, керуються Податковим законом про процедуру оцінювання (sections 27 and 30, Tax Assessment Procedure Act; режим доступу: http://www.koktanetonline.com/incometaxinfo/ITACT2004/shtml%20file/index.shtml)</p>
Нідерланди	Дохід отримано суб'єктами господарювання та фізичними особами	Всі методи	<p>У разі наявності сумнівної інформації щодо отриманого доходу податкові органи мають право в процесі проведення перевірки застосувати непрямі методи. Особливістю проведення оцінювання доходів непрямими методами в цій країні є дані про доходи та їх джерела, отримані незалежними аудиторями, що проводять перевірку. Штаб аудиторів змінюється кожні п'ять років. Існує також консультативна організація щодо податкового законодавства, до складу якої входять громадяни, які ведуть господарську діяльність паралельно. Окремого законодавства щодо врегулювання цього питання немає</p>
Нова Зеландія	Дохід отримано фізичними особами	Всі методи	<p>Застосування непрямих методів в оподаткуванні передбачене sections 89, 107, and 108 of the Tax Administration Act 1994; (режим доступу: http://www.legislation.govt.nz/act/public/1994/0166/latest/DLM348343.html). Непрямі методи застосовуються у разі виявлення недостовірних даних, отримання доходу з "особливих" джерел, завищення сум до відшкодування</p>

Продовження дод. 5.2

Країна	Об'єкт оподаткування	Непрямі методи	Особливості застосування і нормативно-правове забезпечення
Японія	Дохід отримано суб'єктами господарювання та фізичними особами	Всі методи	Створено спеціальну систему, яка акумулює та аналізує всі дані про отримані доходи платників, що надалі використовуються при зіставленні даних поданих декларацій. Таким чином, перевіряється точність оподаткованого доходу, сума, що декларується, проводиться ідентифікація доходу. Це питання на законодавчому рівні регулюється Article 156, Income Tax Law & Article 131, and Corporation Tax Law.
Австрія	Дохід отримано суб'єктами господарювання та фізичними особами	– Депозитний метод та метод готівкових витрат; – метод власного капіталу; – інші	Оцінювання проводиться при наявності неправильно заповненої звітності чи книг обліку, або відсутності прибутку. Звертається увага на майновий стан та "життєві" витрати платника. Законодавче врегулювання: Section 184, Fiscal Procedures Act
Австралія	Дохід отримано суб'єктами господарювання та фізичними особами	– Метод фондів; – метод розмітки; – інші	За підсумком року проводиться перевірка отриманого доходу. Враховуються поточні перевірки, що проводилися протягом року (у разі їх наявності), в результаті чого узгоджується сума податкового зобов'язання. Законодавче регулювання: Закон про оцінку прибуткового податку, (1936) (ITAA 36 sec. 167)
США	Дохід отримано суб'єктами господарювання та фізичними особами	Всі методи	Непрямі методи оцінювання отриманого доходу застосовуються до платника податку у разі його обчислення за методом бухгалтерського обліку, який відображає його не чітко. Інформація для проведення оцінювання знаходиться на спеціальних веб-сайтах, створених на національній основі. Законодавче регулювання: Holland v. United States, 348 U. S. 121, 134 (1954). Поширене використання непрямих методів у судовій практиці.

Продовження дод. 5.2

Країна	Об'єкт оподаткування	Непрямі методи	Особливості застосування і нормативно-правове забезпечення
КРАЇНИ СНД ТА РУМУНІЯ			
Казахстан	Дохід отримано суб'єктами господарювання та фізичними особами	Всі методи	Податкові органи використовують непрямі методи оцінювання доходу у разі відсутності звітності платника, документів бухгалтерського обліку, а також при нереагуванні платника на запити перевіряючих. Порядок визначення об'єктів оподаткування та (або) пов'язаних з оподаткуванням об'єктів регулюється главою 3 Податкового кодексу Республіки Казахстан "Про податки та інші обов'язкові платежі до бюджету"
Киргизька Республіка	Дохід отримано суб'єктами господарювання та фізичними особами	Всі методи	Методи використовуються при проведенні камеральних і виїзних перевірок податковими органами. Перевірка проводиться відповідно до норм ст. 105, а рішення виносяться відповідно до положень ст. 106 Податкового кодексу Киргизької Республіки. Платнику обов'язково надаються всі розрахунки та документи, на основі яких проводилася перевірка
Молдова	Дохід отримано фізичними особами з 01.01.2012 р.	– Витратний метод; – метод грошового потоку; – метод власності; – інші	Податкові органи при перевірці задекларованого доходу можуть застосовувати непрямі методи у разі наявності позитивної різниці, на яку платник не має документального підтвердження, відповідно до переліку (регулюється ст. 266б Закону від 23.12.2011 № 267, набрав чинності 13.01.2012).
Румунія	Дохід отримано фізичними особами	– Метод доходів і витрат; – метод грошових потоків; – метод оцінки чистої вартості	Такі методи можуть застосовуватись, якщо фізична особа належить до певної групи ризику в оподаткуванні. Національним фінансовим агентством уряду (ANAF) затверджено шкалу градації рівнів ризику. Рівень ризику залежить від наявності розбіжностей між задекларованою сумою порівняно з попереднім роком та експертизою податкових органів. Регламентується постановою уряду "Про фінансовий процесуальний кодекс" 92/2003

Продовження дод. 5.2

Складено за: *Македонский С. Н.* Механизмы налогообложения, основанные на упрощенной отчетности и косвенном определении налоговых обязательств / Российско-Европейский Центр Экономической Политики. – М.: РЕЦЭП, 2005. – 51 с.; *А. М. Путиренко.* Організаційно-правові засади застосування непрямих методів у визначенні податкових зобов'язань платників податків : дисертаційне дослідження. – Ірпінь, 2008 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://studrada.com.ua>; The use of indirect methods to audit individuals subject to income tax [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kpmg.com/>; Косвенные методы определения налогового обязательства [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.dtk.com.ua/show/3cid1952.html#top>; Strengthening Tax Audit Capabilities: General Principles and Approaches [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.oecd.org/>; Clarifications on indirect control methods [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kpmg.com/>; Income tax assessment act 1936 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.austlii.edu.au/au/legis/cth/consol_act/itaa1936240/; Guide on Risk Management for tax administrations [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/tax_cooperation/gen_overview/index_en.htm; Кодекс Республики Казахстан от 10.12.2008 № 99-IV ЗРК “О налогах и других обязательных платежах в бюджет (Налоговый кодекс)” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ravlodar.com/zakon/?dok=04222&all=05042>; <http://www.ravlodar.com/zakon/?dok=04222&ogl=01003>; Методика определения налогового обязательства налогоплательщика на основе косвенных методов (В ред. постановления правительства КР от 29.12.2009 № 818): утв. постановлением правительства Киргизской Республики от 30.12.2008 № 736 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://kenesh.kg/articles/2085_Nalogovij_Kodeks_Kyrgyzskoj_Respubliki.asp; http://minjust.gov.kg/?page_id=2125; Налоговый кодекс № 1163-ХІІІ від 24.04.1997 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.contabilself.md/libview.php?l=ru&id=4917&idc=458> (глава 111 (ст. 2261 – 2261-5) введена в действие Законом от 23.12.2011 № 267, 13.01.2012)); Постановление правительства : Про финансовый процессуальный кодекс № 92/2003 (Закон № 571/2003) (с измен. и доп.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kpmg.com/>.

Додаток 5.3

Види непрямих методів визначення доходів і податкових зобов'язань

Метод	Характеристика
Економічного аналізу	<p>Метод базується на взаємозв'язку і взаємозалежності різних економічних показників (валові доходи, валові витрати та ін), що характеризують господарську діяльність платника податків і застосовуються для оцінювання таких елементів податкової бази:</p> <ul style="list-style-type: none"> – обсягів виробництва та реалізації товарів (робіт, послуг); – матеріальних і нематеріальних витрат; – приросту активів платника податків; – витрат на оплату праці; – валових доходів та валових витрат; – обсягів реалізації та придбання продукції. <p>Основою оцінювання елементів податкової бази є встановлення фактичного обсягу виготовлення продукції та здійснених при цьому витрат. Застосовувати метод доцільно для визначення податкових зобов'язань підприємств роздрібної торгівлі, громадського харчування та деяких інших категорій середніх і малих підприємств, які працюють з готівкою. Метод використовують для визначення валового доходу платника і бази оподаткування податком на прибуток, ПДВ, акцизами</p>
Розрахунку грошових надходжень	<p>Метод базується на визначенні показника доходів, отриманих платником податку від здійснення господарської діяльності.</p> <p>Використовується інформація про надходження коштів на банківські рахунки платника податків та інша інформація, що підтверджує одержання коштів платником податків</p>
Аналізу інформації про доходи та витрати платників податків	<p>Метод базується на оцінюванні відмінних від визначених у методі економічного аналізу та методів розрахунку грошових надходжень елементів податкової бази. До інших елементів податкової бази та джерел їх виявлення можна віднести:</p> <ul style="list-style-type: none"> – дохід інших осіб, які здійснюють діяльність у таких чи подібних з платником податків умовах; – зіставлення витрат платника податків з його доходами; – якісний і кількісний склад клієнтури платника податків та стійкість попиту; – інші об'єкти, процеси і явища, відомості і дані, що свідчать про податкове зобов'язання платника податків

Продовження дод. 5.3

Метод	Характеристика
Обліково-статистичні методи: – банківського вкладу	<p>Обліково-статистичні методи ґрунтуються на вивченні масових статистичних закономірностей. Найточніше оцінювання з використанням цих методів відбувається у разі прихованої виробничої діяльності, яка здійснюється на законних підставах, але не декларується.</p> <p>Застосовується за умови, що всі надходження на рахунки платника податків у вітчизняних та іноземних банках є доходом. Залежно від способів і характеру проведення фінансових та комерційних операцій платником податків оцінювання доходу в результаті використання цього методу може виявитися істотно завищеним або заниженим. Метод є неточним, ефективність його застосування залежить від рівня розвитку фінансових організацій країни. Недоцільно застосовувати у країнах, де використовуються готівкові розрахунки та бартер</p>
– специфічних індикаторів:	<p>Пов'язаний з використанням будь-якого одного показника, що відображає рівень економічної діяльності (припускає використання спеціальних обстежень, опитувань, перевірок та їх аналізу для виявлення розбіжностей між доходами й видатками окремих груп платників податків, а також для характеристики окремих аспектів тіньової діяльності або її оцінювання за певною групою економічних одиниць)</p>
• порівняння доходів і витрат	<p>Суть методу полягає в тому, що доходом платника вважаються як мінімум його витрати: платник не може витратити більше, ніж отримувє. Це логічно, але некоректно, оскільки встановлюється лише часина доходу: платник може не витрачати, а тривалий час накопичувати доходи, виведені з-під оподаткування. Таким чином, в окремих податкових періодах витрати будуть меншими, ніж реальні доходи. Окрема група непрямих методів ґрунтується на застосуванні так званих податків cash-flow, тобто на грошові потоки. Ці податки, по суті, є податками на споживання. У роботі Shome P., Schutte C. "Cash-Flow Tax" виділяються три типи податків "cash-flow" залежно від бази оподаткування. У першому випадку (R-based Corporate Cash-Flow Tax, real) базою податку є чистий потік реальних трансакцій у грошовому вираженні, тобто різниця виручки від реалізації і вартості використаних трансакцій у виробничих чинників. Другий тип податку на потоки грошових коштів (RF-based Corporate Cash-Flow Tax, real plus financial) відрізняється від податку на чистий потік реальних трансакцій тим, що в його базу включається ще й різниця між отриманими позиками та виплаченим боргом і різниця отриманих та сплачених процентів. Нарешті, третім типом податку на потоки грошових коштів (S-based Corporate Cash-Flow Tax) обкладаються чисті потоки коштів акціонерних підприємств, тобто сума виплачених дивідендів і викуплених акцій за вирахуванням нових випусків акцій</p>

Метод	Характеристика
<ul style="list-style-type: none"> • товарних потоків 	<p>Метод полягає в тому, що товарний потік будується для найважливіших продуктів і товарних груп. Його мета – у створенні специфічної балансової моделі та виявленні слабких місць у наявній інформаційній базі. Наприклад, якщо за якимось товаром виробництво та імпорту менші сумарного використання, то необхідно вирішити, яка частина інформації (дані з виробництва або імпорту) більш надійна, і доразраховувати іншу частину</p>
<ul style="list-style-type: none"> – показників зайнятості (італійський метод) 	<p>Італійська статистична служба ІСТАТ є найавторитетнішою в питаннях визначення параметрів приховування доходів. Основний акцент робиться на обстеженні витрат робочої сили. Первинні дані одержують у результаті спеціально організованого обстеження домашніх господарств на підставі випадкової вибірки. Вони задаються при обстеженні питання, що стосуються кількості годин, відпрацьованих опитуваними в тій чи іншій галузі. Перевага такого підходу полягає в тому, що людям, яких не запитують про доходи, немає сенсу приховувати або спотворювати інформацію про робочий час. Потім інформація перераховується в середні людино-години за секторами економіки. При використанні податковими службами цих узагальнених даних за секторами економіки виявляються розбіжності між підприємством, що перевіряється, і статистичними даними</p>
<ul style="list-style-type: none"> – структурний 	<p>Оснований на використанні інформації про розміри приховування доходів у різних секторах економіки. Застосовуючи метод, податкові органи (або інший контролюючий орган) на підставі даних перевірок у попередніх періодах, розраховують дані про розміри приховування доходів у різних секторах економіки і враховують його при подальших перевірках. Метод малоефективний, оскільки можливе упереджене ставлення перевіряючого до особи, що перевіряється</p>
<ul style="list-style-type: none"> – м'якого моделювання 	<p>Пов'язаний з виокремленням сукупності факторів, що визначають приховування доходів, і спрямований на розрахунок їх показників. Суть методу така, як і в попереднього, але перевіряючий шукає опосередковані дані, що підтверджують приховування доходів, тільки в тому випадку, якщо при перевірці він виявив певну сукупність факторів (фактори визначаються самостійно кожним контролюючим органом), які опосередковано вказують на приховування доходів</p>
<ul style="list-style-type: none"> – експертний 	<p>Визначає, наскільки можна довіряти даним будь-якої галузі, виду злочинної діяльності тощо. Далі після збору даних зі звичайних джерел їх автоматично перераховують на певну величину. Методологію експертних оцінок визначає спеціаліст</p>

Продовження дод. 5.3

Метод	Характеристика
– змішаний	<p>Припускають використання комплексу різних методів при оцінюванні приховування доходів. Основна ідея – побудова моделі, що враховує значну кількість величин гнимої економіки, які залежать від її обсягу. Сам факт приховування доходів розглядається як величина прихованої змінної, що безпосередньо не вимірюється (метод прихованих змінних)</p>
– спеціальних розрахункових показників	<p>Спеціальними розрахунковими показниками називають аналітичні показники, отримані на основі звітних даних або інших джерел інформації з метою зменшення або уникнення впливу чинників, пов'язаних з приховуванням доходу. Застосування методу є доцільним, якщо існує можливість виділення такого показника, який обов'язково змінюється за умови приховування доходу, а також є можливість розрахувати значення цього показника у разі, що підприємства нормально працює.</p> <p>Наявність розриву між фактичним і еталонним значеннями спеціального розрахункового показника може бути пов'язана з приховуванням доходів. Федеральне статистичне відомство Німеччини щокварталу проводить статистичні розрахунки структури витрат різних груп населення, у тому числі представників вільних професій, на добровільній і репрезентативній базі. Ці дані як контрольні цифри використовуються при перевірці діяльності економічних суб'єктів</p>
– стереотипів	<p>Полягає в цілісному підході до приховування доходів як реальної сукупності певних чинників організованих дій і процесів. Розрахований на пошук незвичних залежностей між економічними показниками, які відображають внутрішню структуру і зовнішні зв'язки подій, правопорушень (приховування доходу) і досить рідко трапляються у звичайних умовах економічної діяльності. Популярним і поширеним є різновид “червоні прапорці” – ознаки, що сигналізують про можливі порушення і зловживання. Наприклад, ознаками такого злочину, як кайтинг (виписка чеків на неінкасовані в подальшому суми), є:</p> <ul style="list-style-type: none"> – часте виписання чеків на одну й ту саму особу або компанію; – виписання чеків на одну й те саме ім'я на рахунки в різних банках; – часті запити вкладника щодо перевірки його балансу

Метод	Характеристика
<p>– оцінювання чистої вартості майна</p>	<p>Ґрунтується на припущенні, що збільшення статків платника податків за певний період часу може відбутися тільки за рахунок доходів, що підлягають оподаткуванню, неоподатковуваних доходів і разових грошових надходжень, якщо не було актів розпорядження майном приватного характеру (подарунки, задоволення життєвих потреб тощо). Якщо при підрахунку буде встановлено, що приріст майна й особисте споживання з урахуванням певних нарахувань і відрахувань перевищують доходи, з яких сплачено податки, то звідси випливає, що приріст майна не належить до декларованих доходів і тому носить незаконний характер. Як правило, аналізований період триває не менше трьох років. За неможливості документально точно визначити споживчі витрати використовують інформацію про прожитковий мінімум і середні витрати на ведення домашнього господарства. Така інформація в розвинутих країнах регулярно публікується державною статистичною службою і збирається на основі репрезентативних і добровільних вибіркових обстежень домашніх господарств. Цей метод є дещо неточним. Використовувати його мають досвідчені ревізори, тому він не підходить для масового застосування.</p>
<p>– розрахунку касового дефіциту</p>	<p>Може застосовуватися при ревізії малих і середніх підприємств, до каси яких надходять готівкові грошові кошти, що обліковуються в касовій книзі. Основою обчислення касового дефіциту є те, що власник підприємства не може видати грошей більше, ніж є в касі. Якщо витрати за певний період часу перевищують суму початкової касової готівки і грошових надходжень за той же період, то це свідчить про касовий дефіцит і може бути підставою для детальнішої перевірки підприємства.</p>
<p>– розрахунку грошового обороту</p>	<p>Це різновид методу розрахунку приросту майна. Розрахунок грошового обороту обмежується тільки аналізом доходів і витрат. Існує два види розрахунку грошового обороту: – підрахунок загального грошового обороту, що поширюється на виробничу і приватну сферу; – підрахунок грошового обороту, при якому враховуються тільки виробничі або тільки приватні грошові надходження і платежі.</p> <p>Основна ідея методу розрахунку грошового обороту полягає в тому, що платник податків за аналізований період часу не може витратити або накопичити грошей більше, ніж має з доходів та інших джерел.</p>
<p>– розрахунку покриття витрат</p>	<p>Зіставляються фактично проведені готівкою платежі з тими сумами грошей, які були у особи, що перевіряється. Метод є спрощеною модифікацією методу розрахунку грошового обороту. При обчисленні покриття витрат враховуються також ті гроші, які платник податків має не з місяця офіційної роботи. Метод може використовуватися у випадку відсутності достатньої інформації про майновий стан платника податків</p>

Продовження дод. 5.3

Метод	Характеристика
– коригувальних показників	Полягає в зіставленні економічних показників з факторами зовнішнього середовища, в якому функціонує підприємство. Як приклад, можна провести зіставлення динаміки обсягу продажів товару конкретним підприємством і зміни кон'юнктури ринку цього товару. Проте метод потребує з'ясування тенденцій, наприклад, при істотному зростанні реалізації в умовах попиту, що знижується. Метод може бути використаний при порівнянні цін, тарифів, за якими реалізуються товари, із середньоринковими цінами
– відкритій перевірці	Дає змогу визначити приховування доходів лише тією мірою, якою це дає змогу робити відкритість суб'єктів. Застосування методів відкритої перевірки є компетенцією спеціально створених контролюючих органів. Вони виявляють і припиняють порушення валютного, митного, банківського, податкового, антимонопольного законодавства, правил торгівлі, пожежної безпеки, санітарних норм тощо. Результати, отримані при застосуванні методів відкритої перевірки, можуть згодом використовуватися в обліково-статистичних цілях
– контролю витрат і доходів СПА – фізичних осіб	Базується на аналізі показників (доходів, витрат та ін.), що характеризують підприємницьку діяльність СПА – фізичної особи. Якщо органи ДПС встановлюють перевищення суми витрат СПА – фізичної особи над сумою задекларованого доходу і такий СПА – фізична особа не підтверджує чи документально відмовляється надати інформацію про джерела такого доходу, орган державної податкової служби визначає суму перевищення для включення її в базу оподаткування
– аналогій	Доходи та/або база оподаткування та/або бази оподаткування визначаються на рівні доходів та/або бази оподаткування та/або об'єктів оподаткування цього платника податку, збору в попередньому податковому періоді або відповідному податковому періоді минулого податкового року з урахуванням інфляції та інших факторів (сезонність виробництва, тривалий цикл виробництва тощо), що впливають на розмір доходів та/або бази оподаткування та/або об'єктів оподаткування, якщо фінансовий результат діяльності такого платника мав додатне значення або на рівні доходів та/або бази оподаткування та/або об'єктів оподаткування іншого платника податків, який провадить діяльність у таких самих чи подібних з платником податків умовах.

Продовження дод. 5.3

Метод	Характеристика
– розмітки	<p>Дає змогу обчислити дохід підприємця на основі використання встановлених коефіцієнтів для цього типу роздрібного бізнесу та норми прибутковості. Метод добре працює, коли підприємець не використовує банківські рахунки або загальна сума витрат (включаючи особисті) у платника податків не може бути достеменно визначена. Рекомендується тоді, коли є активи, але записи про операції не надійні. Також використовується:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) коли записи є одним із факторів, і платник податків не має неіснуючих або неадекватних записів. 2) якщо вартість товарів, проданих платником податків, або товар, куплений від одного або двох поставальників, може бути достовірно встановлені
– власного капіталу	<p>Вимірює різницю між чистою вартістю активів платника податків (сукупних активів та загальною сумою зобов'язань) на початку і в кінці року. Загальне збільшення чистої вартості активів є оподатковуваним доходом. Метод працює для таких суб'єктів, як розарібні продавці, які не повідомляють про продаж через інтернет, або продавці, які мають дохід від незаконного джерела. Метод власного капіталу також може бути використаний для підтвердження доказів інших методів або для перевірки точності повідомлень оподаткованого доходу. Метод власного капіталу рекомендується в ситуаціях, коли:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) два або більше років суб'єкти господарювання перебувають під слідством; 2) багато разів змінюються активи і зобов'язання протягом певного періоду; 3) немає облікових книг і записи не зберігаються; 4) облікові книги і записи є недостатніми або недоступними; 5) платник податку утримує книги і записи
– валютний	<p>Полягає в розрахунку ціни за одиницю товару та загального обсягу виробництва (порівняння ціни і прибутку на основі загального обсягу виробництва платника податку)</p>
– розрахунку відсотка	<p>Здійснюється на підставі інформації, що існує в аналогічних видах господарської діяльності, або даних, отриманих після відповідного розслідування</p>
Спеціальні економіко-правові методи:	<p>Приховування доходів має неочевидний характер, відповідно оцінка і виявлення їх – складне завдання, що має дві особливості. По-перше, оцінити приховані доходи можна тільки в процесі їх виявлення під час спеціального розслідування. По-друге, для їх виявлення потрібно використати спеціальні методи економіко-правового аналізу. Наведені різновиди дають змогу ефективно застосовувати спеціальні економічні та бухгалтерські знання в юридичній практиці</p>

Продовження дод. 5.3

Метою	Характеристика
<p>– документального аналізу</p>	<p>Мета документального аналізу – виявити чинники господарської діяльності, що існують у формі специфічних документальних невідповідностей, які виявляються у вигляді суперечностей у змісті:</p> <ul style="list-style-type: none"> – окремого документа; – облікових документів, що відображають ті самі або взаємопов'язані операції; – облікових документів, що відображають однорідні операції. <p>Для виявлення кожного виду невідповідностей використовують конкретні групи прийомів дослідження документальних даних, які допомагають виявляти правопорушення. Прийоми дослідження окремого документа такі:</p> <ul style="list-style-type: none"> – формальна перевірка, або зовнішній огляд, включає аналіз отримання встановленої форми документа і докладне вивчення його реквізитів; – нормативна перевірка являє собою вивчення вмісту відображеної в документі операції з точки зору її відповідності чинним нормам, правилам та інструкціям; – арифметична перевірка полягає в контролі за правильністю різних підрахунків, зроблених при складанні конкретного бухгалтерського документа. <p>Спільна риса перелічених прийомів – їхня висока ефективність при проведенні ревізій. За їхньою допомогою виявляють сумнівні документи, що потім піддаються ретельнішій перевірці.</p> <p>До прийомів виявлення невідповідностей у системі взаємопов'язаних документів належать зустрічна перевірка і взаємний контроль. Зустрічна перевірка полягає у зіставленні різних примірників того самого документа і провадиться і при виявленні, і при доведенні правопорушення. Взаємний контроль полягає в зіставленні декількох документів, що прямо або опосередковано відображають господарську операцію, яка перевіряється. Можна застосовувати для перевірки документів, які складаються в одному примірнику і не можуть бути піддані зустрічній перевірці. Низку відхилень у здійсненні економічної діяльності можна виявити шляхом дослідження облікових даних, які відображають рух однорідних цінностей, що може бути зроблено за допомогою відновлення облікових записів за документами; аналізу щоденного руху товарно-матеріальних цінностей і коштів; порівняльного аналізу документів, які відображають однотипні операції.</p>
<p>– бухгалтерського аналізу</p>	<p>Суть методу полягає у системному дослідженні бухгалтерського обліку (баланс; рахунки і подвійний запис; оцінка і калькуляція; інвентаризація і документація) для виявлення облікових невідповідностей і відхилень у нормальному провадженні економічної діяльності. Облікові невідповідності виявляються:</p> <ul style="list-style-type: none"> – у порушеннях взаємозв'язку між елементами методу бухгалтерського обліку (баланс і рахунки, калькуляція і рахунки тощо); – у відхиленнях від звичайного порядку відображення економічної діяльності в одному з елементів методу бухгалтерського обліку (між аналітичним і синтетичним обліком, первинними і зведеними документами тощо); – у порушеннях технологічного процесу облікової роботи (явне виправлення облікових записів, порушення правил обліку, проведення інвентаризації)

Метод	Характеристика
<ul style="list-style-type: none"> пов'язаних зіставлень 	<p>Передумовою використання методу є гіпотеза про немінучість порушення взаємозв'язків між пов'язаними показниками – приховування прибутку і відповідно ухилення від сплати податків з тими матеріальними процесами, що відбуваються в складній економічній системі підприємства. Включає відбір показників, що характеризують ті чи інші сторони економічної діяльності, побудову блоків пов'язаних показників за кілька звітних періодів, побудову графіків динамічних рядів, виявлення суперечностей під час їхнього аналізу. Такого роду суперечності можуть бути виявлені в зміні таких пар показників:</p> <ul style="list-style-type: none"> – споживання електроенергії на технологічні потреби і випуск продукції; – обсяг прибутку і випуск продукції; – споживання сировини і випуск продукції тощо. <p>При використанні цього методу як вихідне приймається цілісне уявлення про економічну систему підприємства і на цій основі ведеться пошук будь-яких економічних невідповідностей. На основі використання ідеї пов'язаних зіставлень розроблено низку конкретних методів, які довели ефективність при виявленні приховування доходів від оподаткування і відмивання грошей. Внутрішній порівняльний аналіз діяльності підприємства полягає у зіставленні порівнюваних показників діяльності підприємства за кілька періодів. Метод ефективний для виявлення прихованих доходів, відмивання грошей. Разом з тим його коректне застосування передбачає відносну постійність умов економічної діяльності підприємства протягом тривалого часу. Сенса внутрішнього порівняльного аналізу полягає в тому, що виявляються відхилення у величині прибутку за порівнювані періоди і згодом досліджуються причини цих відхилень. Такі коливання можуть, наприклад, пояснюватися змінами в господарському обороті або у витратах (зміни цін продажу або купівлі, перенесення термінів продажів тощо). Якщо переконаливих пояснень знайти не вдається, то це може свідчити про порушення господарського обороту витрат і бути пов'язане з приховуванням доходів від оподаткування. Перевірка обороту (контрольна калькуляція) здійснюється на підставі розрахункових документів особи, яка оподатковується, з привою досягнутих оборотів. Таким чином, перевірка дає змогу зробити висновки про отримані доходи. Перевірочий при цьому може спиратися на дані платника податків або отримувати інформацію з власних джерел. Контрольна калькуляція може довести, що формально правильно встановлений результат обліку є неправильним, що може стати підставою для продовження перевірки щодо приховування доходів</p>
<ul style="list-style-type: none"> джерел походження і використання фондів (сталих зв'язків) 	<p>Полягає в порівнянні доходу й інших надходжень із втратами</p>

Продовження дод. 5.3

Складено за: *Македонский С. Н.* Механизмы налогообложения, основанные на упрощенной отчетности и косвенном определении налоговых обязательств / С. Н. Македонский. – М.: РЕЦЭП, 2005. – 51 с.; *Вязова Э. В.* Зарубежный опыт определения размера налогов / Э. В. Вязова [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://journal.org/articles/2007/ekon14.html>; *Вахитов Р.* Косвенные методы определения налогового обязательства / Р. Вахитов, А. Репя [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.dtkct.com.ua/show/3cid1952.html>; *Путренко А. М.* Організаційно-правові засади застосування непрямих методів у визначенні податкових зобов'язань платників податків : дис. ... канд. юр. наук : 12.00.07 / А. М. Путренко [Електронний ресурс]. – Режим доступа: [http://www.dtkct.com.ua/show/3cid0964.html](http://studrada.com.ua/content/%D0%BF%D1%83%D1%82%D1%80%D0%B5%D0%BD%D0%BA%D0%BE-%D0%B0%D0%BC-%D0%B7%D1%96%D0%B7%D0%B0%D1%86%D1%96%D0%B9%D0%BD%D0%BE-%D0%B7%D0%B0%D1%81%D1%82%D0%BE%D0%B2%D1%96-%D0%B7%D0%B0%D1%81%D0%B4%D0%B8-%D0%BD%D1%8F-%D0%BE%D0%B4%D1%96%D0%B2-%D1%83-%D0%B2%D0%B8%D0%B7%D0%BD%D0%BC%D0%B5%D1%82%D0%BE%D0%B4%D1%96-%D0%BF%D0%BE%D0%BA%D0%BE%D0%B2; Воронкова О.</i> Визначення податкових зобов'язань непрямими методами: проблеми та перспективи / О. Воронкова // Збірник наукових праць НУДПСУ. – 2009. – № 1. – С.69–76; <i>Вахитов Р.</i> Про непрямі методи визначення податкового зобов'язання / Р. Вахитов, А. Репя [Електронний ресурс]. – Режим доступа: <a href=); Construction Industry Audit Technique Guide (ATG): Internal Revenue Service [Електронний ресурс]. – Режим доступа: <http://www.irs.gov/Businesses/Small-Businesses-&Self-Employed/Retail-Industry-ATG-Chapter-2:-General-Issues-in-Retail#6>; Understanding Audit Techniques Can Help When Preparing Unfiled Tax Returns [Електронний ресурс]. – Режим доступа: <http://www.irsproblemsolve.com/2012/02/tips-for-unfiled-tax-returns/>; *Репя А.* Про українські непрямі методи визначення податкового зобов'язання / А. Репя [Електронний ресурс]. – Режим доступа: <http://www.dtkct.com.ua/show/3cid0959.html>; *Королев В. Д.* Застосування непрямих методів перевірок у роботі податкової служби / В. Д. Король, В. П. Синчак, Ю. Ю. Ярмоленко // Вісник Хмельницького інституту регіонального управління та права. – 2002 – № 4. – С. 167–175; *Ткаченко Н. М.* Податкові системи країн світу та України. Облік і звітність : навч. посіб. / Н. М. Ткаченко, Т. М. Горова, Н. О. Ільченко ; за заг. ред. Н. М. Ткаченко. – К. : Алетра, 2004. – 554 с.; *Дорнберг Р.* Міжнародне оподаткування / Р. Дорнберг : пер. з англ. – К. : Абрис, 1997. – 304 с.

БЮДЖЕТНЕ ПЛАНУВАННЯ ТА ПРОГНОЗУВАННЯ ЯК ІННОВАЦІЙНИЙ ІНСТРУМЕНТ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНИМИ ФІНАНСАМИ

6.1. ІННОВАЦІЙНІ ПІДХОДИ ДО БЮДЖЕТНОГО ПЛАНУВАННЯ ТА ПРОГНОЗУВАННЯ

У Програмі економічних реформ на 2010–2014 роки “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава” ставиться завдання підвищення ефективності управління державними фінансами, зокрема через запровадження середньострокового бюджетного планування. Як зазначалося, для формування середньострокової бюджетної політики як цілісної сукупності заходів виконавчої влади, спрямованих на забезпечення досягнення середньострокових цілей соціально-економічного розвитку країни, необхідна наявність найважливіших елементів:

- 1) погодження державної програми (стратегії) соціально-економічного розвитку;
- 2) інституцій та процедур, що забезпечують якісне середньострокове макроекономічне і бюджетне прогнозування;
- 3) процедур розроблення “фіскальних правил”, зокрема в частині обмеження середньострокових параметрів державного боргу та бюджетного дефіциту/профіциту;
- 4) процедур і механізмів формування “бюджетних лімітів” для головних розпорядників коштів, моніторингу і забезпечення їх виконання;
- 5) механізмів сполучення елементів “річного” і “середньострокового” в бюджетному плануванні (середньострокові бюджетні програми, ПЦМ, інвестиційні програми тощо).

Середньостроковому бюджетному прогнозу належить особлива роль: такий прогноз містить індикативні прогнозні показники зведеного та

державного бюджетів за основними видами доходів, фінансування, видатків і кредитування, державного боргу та гарантованого державою боргу, взаємовідносин державного та місцевих бюджетів, а також бюджетних програм, які забезпечують протягом кількох років виконання інвестиційних проектів. Саме від цих індикативних показників відштовхуються всі учасники процесу середньострокового бюджетного планування, а також бізнесові кола, які працюють у такому макроекономічному середовищі та взаємодіють з бюджетними установами. Для останніх індикативні прогнозні показники не є догмою, проте вони так чи інакше враховуються бізнесом при плануванні майбутньої економічної діяльності. Загалом середньострокове бюджетне прогнозування покликане сприяти формуванню стійкого макроекономічного середовища, відновленню та підтриманню високих темпів економічного зростання на інноваційно-інвестиційній основі, забезпеченню оптимального податкового та боргового навантаження та, завдяки цьому, підвищити рівень гарантій виконання державою своїх соціальних зобов'язань.

Безпосередньою метою середньострокового бюджетного прогнозування є запровадження дієвого механізму управління бюджетним процесом як складової системи управління державними фінансами, встановлення взаємозв'язку між стратегічними цілями розвитку держави та можливостями бюджету в середньостроковій перспективі, забезпечення прозорості, передбачуваності та послідовності бюджетної політики. Основними завданнями такого прогнозування є зниження впливу політичного фактора на формування бюджетних пріоритетів, підвищення результативності й ефективності здійснення бюджетних видатків, посилення бюджетної дисципліни та контролю за витратами бюджету, забезпечення стійкого фінансування інвестиційних проектів зі строком реалізації більше одного року.

В Україні Прогноз Державного бюджету України на новій основі вперше створено Міністерством фінансів України на період 2013–2014 рр. Він розроблявся з урахуванням Бюджетного та Податкового кодексів України, Програми економічних реформ на 2010–2014 роки “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава”, державних цільових програм, найкращого досвіду розвинутих європейських держав у сфері середньострокового бюджетного планування. Прогноз схвалений постановою Кабінету Міністрів України від 05.04.2012 № 318.

Зауважимо, що Прогноз Державного бюджету України на 2013–2014 роки здійснювався в умовах відсутності затвердженої державної програми соціально-економічного розвитку України на середньострокову чи тривалу перспективу (стратегії соціально-економічного розвитку), що може впливати на точність прогнозування індикативних показників. Пізніше за ініціативою Президента України на розгляд Верховної Ради України було подано проект Закону України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо системи програмних документів)” (реєстр. № 9665 від 30.12.2011), який Верховна Рада України прийняла 17.05.2012¹.

Законом передбачено внесення змін у законодавчі акти України, зокрема:

- проект основних напрямів бюджетної політики на плановий та прогноз Державного бюджету на наступні за плановим два бюджетні періоди базується лише на щорічних посланнях Президента України. При цьому виключаються повноваження Верховної Ради України щодо визначення бюджетної політики на наступний бюджетний період (зміни у Бюджетному кодексі України);
- програма діяльності Кабінету Міністрів України також має ґрунтуватися на щорічних посланнях Президента України. Отже, Кабінет Міністрів України повинен видавати акти на основі та на виконання не тільки Конституції України, законів України, актів Президента України, а й щорічних послань Президента України (зміни до Закону України “Про Кабінет Міністрів України”);
- до переліку основних завдань центральних органів виконавчої влади та місцевих державних адміністрацій включається виконання ними щорічних послань Президента України (зміни до Законів України “Про місцеві державні адміністрації” та “Про центральні органи виконавчої влади”);
- виключається необхідність розроблення та затвердження щорічної Державної програми економічного і соціального розвитку України (зміни до Законів України “Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України” та “Про державні цільові програми”).

¹ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо системи програмних документів): проект закону України від 30.12.2011 № 9665 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?pf3511=42256.

Законом розширено повноваження Президента України відповідно до внесених до Конституції України змін, підвищено роль ініційованих ним стратегічних документів у системі документів державного стратегічного планування, насамперед щорічних послань до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України.

Зміни, внесені Законом України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо системи програмних документів)”, нині враховуються в контексті виконання Плану національних дій на 2012 рік та підготовки заходів Плану національних дій на 2013 рік, а також при підготовці до другого читання законопроекту “Про державне стратегічне планування”.

У зв'язку із зазначеним, можна зробити висновок, що на сьогодні актуальними залишаються питання відпрацювання методик прогнозування, процедур взаємодії державних установ й інституцій, причетних до середньострокового бюджетного планування і прогнозування, з метою покращання якості середньострокового бюджетного прогнозування, підвищення його точності з урахуванням суттєвої волатильності українського економічного середовища, як спричиненої становленням політичної взаємодії, так і зумовленої суто економічними причинами.

Загалом бюджетне прогнозування – це застосування сукупності визначених прийомів, методів, методик, котрі дають змогу обґрунтувати майбутні ймовірні показники доходів і видатків бюджету, параметри дефіциту і державного боргу, інші показники на основі об'єктивно існуючих причинно-наслідкових зв'язків в економічних явищах і процесах. Саме бюджетне прогнозування є науково-аналітичною стадією розроблення бюджету, в рамках якої обґрунтовується концепція розвитку бюджетної сфери, визначаються раціональні шляхи її реалізації, формулюються основні завдання, що мають бути виконані.

Найпоширенішими методами, які використовуються в бюджетному прогнозуванні, є екстраполяція наявних тенденцій на майбутні періоди, створення економіко-математичних моделей фінансових явищ і процесів та використання цих моделей для визначення показників бюджету при очікуваних значеннях змінних, а також експертні оцінки. Вітчизняна економіка має особливості. У світовому господарстві Україна позиціонується як мала економіка, зорієнтована на експортне виробництво товарів переважно з низькою доданою вартістю (тобто сировинних товарів). Високий рівень інтеграції вітчизняної економіки в глобальну зумовлює її значну чутливість до світових катаклізмів, збільшує волатильність

макроекономічних та, відповідно, бюджетних параметрів. Це необхідно враховувати при прогнозуванні, що часто унеможлиблює механічне перенесення методів прогнозування, які добре себе зарекомендували в стабільних умовах інших економік, в українські реалії. Імовірно, саме ця обставина й зумовлює значні розбіжності між показниками середньострокових прогнозів доходів зведеного бюджету України, які надавались урядом, починаючи з 2005 р., з фактичними даними виконання дохідної частини (рис. 6.1.1).

Ці розбіжності вказують, що в Україні й надалі має тривати процес удосконалення методології середньострокового бюджетного прогнозування. Щодо наявності офіційних методик прогнозування доходів бюджету, то, на жаль, на сьогодні в Україні затверджена лише методика прогнозування податку на додану вартість (спільний наказ Міністерства фінансів України, Міністерства економічного розвитку і торгівлі (МЕРТ), Державної податкової служби України (ДПСУ) та Державної митної служби України “Про затвердження Методики прогнозування надходжень податку на додану вартість” від 31.08.2004 № 545/315/502/637).

При практичному прогнозуванні доходів бюджету на коротко- і середньострокову перспективу підрозділи Міністерства фінансів України використовують декілька підходів.

Метод прямого рахунку використовується, зокрема, при прогнозуванні надходжень від податку на прибуток. Основою інформаційного забезпечення є зведена декларація з податку на прибуток підприємств за даними ДПСУ та значення макроекономічних показників у майбутні періоди, які наводяться в середньостроковому прогнозі економічного і соціального розвитку України, затвердженому Кабінетом Міністрів України. У процесі прогнозування при оцінці очікуваних надходжень враховується також вплив наявної податкової заборгованості, наданих розстрочок із податку, переплат та інших чинників. Інформація про ці показники отримується на основі звітних даних ДПСУ. Логічна схема зазначеного прогнозного розрахунку наведена на рис. 6.1.2.

В інформаційному забезпеченні розрахунку прогнозних надходжень податку на прибуток підприємств загалом використовується близько 20 показників, а саме:

Д – доходи, що враховуються при обчисленні об’єкта оподаткування, включаються до доходів звітного періоду;

В – видатки, що враховуються при обчисленні об’єкта оподаткування;

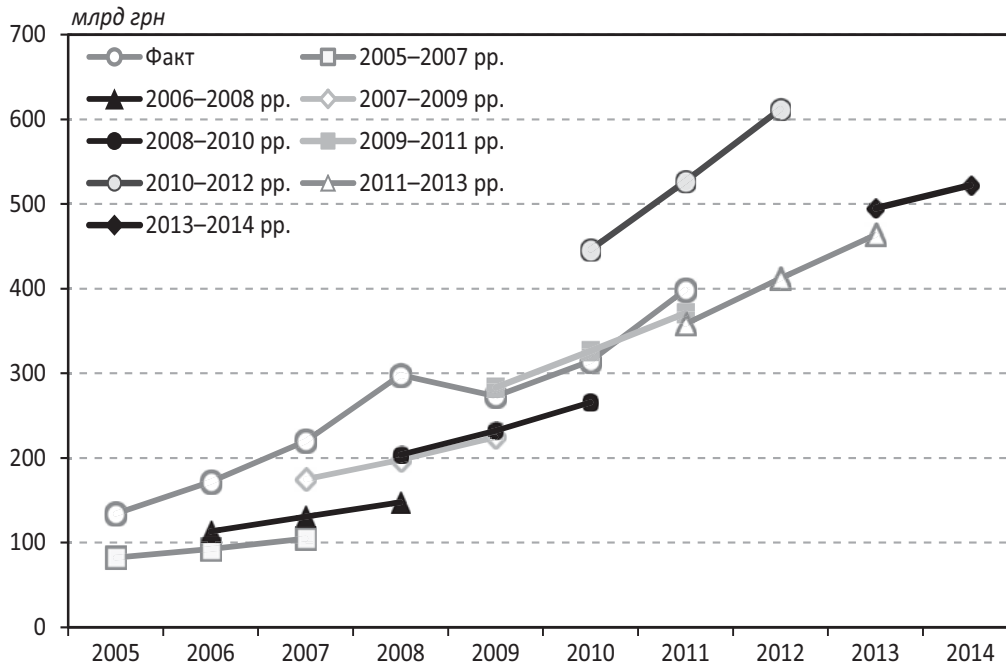


Рис. 6.1.1. Щорічний середньостроковий урядовий прогноз доходів зведеного бюджету України та фактичне виконання доходів

Складено за даними ДННУ “Академія фінансового управління” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ndfi.minfin.gov.ua>; постанов Кабінету Міністрів України: “Про прогноз показників зведеного бюджету України за основними видами доходів, видатків та фінансування на 2005–2007 pp.” від 09.09.2003 № 1427, “Про схвалення Прогнозу показників зведеного бюджету за основними видами доходів, видатків і фінансування на 2006–2008 роки та довгострокову перспективу” від 14.09.2004 № 1202, “Про схвалення прогнозу показників зведеного бюджету України за основними видами доходів, видатків і фінансування на 2007–2009 роки” від 14.09.2005 № 913, “Про прогноз показників зведеного бюджету України за основними видами доходів, видатків і фінансування на 2008–2010 роки” від 25.09.2006 № 1359, “Про схвалення Прогнозу показників зведеного бюджету України за основними видами доходів, видатків і фінансування на 2009–2011 роки” від 10.10.2007 № 1216, “Про схвалення Прогнозу показників зведеного бюджету України за основними видами доходів, видатків і фінансування на 2010–2012 роки” від 13.09.2008 № 828, “Про схвалення Прогнозу показників зведеного бюджету України за основними видами доходів, видатків і фінансування на 2011–2013 роки” від 12.09.2009 № 988, “Про схвалення Прогнозу Державного бюджету України на 2013 і 2014 роки” від 5.04.2012 № 318 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.rada.gov.ua.

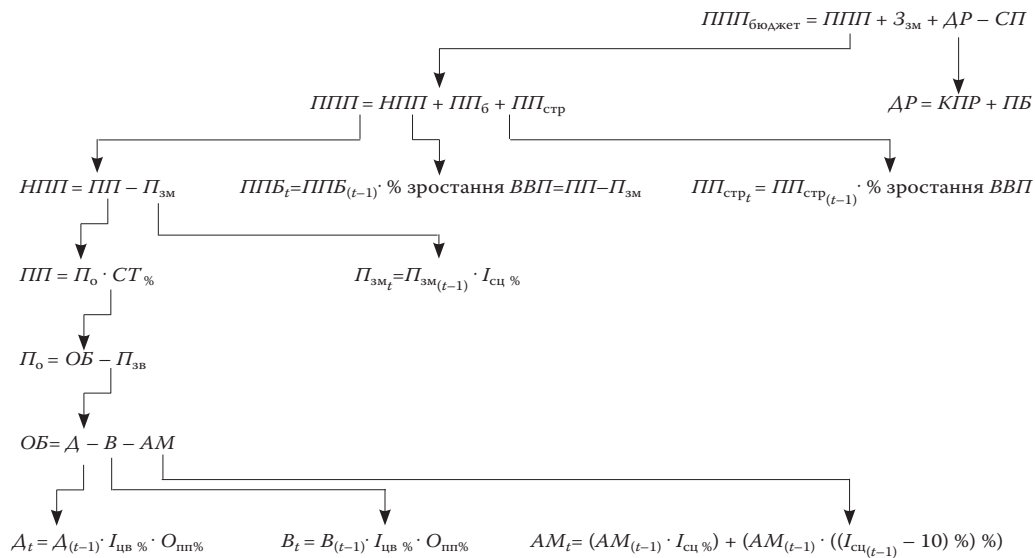


Рис. 6.1.2. Розрахунок прогнозних надходжень податку на прибуток підприємств

Складено за: Про методики прогнозування показників надходжень до бюджету : наказ Міністерства фінансів України від 24.12.2010 № 1646 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minfin.gov.ua>.

$АМ$ – сума амортизаційних відрахувань за три місяці розрахункового кварталу, обчислених із застосуванням обраного платником податку методу нарахування амортизації відповідно до кожної групи основних засобів;

$ОБ$ – прибуток із джерелом походження в Україні та за її межами, який визначається шляхом зменшення суми доходів звітного періоду на собівартість реалізованих товарів, виконаних робіт, наданих послуг та суму інших витрат звітного податкового періоду;

$П_{\text{зв}}$ – прибуток, звільнений від оподаткування;

$П_{\text{о}}$ – прибуток, що підлягає оподаткуванню;

$СТ_{\%}$ – законодавчо встановлена ставка податку;

$ПП$ – нарахована сума податку на прибуток;

$П_{\text{зм}}$ – зменшення нарахованої суми прибутку;

$НПП$ – всього нараховань з податку на прибуток за підприємствами;

$I_{\text{цв}}$ – індекс цін виробників;

- $I_{\text{ц}} \%$ – індекс споживчих цін;
 $O_{\text{пп}}$ – обсяг продукції промисловості;
 ПП_6 – податок на прибуток банківських установ;
 $\text{ПП}_{\text{стр}}$ – податок на прибуток страхових організацій;
 ППП – загальна сума нарахованого податку на прибуток;
 $\text{ППП}_{\text{бюджет}}$ – прогнозна сума податку на прибуток до зведеного бюджету;
 ДР – додатковий ресурс;
 КПР – контрольнo-перевірочна робота;
 СП – сума переплат;
 ПБ – сума погашення податкового боргу;
 $Z_{\text{зм}}$ – законодавчі зміни, що впливають на надходження з податку на прибуток прогнозного періоду;
 t – індекс часового періоду.

Методики прогнозного розрахунку надходжень з податку на прибуток підприємств та інших податків затверджено наказом Міністра фінансів України від 24.12.2010 № 1646, вони використовуються для прогнозування показників дохідної частини в короткостроковому (квартальному) та річному періоді, але окремі складові цих методик можуть бути основою для створення методик середньострокового прогнозування.

Загалом детальний аналіз методів, інформаційного забезпечення, процедури прогнозування цього та інших бюджетоформуючих податків дає змогу виявити низку факторів, які ускладнюють процес прогнозування.

По-перше, прогнозування потребує залучення великої кількості економічних показників (в окремих випадках їх понад 40), які надаються з різних джерел: ДПСУ, Державної казначейської служби України (ДКСУ), МЕРТ, Державної служби статистики України (ДССУ), Пенсійного фонду України. Таким чином, воно стає доволі трудомістким та тривалим процесом.

По-друге, велика кількість використовуваних економічних показників погіршує точність прогнозу, оскільки похибки передбачення прогнозних значень показників-складових при розрахунках інтегруються в похибці фінального розрахунку.

Експертний метод. При здійсненні прогнозів податкових надходжень на 2012–2014 рр. фахівці Міністерства фінансів України враховують ряд факторів, пов'язаних зі зміною податкового законодавства в

майбутні періоди. Наприклад, при прогнозуванні надходжень з податку на прибуток підприємств на 2012 р., фахівці Міністерства враховували:

- зниження ставки податку з 23 % у 2011 р. до 21 % у 2012 р., при цьому у I кв. 2012 р. податок на прибуток сплачувався за ставкою 23 % (відповідно до ПКУ термін сплати податку за IV кв. 2011 р. у I кв. 2012 р.);
- продовження дії податкових канікул для новостворених та малих підприємств. На податкові надходження не впливає, оскільки зазначені підприємства не сплачували податок ні у 2011 р., ні у 2012 р.;
- продовження дії галузевих пільг для підприємств легкої, суднобудівної та літакобудівної промисловості, підприємств із надання готельних послуг, підприємств машинобудування для агропромислового комплексу та інших. На надходження не впливає, оскільки ці пільги вже діяли протягом 2011 р.;
- прогнозоване зростання прибутку прибуткових підприємств – 117,5 % за даними МЕРТ (2011 р. – 242,3 млрд грн; у 2012 р. – 284,7 млрд грн);
- зростання прогнозних надходжень з податку на прибуток підприємств – 116,7 % до очікуваних надходжень у 2011 р. за розрахунками Міністерства фінансів України (2011 р. – 48 млрд грн; у 2012 р. – 56 млрд грн);
- нижчу, ніж у 2011 р., питому вагу надходжень з податку на прибуток у прибутку прибуткових підприємств – 19,7 % (2011 р. – 19,8 %);
- збереження питомої ваги надходжень податку на прибуток у ВВП на рівні 2010 р. та 2011 р. – 3,7 %.

Безпосередньо процес прогнозування мав кілька етапів.

На першому етапі за даними ДССУ визначалася поквартальна питома вага прибутку прибуткових підприємств 2010 р. Зокрема, встановлено, що у I кв. вона становила 24,8 %; у II кв. – 26,5, а у III і IV кв. – 21,7 та 26,9 %, відповідно.

На другому етапі здійснювався розподіл прогнозної суми прибутку прибуткових підприємств на 2012 р. поквартально за питомою вагою кварталів у 2010 р. (прогнозна сума прибутку прибуткових підприємств 2012 р. взята за даними МЕРТ). Обчислено, що сума прибутку прибуткових підприємств у I кв. 2012 р. становитиме 65 202 млн грн, у II кв. – 70 665 млн, а у III та IV кв. – 61 919 млн та 273 289 млн грн, відповідно.

Третій етап розрахунку зводився до уточнення оцінок у перехідні квартали. Оскільки, відповідно до законодавства, у I кв. сплачується податок на прибуток за результатами роботи у IV кв., для розрахунку враховано розрахунковий прибуток прибуткових підприємств за IV кв. 2011 р. та ставку податку, яка діяла в цьому періоді. Тому в I кв. використовувалася ставка 23 %, а у II–IV кв. розрахунок здійснювався за ставкою 21 %.

Знаючи поквартальну суму прибутку прибуткових підприємств у 2012 р. та ставки податку, шляхом множення розраховано значення поквартальних сум податку на прибуток підприємств у 2012 р.: у I кв. – 14 997 млн грн, у II кв. – 14 840 млн, у III і IV кв. – 15 856 млн і 13 003 млн грн відповідно. Підсумувавши всі квартальні значення, отримуємо річну суму податку в розмірі 58 695 млн грн, однак, з огляду на суму переплат обсягом 2662 млн грн, остаточний прогноз на 2012 р. з податку на прибуток підприємств визначено в розмірі 56 033 млн грн.

Метод прогнозування за питомими вагами у ВВП використовується достатньо тривалий час і передбачає прогнозування питомих ваг складових у ВВП за складовими надходжень у доходах щодо ВВП і обчислень на основі цих складових відповідно до прогнозованого ВВП.

Використання цього методу прогнозування надає можливість отримувати розрахунки з достатньою точністю, але можливе лише за умов стабільної динаміки розвитку економіки.

Загалом прогнозні показники податкових надходжень та податків на доходи, прибуток, збільшення ринкової вартості як складової податкових надходжень, отримані зазначеними методами на 2012–2014 рр., наведено в табл. 6.1.1.

Зважаючи на недосконалість наявних підходів до середньострокового прогнозування доходів бюджету та з огляду на необхідність застосування передового зарубіжного досвіду у цій галузі, на увагу заслуговує підхід до створення методики середньострокового прогнозування доходів основних бюджетоформуючих податків на базі відомих розробок, адаптованих у пострадянських країнах, зокрема Казахстані.

Особливістю розроблюваної методики прогнозування є використання оцінки окремих податкових надходжень до бюджету із застосуванням показника “ефективна ставка податку”, який є відношенням сумарних надходжень з певного податку до величини реальної податкової бази.

На відміну від ставки, обумовленої податковим законодавством, ефективна ставка відображає величину неподаткових відрахувань щодо обсягу потенційної бази, а податкових надходжень щодо реальної по-

Таблиця 6.1.1

Прогнозні показники доходів зведеного бюджету України

Показник	2012		2013		2014	
	тис. грн	% ВВП	тис. грн	% ВВП	тис. грн	% ВВП
Валовий внутрішній продукт	1 500 000,0	–	1 687 800,0	–	1 854 100,0	–
Податкові надходження	367 975,1	24,53	415 178,8	24,60	427 873,8	23,08
Податки на доходи, податки на прибуток, податки на збільшення ринкової вартості	122 470,3	8,16	140 423,4	8,32	151 957,1	8,20

Складено за: Про схвалення Прогнозу економічного і соціального розвитку України на 2012 рік та основних макропоказників економічного і соціального розвитку України на 2013 і 2014 роки : постанова Кабінету Міністрів України від 31.08.2011 № 907 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.rada.gov.ua.

даткової бази, яка є вужчою за потенційну внаслідок виключення деяких об'єктів з оподаткування. Ефективна ставка податку може відрізнятися від законодавчо встановленої ставки оподаткування внаслідок урахування податкових пільг, застосування декількох (відмінних від стандартної) податкових ставок, наявності податкової недоїмки, ухиляння від сплати податку тощо.

Методика розрахунку податку на прибуток підприємств. Перший підхід до прогнозування податку на прибуток підприємств базується на прогнозованому обсязі податкової бази за формулою:

$$ППП_t = База_t \cdot S_{\text{ефект}}, \quad (6.1.1)$$

де $ППП_t$ – податок на прибуток підприємств у майбутній прогнозований період; $База_t$ – база оподаткування у майбутній прогнозований період; $S_{\text{ефект}}$ – ефективна ставка, що визначається через відомі показники у попередній період:

$$S_{\text{ефект}} = \frac{ППП_{t-1}}{База_{t-1}} \cdot 100, \quad (6.1.2)$$

де $ППП_{t-1}$ – обсяг податку на прибуток підприємств за попередній період; $База_{t-1}$ – база за попередній період.

Другий підхід використовує інформацію про нараховану та сплачену суму податку на прибуток підприємств у розрізі великих платників податків, що підлягають моніторингу ДПСУ, результати річних перерахунків за податковими деклараціями.

Прогноз за цим варіантом здійснюється на основі оцінки очікуваних надходжень податку на прибуток підприємств від великих платників податків у поточному році та визначеної частки надходжень податку від великих платників податків у загальному обсязі надходжень податку за попередні три роки, включаючи звітний. З очікуваного надходження податку виключаються разові платежі, що мають несистемний характер і не залежать від виробничої діяльності, зокрема, великі розміри річних перерахунків, отриманих унаслідок тимчасових факторів (коливання цін, структурних змін), і суми, донараховані за актами перевірок.

Розрахунок прогнозованої суми надходжень корпоративного прибуткового податку загалом визначається за формулою:

$$P_{\text{прогноз}} = \frac{P_{\text{очікуване}}}{A_{\text{факт}}} \cdot 100 \% \cdot \frac{V_{\text{темп}}}{100 \%}, \quad (6.1.3)$$

де $P_{\text{прогноз}}$ – прогнозована сума податку на прибуток підприємств; $P_{\text{очікуване}}$ – очікуване надходження податку від великих платників податків у поточному році; $A_{\text{факт}}$ – частка надходжень податку від великих платників податків у загальному обсязі надходжень, %; $V_{\text{темп}}$ – темп зростання валового внутрішнього продукту на плановий період.

Розрахунок річного очікуваного надходження податків від великих платників податків для прогнозування здійснюється за формулою:

$$P_{\text{очікуване}} = \frac{P_{\text{звіт}} - P_{\text{разове}}}{M_{\text{факт}}} \cdot 12, \quad (6.1.4)$$

де $P_{\text{очікуване}}$ – очікуване надходження податку в поточному році; $P_{\text{звіт}}$ – надходження податку за звітний період поточного року; $P_{\text{разове}}$ – разові податкові надходження; $M_{\text{факт}}$ – кількість місяців у звітному періоді поточного року.

Методика розрахунку податку на доходи фізичних осіб. При використанні *першого* варіанта базою прогнозу податку на доходи фізичних осіб є загальний обсяг заробітної плати у прогнозованому періоді, яка зменшується на загальну суму єдиного соціального внеску та соці-

альну пільгу, отримана різниця множиться на ефективну ставку податку за формулою:

$$ПДФО_t = \left(ЗП_t - (ЗП_t \cdot 0,061) - \left(\frac{ПМ_t}{2} \cdot C_{\text{чно}} \cdot 0,2 \right) \right) \cdot S_{\text{ефект}}, \quad (6.1.5)$$

де $ПДФО_t$ – податок на доходи фізичних осіб у прогнозованому році; $ЗП_t$ – заробітна плата за рік; 0,061 – ставка єдиного соціального внеску; $ПМ_t$ – розмір прожиткового мінімуму у прогнозованому році, до 1 січня 2015 р. пільга становить 50 %; 0,2 – відсоток працівників що отримають право на соціальну пільгу (обсяг заробітної плати яких не перевищує 1300 грн); $C_{\text{чно}}$ – чисельність працюючих осіб;

$S_{\text{ефект}}$ – середня ефективна ставка, визначається таким чином:

$$S_{\text{ефект}} = \frac{ПДФО_{t-1}}{ЗП_{t-1}} \cdot 100, \quad (6.1.6)$$

де $ПДФО_{t-1}$ – сума податку на доходи фізичних осіб за звітний період; $ЗП_{t-1}$ – заробітна плата за рік за звітний період.

Другий варіант. Прогноз обсягу податку на доходи фізичних осіб визначається на основі очікуваного обсягу доходу за поточний рік, скоригованого на прогнозований темп зростання доходів платників податків та застосування середньої ефективної ставки за формулою:

$$ПДФО_t = O_{\text{дох}} \cdot \frac{T_{\text{фзД}}}{100 \%} \cdot S_{\text{ефект}}, \quad (6.1.7)$$

де $ПДФО_t$ – прогнозована сума податку на доходи фізичних осіб; $O_{\text{дох}}$ – очікуваний обсяг доходу за поточний рік; $T_{\text{фзД}}$ – темп зростання доходу в планованому році; $S_{\text{ефект}}$ – середня ефективна ставка.

Зважаючи на обсяг доходів фізичних осіб та надходжень з податку на них за попередній рік або звітний період поточного року, необхідно визначити середню ефективну ставку податку, що склалася, за формулою:

$$S_{\text{ефект}} = \frac{P_{\text{звіт}}}{OD} \cdot 100 \%, \quad (6.1.8)$$

де $S_{\text{ефект}}$ – середня ефективна ставка; $P_{\text{звіт}}$ – сума податку з доходів фізичних осіб за звітний період; OD – обсяг доходу за звітний період.

Водночас для орієнтира необхідно зробити розрахунок очікуваного й прогнозованого надходження податку на базі динаміки надходження в поточному році та за ряд років. При розрахунку прогнозу слід виключити з очікуваного надходження податку разові платежі, що мають несистемний характер.

Методика розрахунку податку на додану вартість. При прогнозуванні цього податку розрахунок за товарами та послугами, виробленими в Україні та ввезеними на її територію, проводиться окремо.

Підхід до прогнозування податку на додану вартість на вироблені в країні товари базується на прогнозованому обсязі валової доданої вартості, що вираховується за питомою вагою у ВВП за формулою:

$$ПДВ_t = ВДВ_t \cdot S_{\text{ефект}}, \quad (6.1.9)$$

де $ПДВ_t$ – податок на додану вартість у прогнозованому році; $ВДВ_t$ – валова додана вартість у прогнозованому році; $S_{\text{ефект}}$ – середня ефективна ставка:

$$S_{\text{ефект}} = \frac{ПДВ_{t-1}}{ВДВ_{t-1}} \cdot 100, \quad (6.1.10)$$

де $S_{\text{ефект}}$ – середня ефективна ставка; $ПДВ_{t-1}$ – сума прибуткового податку за звітний період; $ВДВ_{t-1}$ – обсяг валової доданої вартості за звітний період.

Підхід до прогнозування податку на додану вартість на ввезені на територію України товари та послуги базується на прогнозованому обсягу імпорту на плановий період за формулою:

$$ПДВ_t = V_t \cdot S_{\text{ефект}}, \quad (6.1.11)$$

де $ПДВ_t$ – податок на додану вартість у прогнозованому році; V_t – обсяг імпорту на плановий період; $S_{\text{ефект}}$ – середня ефективна ставка.

$$S_{\text{ефект}} = \frac{ПДВ_{t-1}}{V_{t-1}} \cdot 100, \quad (6.1.12)$$

де $S_{\text{ефект}}$ – середня ефективна ставка; $ПДВ_{t-1}$ – сума прибуткового податку за звітний період; V_{t-1} – обсяг імпорту у звітному періоді.

Методика розрахунку акцизного податку. При його прогнозуванні розрахунок на підакцизні товари, вироблені в Україні, та за імпортованими підакцизними товарами здійснюється окремо.

За основу розрахунку прогнозу на підакцизні товари, вироблені в Україні, беруться відомості про обсяг виробництва підакцизних товарів на плановий період і середню ефективну ставку за формулою:

$$Акциз_t = V_t \cdot S_{\text{ефект}}, \quad (6.1.13)$$

де $Акциз_t$ – надходження від акцизного податку в прогнозованому періоді;
 V_t – прогнозований обсяг виробництва підакцизної продукції (6.1.14);
 $S_{\text{ефект}}$ – середня ефективна ставка формула (6.1.15).

$$V_t = (0,2V_{t-3} + 0,3V_{t-2} + 0,5V_{t-1}), \quad (6.1.14)$$

де V_{t-n} – обсяг виробництва підакцизної продукції у минулих періодах;
0,2; 0,3; 0,5 – емпірично визначені вагові коефіцієнти формула.

$$S_{\text{ефект}} = \frac{Акциз_{t-1}}{V_{t-1}} \cdot 100, \quad (6.1.15)$$

де $S_{\text{ефект}}$ – середня ефективна ставка; $Акциз_{t-1}$ – сума надходжень від акцизного податку у звітному періоді; V_{t-1} – прогнозований обсяг виробництва підакцизної продукції у звітному періоді.

Основою розрахунку прогнозу надходжень від акцизного податку на імпортовані товари є показник обсягу імпорту згідно з постановами Кабінету Міністрів України “Про схвалення Прогнозу показників зведеного бюджету України за основними видами доходів, видатків і фінансування” на відповідні роки. Розрахунок здійснюється за формулою:

$$Акциз_t = V_t \cdot S_{\text{ефект}}, \quad (6.1.16)$$

де $Акциз_t$ – надходження від акцизу у прогнозованому періоді; V_t – прогнозований обсяг імпорту підакцизної продукції (1.17); $S_{\text{ефект}}$ – середня ефективна ставка (1.18).

$$V_t = (0,2V_{t-3} + 0,3V_{t-2} + 0,5V_{t-1}), \quad (6.1.17)$$

де V_{t-n} – обсяг імпорту підакцизної продукції в минулих періодах;

$$S_{\text{ефект}} = \frac{Акциз_{t-1}}{V_{t-1}} \cdot 100, \quad (6.1.18)$$

де $S_{\text{ефект}}$ – середня ефективна ставка; $Акциз_{t-1}$ – сума надходжень від акцизного податку з імпортової продукції у звітному періоді; V_{t-1} – прогнозований обсяг імпорту підакцизної продукції у звітному періоді.

З огляду на те, що на сьогодні в Україні розроблено та затверджено на державному рівні лише методику прогнозування податку на додану вартість, фахівці Міністерства фінансів України та науковці продовжують вишукувати, розробляти й апробувати методику прогнозування, які дали б найкращий результат.

Як один із прикладів оцінимо можливості середньострокового моделювання надходжень із податку на прибуток на основі методів, які використовуються в міжнародній практиці, а також багатофакторної економічної моделі, до інформаційного забезпечення якої залучалися, зокрема, основні показники, що використовуються в урядовому прогнозі економічного та соціального розвитку України на 2013 та 2014 роки (постанова Кабінету Міністрів України від 28.11.2011 № 1216). У цій постанові надано середньостроковий прогноз: валового внутрішнього продукту; індексу споживчих цін; індексу цін виробників промислової продукції; прибутку прибуткових підприємств; фонду оплати праці найманих працівників; середньомісячної заробітної плати; кількості зайнятих економічною діяльністю у віці 15–70 років; рівня безробіття; продуктивності праці; сальдо торговельного балансу; експорту товарів і послуг; імпорту товарів і послуг.

Податок на прибуток підприємств, є одним з бюджетоутворюючих податків, становлячи значну частку як у ВВП, так і у структурі доходів зведеного бюджету (табл. 6.1.2).

Таблиця 6.1.2

Динаміка частки ППП у доходах зведеного бюджету України та ВВП, %

Показник	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Частка ППП у доходах ЗБУ	19,7	19,9	15,7	15,1	15,2	17,6	17,7	17,5	15,2	15,6	16,1	12,1	12,8	13,7
Частка ППП у ВВП	5,6	5,0	4,5	4,1	4,2	5,0	4,7	5,3	4,8	4,8	5,0	3,6	3,8	4,2

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

Відносні показники надходжень ППП відображають структуру економічної системи, що дає змогу простежувати тенденції структурних змін в економіці на довгостроковому проміжку часу. Як бачимо з табл. 6.1.2 спостерігаються трирічні цикли зміни частки ППП у доходах ЗБУ. Так, з 2000 по 2002 р. надходження від ППП становили в середньому 15,2 %, з 2003 по 2005 р. – 17,5, з 2006 по 2008 р. – 15,6, а з 2009 по 2011 р. – 12,8 %, що свідчить про відносну стабільність структури економіки впродовж трирічного проміжку часу. Аналогічні закономірності спостерігаються і в динаміці надходжень ППП як частки ВВП. Зміну се-

реднього трирічного рівня цієї частки можна бачити у 2000, 2003, 2006 та 2009 рр. Цю особливість також варто враховувати при розробленні середньострокових планів.

Щодо динаміки річних надходжень, то привертає увагу порівняно суттєве їх збільшення у 2003 р., що пов'язується із сукупним ефектом від зниження ставки податку, розширення бази оподаткування та введення податкової декларації з податку на прибуток підприємства (рис. 6.1.3).

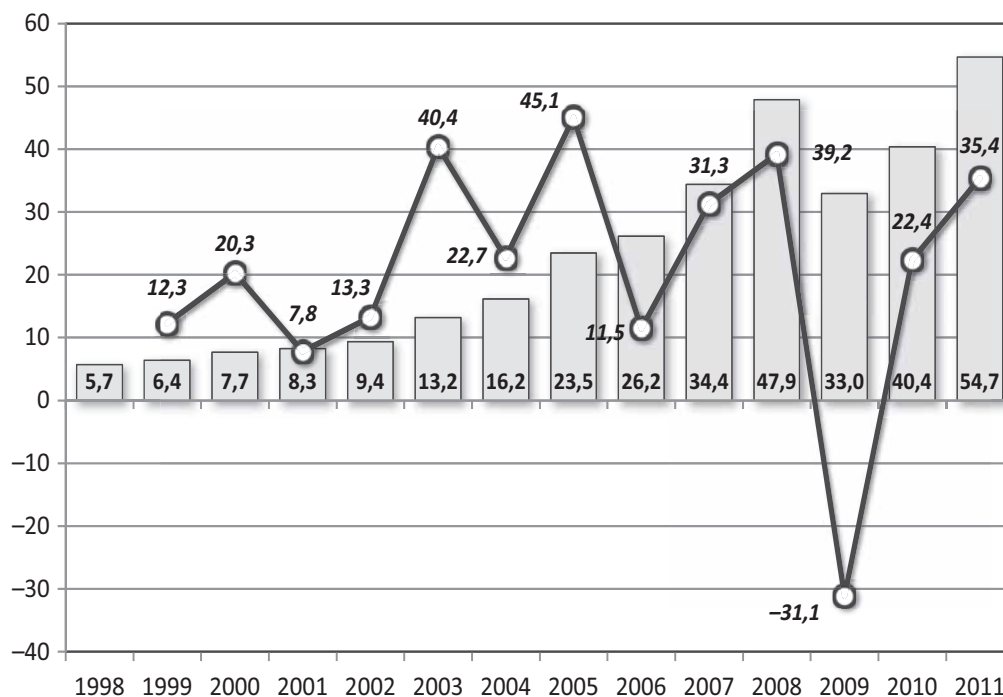


Рис. 6.1.3. Динаміка річних надходжень та темпів приросту надходжень ППП до зведеного бюджету України

Складено за даними ДННУ “Академія фінансового управління” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ndfi.minfin.gov.ua>.

У 2004 р. у декларації була здійснена заміна щомісячних розрахунків авансових платежів із податку на прибуток на кварталні. Щомісячні розрахунки виявилися неефективними, оскільки ускладнювали адміністрування та процес сплати податку його платниками.

Зростання надходжень із податку на прибуток підприємств у 2005 р. було зумовлено низкою факторів, серед найсуттєвіших з яких – скасування

вання спеціальних економічних зон¹, а також інвестиційний бум, зумовлений поліпшенням інвестиційного клімату.

Для квартальних надходжень ППП також спостерігаються певні особливості. Згідно з податковою декларацією з податку на прибуток підприємства, яку було введено в 2003 р., надходження від такого податку за останній квартал звітного податкового року потрапляли до бюджету протягом останнього місяця року², а не переносилися на наступний квартал, як для перших трьох кварталів. На квартальну динаміку також впливала практика використання підприємствами законодавчої норми про перенесення своїх балансових збитків на наступні податкові періоди як інструмент зменшення рівня оподаткування³. Ці закономірності необхідно враховувати при здійсненні короткострокових прогнозів.

У міжнародній практиці для середньострокового прогнозування використовується відносно невелика кількість показників, які, здебільшого офіційно надаються урядовими установами на три – чотирирічну перспективу, широко використовується також сценарний підхід⁴.

Серед найбільш поширених у міжнародній практиці методів, які використовуються для середньострокового прогнозування доходів бюджету⁵ і можуть бути застосованими для прогнозування надходжень з податку на прибуток підприємств, є, як зазначалося, так званий метод ефективної ставки. Прогнозний показник обсягу податку на прибуток у цьому разі можна розраховувати за формулами (6.1.1) та (6.1.2).

Ефективна ставка, яка є відношенням сумарних надходжень з податку до величини бази оподаткування, на відміну від ставки, обумовленої податковим законодавством, відображає величину неподаткових відра-

¹ Про внесення змін до Закону України “Про оподаткування прибутку підприємств” : закон України від 01.07.2004 № 1957-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.

² Про внесення змін до Закону України “Про оподаткування прибутку підприємств” : закон України від 24.12.2002 № 349-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.

³ Бюджетна політика у контексті соціально-економічного розвитку України : у 6 т. Т. 3: Розвиток системи податків як основи зміцнення державних фінансів : монографія / М. Я. Азаров, Ф. О. Ярошенко, Т. І. Єфименко та ін. – К. : НДФІ, 2004. – 308 с.

⁴ Republique Francaise. Minestere de L'Economie des Finances et de L'Industrie [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.economie.gouv.fr>.

⁵ Government Offices of Sweden Ministry of Finance [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.sweden.gov.se/sb/d/2062?setEnableCookies>.

хувань щодо обсягу ідеальної (потенційної) бази, а податкових надходжень щодо реальної податкової бази. Остання є “усередненою” та вужчою за потенційну внаслідок застосування у практиці оподаткування податкових пільг, декількох (відмінних від стандартної) податкових ставок, наявності податкових недоїмок, ухилення від сплати податку тощо.

Результати прогнозування надходжень від ППП за методом ефективної ставки з використанням ВВП як податкової бази представлено у табл. 6.1.3. При розрахунку прогнозних показників податку на прибуток підприємств на 2012–2014 рр. використовувався песимістичний прогноз обсягу ВВП, наведений у постанові Кабінету Міністрів України від 28.11.2011 № 1216¹. Ефективна ставка розрахована як середня ефективна ставка за три попередні роки, оскільки в цьому разі відхилення фактичних і розрахункових (“прогнозних” для минулих періодів) значень надходжень досліджуваного податку було найменшим.

Точність, з якою надаються прогнозні величини для 2013–2014 рр., становить 4,6 млрд грн. Вона визначена на основі врахування відхилень прогнозних та фактичних значень ППП за останні п’ять років включно з 2011 р. Відхилення в більш ранні роки, з огляду на інфляційний вплив, при розрахунку величини середнього відхилення не застосовувались.

Перевагою використання методу ефективної ставки є можливість застосування різних баз для підвищення точності розрахунку прогнозного показника. У рамках нашого дослідження надходжень податку на прибуток підприємств одним з найбільш відповідних економічних показників як бази є прибуток (фінансовий результат) прибуткових підприємств. За аналізований період відбувалися також зміни ставки оподаткування, що справляли прямий вплив на обсяг надходжень від ППП. Очевидно, що адекватною базою для розрахунку ефективної ставки буде ряд, розрахований як добуток: $k \cdot FR = (\text{Ставка}) \cdot (\text{Фінансовий результат})$, де *Ставка* – це ставка оподаткування податком на прибуток підприємств, *Фінансовий результат* – фінансовий результат прибуткових підприємств.

Застосуємо цей показник для прогнозування методом ефективної ставки (табл. 6.1.4).

¹ Про схвалення Прогнозу економічного і соціального розвитку України на 2012 рік та основних макропоказників економічного і соціального розвитку України на 2013 і 2014 роки : постанова Кабінету Міністрів України від 28.11.2011 № 1216 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : – <http://www.rada.gov.ua>.

Таблиця 6.1.3

**Прогнозування надходжень з ППП за методом ефективної ставки
із застосуванням обсягу ВВП як умовної бази оподаткування**

Рік	ВВП, млрд грн	Податок на прибуток підприємств, млрд грн		Абсолютне відхилення, млрд грн	Ефективна ставка
		Прогнозне значення	Фактичне значення		
1998	102,6	–	5,7	–	–
1999	130,4	–	6,4	–	–
2000	170,1	8,9	7,7	–	0,0500
2001	204,2	10,2	8,3	–	0,0450
2002	225,8	10,1	9,4	–	0,0425
2003	267,3	11,4	13,2	–	0,0439
2004	345,1	15,1	16,2	–	0,0460
2005	441,5	20,3	23,5	–	0,0498
2006	544,2	27,1	26,2	–	0,0494
2007	720,7	35,6	34,4	1,2	0,0497
2008	948,1	47,1	47,9	0,8	0,0488
2009	913,3	44,6	33,0	11,6	0,0448
2010	1 094,6	49,0	40,4	8,6	0,0412
2011	1 314,0	54,1	54,7*	0,6	0,0382
2012	1 500,0	57,3 ± 4,6	53,5**	–	0,0382
2013	1 687,8	64,5 ± 4,6	60,6***	–	0,0382
2014	1 854,1	70,8 ± 4,6	65,4***	–	0,0382

* Уточнена інформація Державної казначейської служби України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://treasury.gov.ua/main/uk/publish/article/159400>.

** Інформація з Пояснювальної записки до Закону України “Про Державний бюджет України на 2012 рік” (Інформація про соціально-економічне становище країни та основні прогнозні макропоказники економічного і соціального розвитку на 2012 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/GF6Y000A.html).

*** Прогнозні показники Міністерства фінансів України (Про схвалення прогнозу Державного бюджету України на 2013–2014 роки : постанова Кабінету Міністрів України від 05.04.2012 № 318 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/318-2012-%D0%BF>).

Складено за розрахунками автора.

Таблиця 6.1.4

**Прогнозування надходжень ППП за методом ефективної ставки
із застосуванням $k \cdot FR$ як податкової бази**

Рік	$k \cdot FR$, млрд грн	Податок на прибуток підприємств, млрд грн		Абсолютне відхилення, млрд грн	Ефективна ставка
		Прогнозне значення	Фактичне значення		
1998	6,0	–	5,7	–	–
1999	8,1	–	6,4	–	–
2000	10,8	8,8	7,7	–	0,8177
2001	11,5	8,5	8,3	–	0,7416
2002	10,9	8,3	9,4	–	0,7657
2003	13,2	11,4	13,2	–	0,8614
2004	18,4	16,8	16,2	–	0,9143
2005	22,3	21,8	23,5	–	0,9781
2006	27,7	26,6	26,2	–	0,9600
2007	45,7	41,9	34,4	7,5	0,9175
2008	48,4	43,4	47,9	4,5	0,8961
2009	36,0	31,9	33,0	1,1	0,8864
2010	52,7	47,0	40,4	6,6	0,8910
2011	58,9	51,3	54,7*	3,4	0,8707
2012	61,7	53,7 ± 4,6	53,5**	–	0,8707
2013	63,2	55,1 ± 4,6	60,6***	–	0,8707
2014	59,6	51,9 ± 4,6	65,4***	–	0,8707

* Уточнена інформація Державної казначейської служби України.

** Інформація з Пояснювальної записки до Закону України “Про Державний бюджет України на 2012 рік”.

*** Прогнозні показники Міністерства фінансів України.

Складено за розрахунками автора.

Отримані значення для 2012, 2013, 2014 рр. становлять 53,7 ± 4,6, 55,1 ± 4,6, 51,9 ± 4,6 млрд грн відповідно, і на 2012 та 2013 рр. є близькими до значень прогнозних показників Міністерства фінансів України.

Таким чином, підхід до середньострокового прогнозування з використанням методу ефективної ставки, за умови правильного вибору бази, може вважатися допустимим. Точність, яку гарантує цей метод, однак є невисокою, що може бути пов'язане з нестабільністю україн-

ського економічного середовища та його підвищеною чутливістю до кризових явищ і, відповідно, ширшим діапазоном зміни основних макроекономічних параметрів, слабкою передбачуваністю поведінки тіньового сектору економіки тощо. Саме це призводить до достатньо істотних відхилень прогнозованих і фактичних даних протягом 2007–2011 рр. та зумовлює величину похибки 4,6 млрд грн. Як наслідок, багато методів і прийомів моделювання, які досить непогано зарекомендували себе стосовно економік розвинутих країн, не завжди спрацьовують у вітчизняних умовах. Це потребує розроблення нових підходів, за допомогою яких можна до певної міри нівелювати недоліки наявних методів моделювання¹.

Розглянемо можливість підвищення точності прогнозування за рахунок використання для прогнозування економетричних моделей, у яких факторні змінні вибираються зі спектра показників, перелічених у постанові Кабінету Міністрів України “Про внесення змін у додаток до Постанови Кабінету Міністрів України від 31 серпня 2011 р. № 907” від 28.11.2011 № 1216. Аналіз кореляційного взаємозв’язку обсягу надходжень з податку на прибуток підприємств до зведеного бюджету України з макроекономічними показниками, врахованими в зазначеній Постанові, показує, що суттєвий взаємозв’язок таких надходжень є з такими факторами, як валовий внутрішній продукт, прибуток прибуткових підприємств, експорт товарів і послуг.

У праці використовувалася специфікація моделі вигляду:

$$Y = a_1 \cdot X_1 + a_2 \cdot X_2 + a_3 \cdot X_3, \quad (6.1.19)$$

де Y – надходження з податку на прибуток підприємств як частка ВВП, a_1, a_2, a_3 – відповідні коефіцієнти при факторних змінних X_1 (добуток фінансового результату (прибутку прибуткових підприємств) та законодавчо встановленої ставки оподаткування як частка ВВП), X_2 (експорт товарів і послуг як частка ВВП), X_3 (фіктивна змінна, пов’язана зі зміною податкового законодавства). Моделювання проводилося за допомогою прикладних програм Eviews 7.0 та Excel 2007.

Фіктивна змінна X_3 може набувати значень 0, 1, –1 залежно від того, який ефект щодо податкових надходжень закладається при зміні податкового законодавства. Як приклад у табл. 6.1.5 наведено розрахунок ефекту впливу на обсяг надходжень з податку на прибуток у 2011 р. за-

¹ Лондар С. Л. Моделювання надходжень із податку на прибуток підприємств в умовах українського економічного середовища / С. Л. Лондар // Фінанси України. – 2010. – № 12. – С. 12–20.

Таблиця 6.1.5

**Розрахунок зміни надходжень ППП до зведеного бюджету у 2011 р.
внаслідок упровадження положень Податкового кодексу
(крім зміни ставки оподаткування), млрд грн**

Розділ III. Податок на прибуток підприємств	Ресурс		Сальдо
	+	-	
1. За рахунок наближення податкового та бухгалтерського обліку	7,48		
2. Заборона віднесення на витрати платника податку на прибуток витрат на придбання товарів (робіт, послуг) у фізичних осіб – платників єдиного податку	0,17		
3. Додаткові надходження за рахунок скасування окремих місцевих податків, що включалися до витрат платника	0,17		
4. Заборона врахування витрат на маркетингові, консалтингові та інжинірингові послуги, придбані у нерезидента, у складі витрат платника податку	0,61		
5. Запровадження ставки 0 % з податку на прибуток підприємств для підприємств з оборотом до 3 млн грн		0,53	
6. Запровадження ставки 0 % податку на прибуток для підприємств літако- та суднобудування, готелів			
7. Запровадження ставки 0 % податку на прибуток підприємств для підприємств легкої промисловості		0,13	
8. Звільнення від оподаткування прибутку підприємств енергетичної галузі			
9. Звільнення від оподаткування ПДВ операцій з постачання зерна, крім першої поставки (збільшення валових витрат у зернотрейдерів під час придбання зерна у с.-г. виробника)		1,36	
10. Урахування у складі витрат сум ремонтів та поліпшення основних засобів		2,22	
11. Зміни фінансового ресурсу від упровадження касового методу для визначення податку на прибуток підприємств житлово-комунального господарства		0,13	
12. Недонадходження бюджету внаслідок звільнення машинобудування агропромислового комплексу від сплати податку на прибуток		0,03	
Всього	+8,43	-4,40	+4,03

Складено за розрахунками автора.

конодавчих змін, зафіксованих у Податковому кодексі України (крім ефекту зміни ставки оподаткування, що враховується змінною X_1). Як бачимо, цей ефект позитивний, тому фіктивній змінній приписувалася у 2011 р. величина "+1". Якщо в певні періоди змін не було, фіктивній змінній присвоювалася величина "0".

Перелік законодавчих актів, які враховують інші зміни щодо податку на прибуток підприємств, ніж зміни ставки оподаткування, а також зна-

Таблиця 6.1.6

Законодавча база, що використовувалася для визначення значення фіктивної змінної X_3

Рік	Значення змінної	Реквізити Законів України
1998	1	20.11.1998 – № 269-XII
1999	0	
2000	-1	02.03.2000 – № 1523-III
2001	-1	24.04.2001 – № 2323-III 11.05.2001 – № 2355-III 20.09.2001 – № 2712-III
2002	1	12.02.2002 – № 2975-III (набрання чинності з 01.01.2002 до 01.01.2003)
2003	1	01.01.2003 – № 349-IV 10.06.2003 – № 856-IV
2004	0	
2005	1	01.01.2005 – № 1957-IV
2006	-1	01.01.2006 – № 2229-IV
2007	0	
2008	1	04.06.2008 – № 309-VI
2009	1	01.01.2009 – № 694-VI 11.06.2009 – № 1254-VI 01.07.2009 – № 1474-VI 15.10.2009 – № 1608-VI
2010	0	
2011	1	Податковий кодекс України, набрав чинності з 01.01.2011 (розділ III – з 01.04.2011)
2012	0	
2013	0	
2014	1	Передбачається внесення змін щодо розширення бази оподаткування

Складено за: Верховна Рада України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.rada.gov.ua.

чення фіктивної змінної, які використовувалися при моделюванні, наведено у табл. 6.1.6.

На основі сформованого масиву даних здійснювався кореляційно-регресійний аналіз із застосуванням методики уточнення з використанням адаптивного коригування методом найменших квадратів. За допомогою останнього модель коригувалася на максимальну відповідність найактуальнішим даним, якими вважались очікувані дані 2011 р. Розрахунок проводився з використанням засобів Excel 2007. У функції “пошук рішення” ставились умови: сума квадратів відхилень модельних значень від статистичних мала бути мінімальною, крім того, модельна розрахункова величина податкових надходжень і така сама статистична величина для 2011 р. мали збігатися.

При моделюванні здійснювалися всі стандартні процедури щодо визначення адекватності моделей, проведення тестів на мультиколінеарність, гетероскедастичність, автокореляцію.

Отримані величини шуканих коефіцієнтів a_1 , a_2 , a_3 при значенні коефіцієнта детермінації 0,992 наведено в табл. 6.1.7.

Таблиця 6.1.7

**Коефіцієнти економетричної моделі (6.1.19)
до і після процедури уточнення**

Факторна змінна	Коефіцієнт	Уточнений коефіцієнт
X_1	0,78816	0,81003
X_2	0,00522	0,00247
X_3	0,00499	0,00402

Складено за розрахунками автора.

У табл. 6.1.8 та на рис. 6.1.4 наведено результати прогнозування надходжень з податку на прибуток підприємств у 2013–2014 рр. на основі побудованої багатофакторної економетричної моделі за умови реалізації песимістичного та оптимістичного сценаріїв.

Таким чином, у результаті проведеного дослідження показано, що придатними для середньострокового прогнозування надходжень з податку на прибуток підприємств можуть бути методи ефективної ставки та економетричного моделювання, при використанні в останньому, зокрема, у вигляді факторних змінних таких показників, як прибуток прибуткових підприємств, експорт товарів і послуг, наведені в урядовому прогнозі економічного та соціального розвитку України на 2013 та 2014 рр. (постанова Кабінету Міністрів України від 28.11.2011 № 1216), а

Таблиця 6.1.8

Фактичні та розрахункові модельні показники і прогноз надходжень ППП на 2012–2014 рр. на основі багатofакторної економетричної моделі

Рік	Розрахункові модельні значення надходжень, млрд грн		Фактичні та прогнозні надходження, млрд грн		$k \cdot FR$, млрд грн (X_1)		Експорт, млрд грн (X_2)		Фіктивна змінна (X_3)	Абсолютне відхилення, млрд грн
	песим.	оптим.	песим.	оптим.	песим.	оптим.	песим.	оптим.		
1998		5,3		5,7		6,0		17,6	1	-0,4
1999		6,8		6,4		8,1		17,1	0	0,4
2000		8,4		7,7		10,8		19,5	-1	0,7
2001		8,7		8,3		11,5		21,1	-1	-0,4
2002		10,0		9,4		10,9		23,4	1	-0,6
2003		12,1		13,2		13,2		29,0	1	1,1
2004		15,5		16,2		18,4		41,3	0	0,7
2005		20,4		23,5		22,3		44,4	1	3,1
2006		20,8		26,2		27,7		50,2	-1	5,4
2007		37,9		34,4		45,7		64,0	0	3,5
2008		44,2		47,9		48,4		85,6	1	3,7
2009		33,9		33,0		36,0		54,3	1	0,8
2010		44,1		40,4		52,7		69,3	0	3,7
2011		54,7		54,7		58,9		88,7	1	0,0
	песим.	оптим.	песим.	оптим.	песим.	оптим.	песим.	оптим.		
2012	51,8 ± 2,3	53,1 ± 2,3	53,5*		61,7	63,1	92,6	98,0	0	
2013	53,3 ± 2,3	58,3 ± 2,3	60,6**		63,2	65,9	100,0	110,5	0	
2014	56,0 ± 2,3	63,6 ± 2,3	65,4**		59,6	65,3	107,0	123,7	1	

* Пояснювальна записка до Закону України “Про Державний бюджет України на 2012 рік”.

** Прогнозні показники Міністерства фінансів України (Прогноз Державного бюджету України на 2013 та 2014 роки : постанова Кабінету Міністрів України від 05.04.2012 № 318 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/318-2012-%D0%BF>).

Складено за розрахунками автора.

також впливу змін податкового законодавства. Модельне прогнозування дає вищу точність. Проте при відхиленні зовнішніх і внутрішніх умов, урахованих у песимістичному й оптимістичному сценаріях розвитку національної економіки України, будуть змінюватись і показники, на основі яких здійснювалося моделювання. Тому для вчасного коригування прогнозованих величин слід проводити відповідний моніторинг.

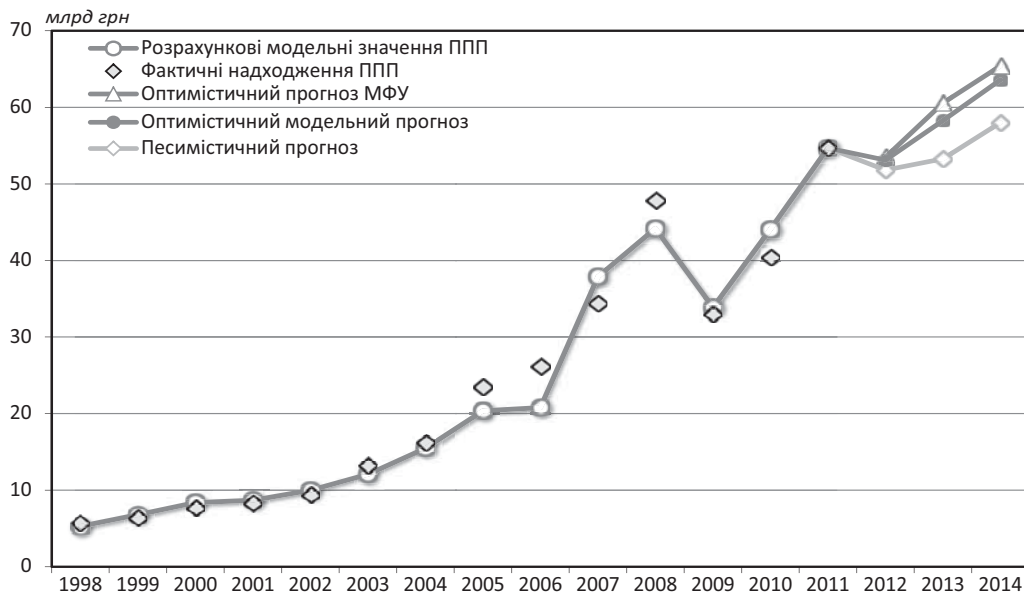


Рис. 6.1.4. Оптимістичний та песимістичний прогноз надходжень ППП до зведеного бюджету України

Складено за розрахунками автора.

6.2. МОДЕЛЮВАННЯ, СЕРЕДНЬОСТРОКОВЕ ПЛАНУВАННЯ ТА ПРОГНОЗУВАННЯ ЗВЕДЕНОГО БЮДЖЕТУ В УМОВАХ ПОДАТКОВОГО РЕФОРМУВАННЯ

Важливим інструментом фінансово-економічної стабілізації в Україні є запровадження з 2012 р. середньострокового бюджетного планування, що надає можливість здійснювати оцінку урядових рішень на предмет відповідності довго- і середньостроковій фінансовій стратегії держави, підвищує прозорість, спадкоємність бюджетного процесу та покращує фіскальну дисципліну. Середньострокове бюджетне планування – це визначення головними розпорядниками бюджетних коштів (ГРБК) на підставі Програми діяльності Кабінету Міністрів України плану діяльності на середньостроковий період та обсягу необхідних коштів для досягнення цілей у середньостроковій перспективі. Обов'язковою вимогою середньострокового бюджетного планування є вибір відповідних напрямів економічної діяльності і завдань, зважаючи на фінансові можливості держави.

Ефективна бюджетна система має передбачати: координацію макро-економічного і бюджетного процесів, середньострокове прогнозування належної якості, достовірні статистичні дані, довгострокову стійкість і прозорість державних фінансів. Макроекономічні показники, що регулярно оновлюються, зокрема ВВП, рівень зайнятості, індекс споживчих цін, валютний курс, та основні бюджетні цільові показники, у тому числі граничне значення державного боргу, чисте кредитування, дефіцит державного бюджету, загальний граничний обсяг видатків є основою складання основних напрямів бюджетної політики та аналізу тенденцій економічного розвитку і державних фінансів. Середньострокове бюджетне планування передбачає встановлення узагальнюючих показників бюджету на середньострокову перспективу з визначенням загального граничного обсягу видатків державного бюджету на наступні за плановим два бюджетні періоди.

Розробляючи стратегію і здійснюючи перспективне планування, необхідно враховувати множинність, ієрархічність інших цілей з метою уникнення колізій у загальній державній стратегії соціально-економічного розвитку і бюджетних програмах.

Мета планування полягає у створенні системи документів, які визначають зміст і певний порядок дій для забезпечення реалізації стратегій розвитку. Середньострокове планування передбачає визначення цілей, пріоритетів розвитку соціально-економічної системи (країни, регіону) на трирічну перспективу та шляхів його здійснення.

Найпоширеніші методи бюджетного планування такі.

- *Метод коефіцієнтів* базується на застосуванні коефіцієнтів планування. За основу беруть показники, досягнуті в попередній період, і коригують з урахуванням відповідних коефіцієнтів, які відображають зміни на певному проміжку часу.
- *Нормативний метод*. За основу беруть нормативи, які регламентують види надходжень і витрат. Враховуються економічний стан підприємств, установ, галузей національного господарства, фізичних осіб. Цей метод дає можливість повністю виявити бюджетні резерви і сприяє їх економії.
- *Балансовий метод*. За допомогою цього методу вдається досягти відповідності між джерелами надходжень і видатками, встановити взаємозв'язок із загальною кількістю фінансових ресурсів у державі та відповідними потребами, які можуть бути забезпечені.
- *Програмно-цільовий метод*. Головними ознаками методу є: зосередженість на кінцевих результатах; можливість оцінки наслідків бю-

джетних рішень у процесі їх прийняття; посилення відповідальності за витрачання бюджетних коштів; можливість проведення ґрунтовного аналізу витрат бюджетних коштів на основі показників результативності; забезпечення прозорості бюджетного процесу.

Розроблення прогнозних сценаріїв зведеного бюджету України (оптимістичного, базового, песимістичного), як показує практика, полегшує структурування нечітких тенденцій і ситуацій та надає додаткові можливості для ухвалення обґрунтованіших бюджетних рішень в умовах невизначеностей.

Цілями середньострокового планування бюджету є:

- поліпшення макроекономічного балансу шляхом розроблення узгоджених і реалістичних прогнозів надходження доходів до бюджету;
- визначення загальних цілей бюджетної політики та забезпечення відкритості у їх досягненні впродовж багатьох років;
- визначення та дотримання чітких пріоритетів у сфері державних видатків;
- забезпечення можливості ініціювання змін у бюджетній політиці та механізмів контролю за їх реалізацією;
- удосконалення розподілу бюджетних коштів, спрямованих на досягнення стратегічних пріоритетів, за функціональною та економічною класифікаціями;
- підвищення відповідальності ГРБК за ефективне та раціональне використання бюджетних коштів;
- посилення бюджетного контролю.

Характерними рисами системи бюджетного середньострокового планування є наявність окремих його етапів, зокрема *прогнозування*, під час якого складаються оцінки поточних витрат з огляду на наявні умови, та *програмування*, за допомогою якого визначають й аналізують вартість можливих змін економічного курсу.

Процес підготовки середньострокового бюджету поєднує як підхід “згори – донизу” (визначення попередніх граничних обсягів видатків для ГРБК відповідно до пріоритетів, визначених урядом на основі середньострокового прогнозу; доведення до ГРБК граничних обсягів видатків в інструктивних матеріалах щодо заповнення бюджетних запитів на відповідний рік), так і “знизу – догори” (формування бюджетних запитів ГРБК у межах, визначених для них граничних обсягів видатків) на основі механізму узгодження, що передбачає взаємодію ГРБК, Кабінету Міністрів України та Міністерства фінансів України (рис. 6.2.1).

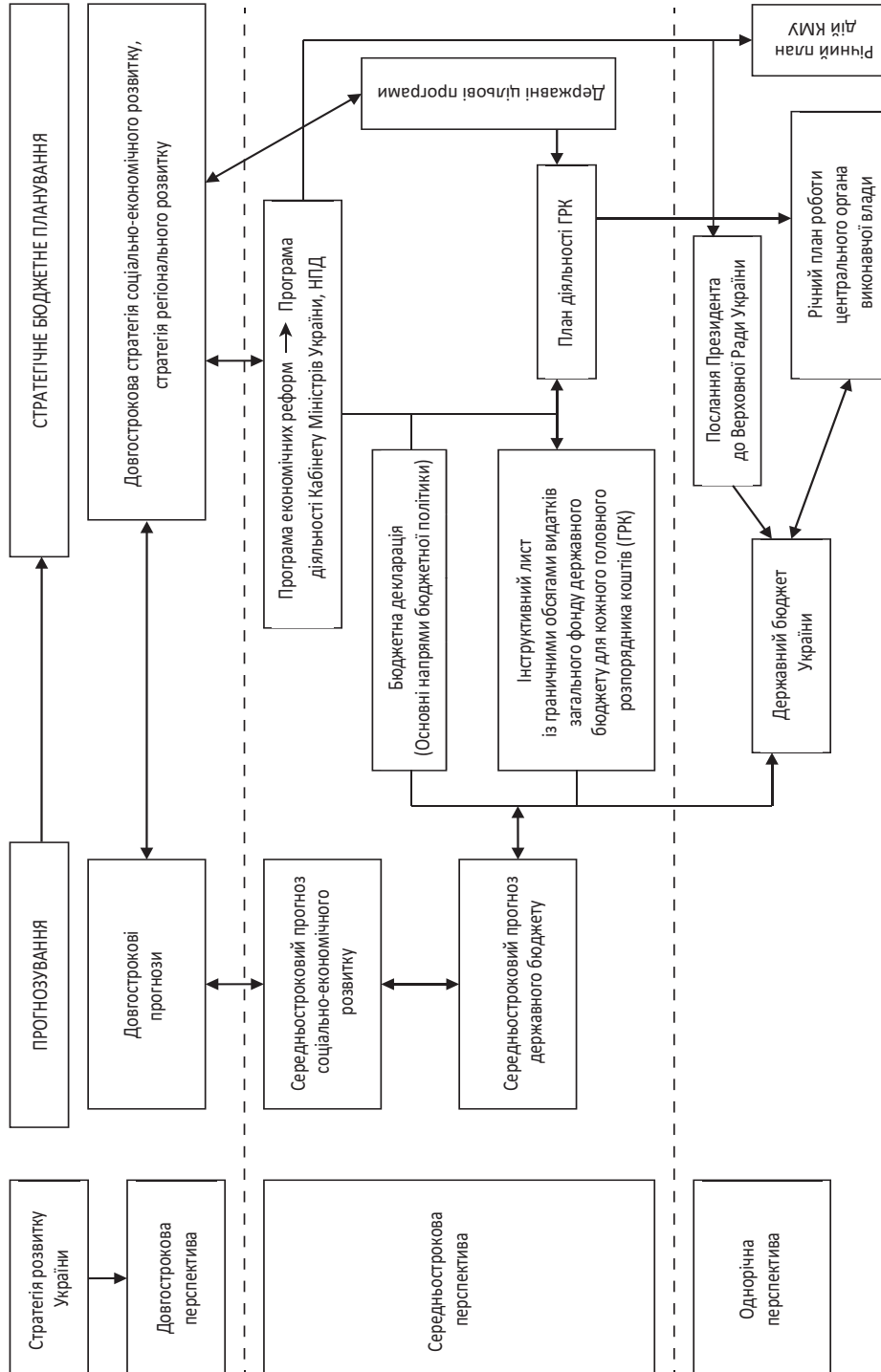


Рис. 6.2.1. Схема реалізації середньострокового бюджетного планування

Складено автором.

Міністерство фінансів України здійснює прогнозування та аналіз доходів бюджету, а також погодження рішень центрального податкового органу про розстрочення або відстрочення грошових зобов'язань платників податків чи податкового боргу на термін, який перевищує один бюджетний період, що враховується при складанні середньострокового прогнозу Державного бюджету України (ДБУ) (рис. 6.2.2).

Бюджетним кодексом України (БКУ) передбачається складання за участю головних розпорядників коштів прогнозу державного бюджету на середньостроковий період, який подається до Верховної Ради України разом із проектом закону про Державний бюджет України на плановий бюджетний період. Відповідно до БКУ головні розпорядники коштів державного бюджету, зважаючи на прогноз ДБУ, складають плани діяльності на середньостроковий період, а показники проекту ДБУ на бюджетний період, що настає за плановим, ґрунтуються на індикативних прогнозних показниках ДБУ.

Основними завданнями середньострокового бюджетного прогнозу в системі середньострокового бюджетного планування є: встановлення взаємозв'язку між стратегічними цілями соціально-економічного, регіонального розвитку країни та фінансовими ресурсами бюджету на середньострокову перспективу; забезпечення послідовності та передбачуваності бюджетної політики, взаємоузгодженості монетарної та бюджетно-податкової політики, підвищення ефективності бюджетних витраток і державного фінансового контролю за бюджетними витратами, фінансове забезпечення довгострокових бюджетних програм.

Важливою передумовою ефективного функціонування системи середньострокового бюджетного планування є інтегрованість у загальну систему управління державними фінансами (СУДФ). Характерні риси її інтегрованості – взаємопов'язаність макроекономічного та бюджетного прогнозування і планування через єдині методологічні принципи.

Прогноз державного бюджету на наступні за плановим два бюджетні періоди включає індикативні прогнозні показники:

- основних макропоказників економічного і соціального розвитку України (із зазначенням показників номінального і реального обсягу валового внутрішнього продукту (ВВП), індексів споживчих цін (ІСЦ) та цін виробників, офіційного обмінного курсу гривні у середньому за рік та на кінець року, прибутку підприємств, фонду оплати праці (ФОП), рівня безробіття, експорту та імпорту товарів

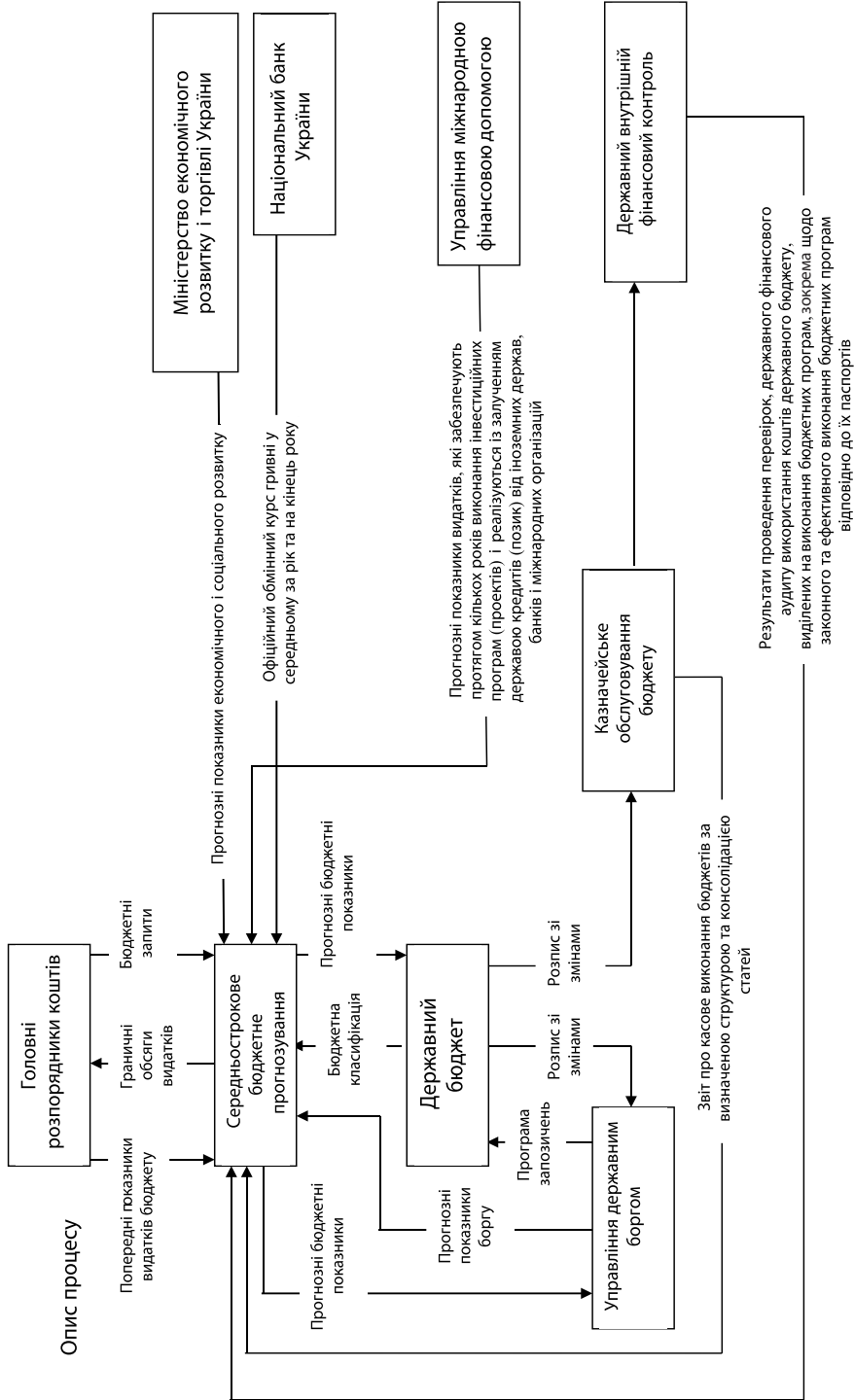


Рис. 6.2.2. Середньострокове бюджетне прогнозування

Складено за Проектом модернізації державних фінансів між Україною і Міжнародним банком реконструкції та розвитку.

- і послуг, а також інших показників, які застосовуються при складанні проекту бюджету);
- зведеного бюджету України (ЗБУ) за основними видами доходів, фінансування, видатків і кредитування;
 - державного бюджету за основними видами доходів, фінансування, видатків і кредитування;
 - державного боргу та гарантованого державою боргу, що визначаються з урахуванням стратегії управління державним боргом. Така стратегія затверджується Кабінетом Міністрів України і передбачає пріоритетні цілі й завдання управління державним боргом на середньо- або довгострокову перспективу та засоби їх реалізації;
 - за бюджетними програмами, які забезпечують протягом декількох років виконання інвестиційних програм (проектів), у тому числі здійснюваних із залученням державою кредитів (позик) від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій. Такі бюджетні програми за умови схвалення у встановленому законодавством порядку відповідних інвестиційних програм (проектів) включаються до прогнозу ДБУ на наступні за плановим два бюджетні періоди протягом усього строку їх реалізації з урахуванням вимог БКУ;
 - взаємовідносин державного бюджету з місцевими бюджетами.

Прогноз ДБУ на наступні за плановим два бюджетні періоди подається до Верховної Ради України разом з проектом закону про Державний бюджет України, уточнюється на підставі прийнятого закону та схвалюється Кабінетом Міністрів України у місячний строк з дня опублікування закону. Середньострокове планування буде успішним тоді, коли органічно вбудоване у загальну систему наукового передбачення соціально-економічних процесів і стратегічного управління розвитком. Довгострокове прогнозування – висхідна бази перспективного планування у процесах державного регулювання економіки, і у загальному вигляді його можна представити через блок-схему (рис. 6.2.3).

Нині в Україні діють такі нормативно-правові акти, що регулюють процес планування та прогнозування: Конституція України; Податковий та Бюджетний кодекси України; Закони України “Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України”, “Про Державний бюджет України на відповідний рік”, “Про Державну програму економічного і соціального розвитку України на відповідний рік”, “Про державні цільові програми” тощо; постанови Ка-

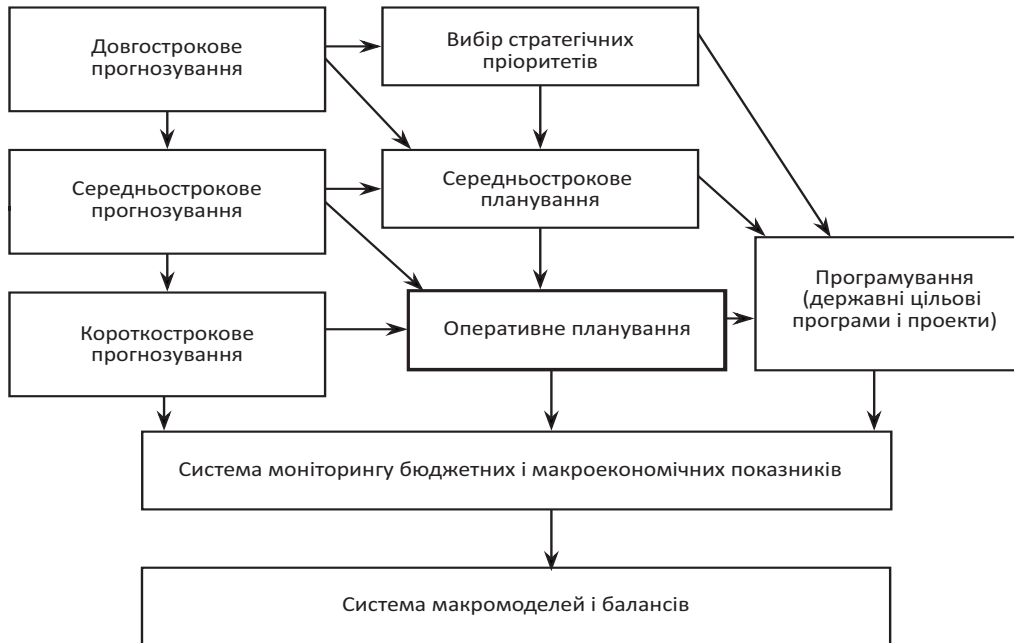


Рис. 6.2.3. **Державне регулювання соціально-економічного розвитку**
Складено автором.

бінету Міністрів України “Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України”, “Про схвалення прогнозу показників зведеного бюджету України за основними видами доходів, витратків і фінансування на три наступних роки”, “Про схвалення Прогнозу Державного бюджету України” тощо.

Бюджет як фінансовий план характеризується складом доходів і витратків, які становлять дві його структурні складові. Згідно з БКУ, “доходи бюджету – податкові, неподаткові та інші надходження на безповоротній основі, справляння яких передбачено законодавством України”, а “витатки бюджету – кошти, спрямовані на здійснення програм та заходів, передбачених відповідним бюджетом”.

Вплив витратків бюджету як економічного інструменту на соціально-економічний розвиток країни визначається обсягами і напрямками бюджетних зобов’язань. Можливості такого впливу закладаються в процесі планування витратків, зміст якого виявляється через низку завдань, завдяки котрим визначаються напрями і форми використання бюджетних коштів з метою реалізації державної політики.

Планування бюджетних зобов'язань передбачає: оцінку потреб у фінансуванні визначених пріоритетів державної політики та обсягів видатків бюджету для вирішення завдань соціально-економічного розвитку країни; аналіз можливостей органів державної влади (ОДВ) та місцевого самоврядування забезпечити стабільне і достатнє фінансування взятих видаткових зобов'язань; вибір найбільш прийнятних у конкретних умовах форм фінансування видатків бюджету.

Планування бюджетних асигнувань передбачає розрахунок обсягу бюджетних коштів, необхідних для виконання в плановому періоді прийнятих рішень ОДВ. Результатом планування є визначення параметрів бюджету, тобто фінансового плану в рамках здійснення бюджетного процесу.

Особливістю планування видатків бюджету в сучасних умовах стає його орієнтація на вибір оптимального варіанта розподілу бюджетних коштів між вирішуваними завданнями соціально-економічного розвитку та створенням передумов для підвищення ефективності видатків бюджету.

Підвищення ефективності управління видатками бюджету залишається актуальним завданням. Саме від зваженої політики управління бюджетними коштами залежить розроблення заходів, реалізація яких надасть можливість забезпечити стійке економічне зростання. На сьогодні питання ефективного управління доходами і видатками бюджету вирішують в умовах дії Програми економічних реформ на 2010–2014 роки, зокрема стабілізації ДБУ, реформи податкової системи, розвитку фінансового сектору, реформи міжбюджетних відносин.

Відповідно до ст. 6 БКУ зведений бюджет є сукупністю показників бюджетів, що використовуються для аналізу і прогнозування економічного та соціального розвитку держави, й включає показники ДБУ, зведеного бюджету Автономної Республіки Крим (показники бюджету АР Крим, зведених бюджетів її районів та бюджетів міст республіканського значення) та зведених бюджетів областей (показники обласного бюджету, зведених бюджетів районів (районних бюджетів, бюджетів міст районного значення, селищних та сільських бюджетів цього району) і бюджетів міст обласного значення цієї області (показники міського бюджету та бюджетів районів, що входять до його складу) й міст Києва і Севастополя¹.

¹ Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.rada.gov.ua.

З метою досягнення цілісності бюджетних категорій доходів і видатків та для забезпечення взаємозв'язку між функціональними призначеннями й економічним характером видатків бюджету Міністр фінансів України затверджує бюджетну класифікацію, а також зміни до неї. Бюджетна класифікація має такі складові: 1) класифікація доходів бюджету; 2) класифікація видатків бюджету; 3) класифікація фінансування бюджету; 4) класифікація боргу.

Доходи бюджету класифікують за розділами: податкові надходження; неподаткові надходження, доходи від операцій з капіталом і трансферти. Ефективна бюджетно-податкова політика в цілому визначає економічну політику держави і є одним з основних факторів забезпечення реальних змін у національному господарстві. Бюджетно-податкова політика держави – цілеспрямована діяльність органів державної законодавчої та виконавчої влади з питань мобілізації, розподілу та використання фінансових ресурсів бюджетів усіх рівнів, яка тісно пов'язана з проведенням податкової політики, тому що податковим надходженням належить провідна роль у складі дохідної частини бюджетів, з метою забезпечення поступального розвитку країни, регулювання економіки та розв'язання соціальних проблем. Важливе завдання бюджетно-податкової політики – формування збалансованого бюджету з урахуванням залучених доходів, запланованих видатків, надання і погашення кредитів.

Податкове законодавство, що діяло в Україні до 2011 р., недостатньо враховувало необхідність здійснення системних заходів щодо створення умов для сталого економічного зростання. Основу ефективно організованої податкової системи визначають: правильність нарахування податків, своєчасність їх сплати, неможливість ухилення від оподаткування.

Стадії бюджетного процесу на загальнодержавному рівні. Перелік стадій бюджетного процесу, конкретні учасники, механізм виконання робіт, контрольні терміни визначено Бюджетним кодексом України.

Розглянемо окремі складові стадій складання і затвердження державного бюджету детальніше (рис. 6.2.4, 6.2.5).

Державний бюджет розробляється на основі середньострокового бюджетного прогнозу (підготовленого разом з бюджетом року, що передреє плановому), отриманого з робочого процесу “Середньострокове бюджетне прогнозування” на підставі уточнених макроекономічних, економічних прогнозних індикаторів, які надходять від Міністерства економіч-

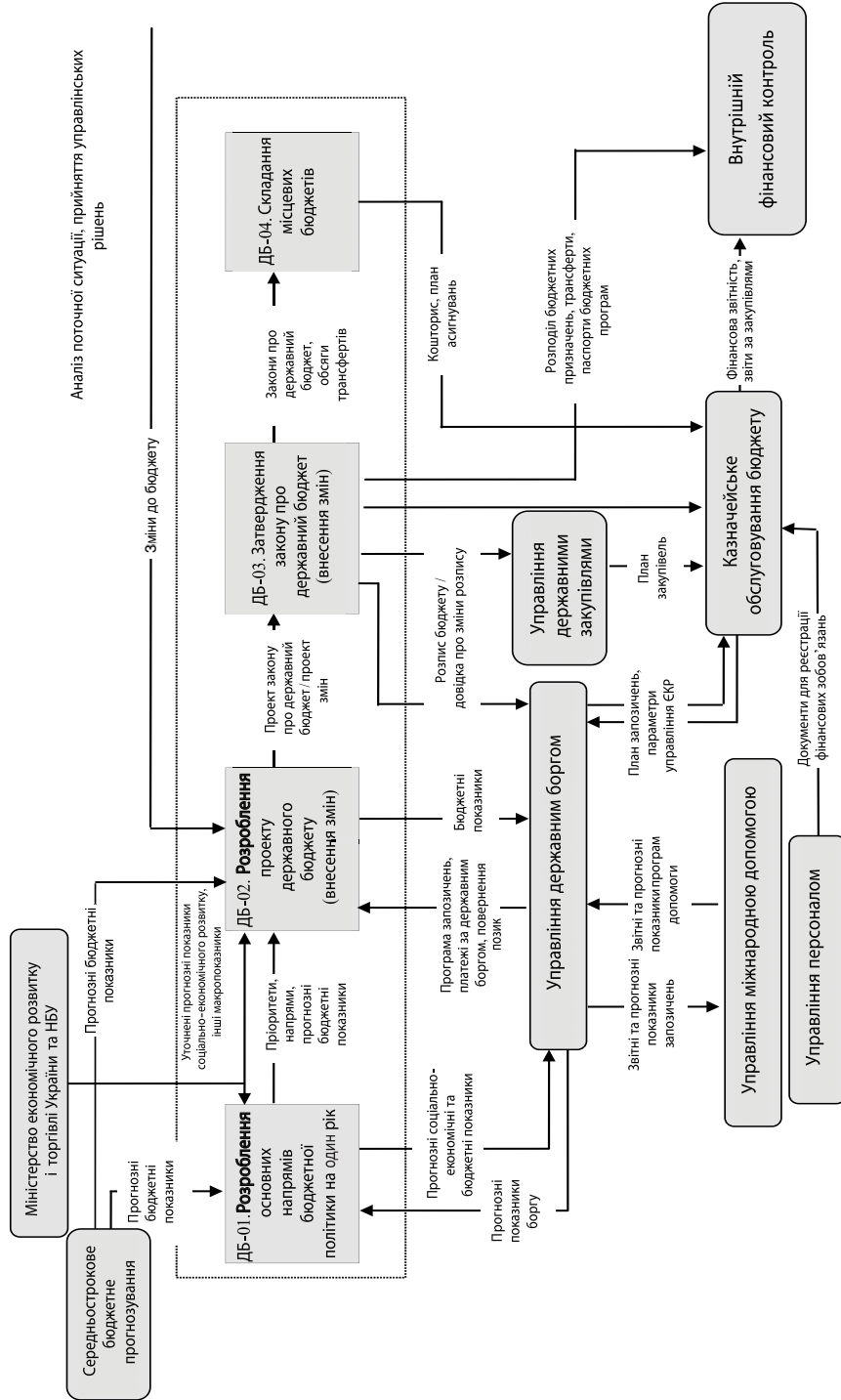


Рис. 6.2.4. Складання та затвердження державного бюджету. Інформаційні потоки

Складено за Проектом модернізації державних фінансів між Україною і Міжнародним банком реконструкції та розвитку.

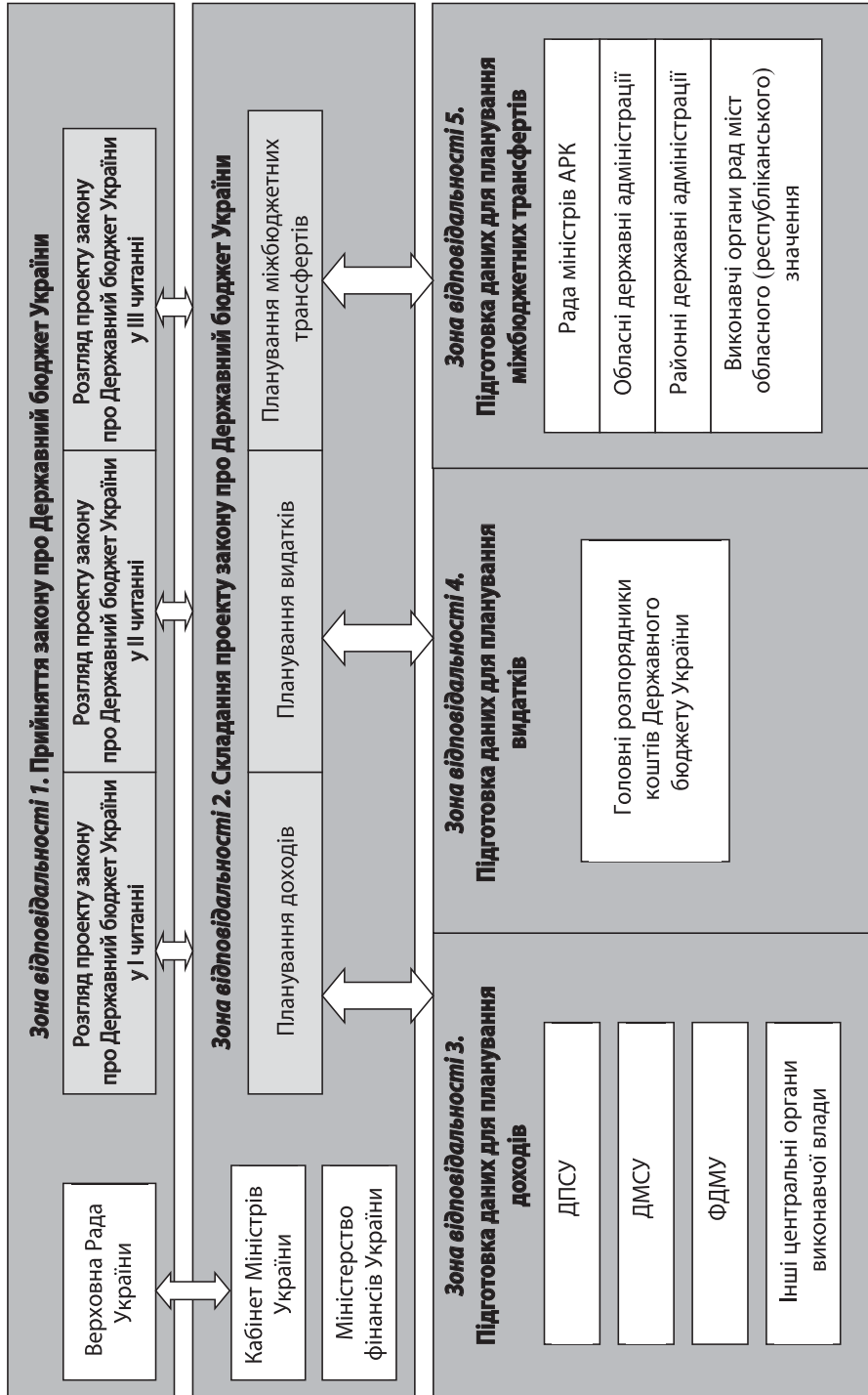


Рис. 6.2.5. Розподіл функцій та зон відповідальності між учасниками процесу складання ДБУ
 Складено за Проектом модернізації державних фінансів між Україною і Міжнародним банком реконструкції та розвитку.

ного розвитку і торгівлі України та Національного банку України (НБУ). Система також отримує дані з інших процесів: казначейське обслуговування бюджету, управління державним боргом, управління міжнародною допомогою, управління державними закупівлями, управління персоналом, державний внутрішній фінансовий контроль (див. рис. 6.2.4).

Міністерство фінансів України спільно з іншими центральними органами виконавчої влади розробляє відповідно до визначених у щорічному посланні Президента України до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України пріоритетів бюджетної політики проект Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період та до 20 березня року, що передує плановому, подає його на розгляд до Кабінету Міністрів України.

Кабінет Міністрів України не пізніше 1 квітня року, що передує плановому, розглядає та схвалює проект Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період і у триденний строк подає до парламенту, який розглядає його за спеціальною процедурою, визначеною Регламентом Верховної Ради України.

Прогноз державного бюджету складається на наступні за плановим два бюджетні періоди відповідно до ст. 21 БКУ.

Процес складання і затвердження бюджету об'єднує підпроцеси:

- розроблення Основних напрямів бюджетної політики на один рік;
- розроблення проекту державного бюджету (внесення змін);
- затвердження закону про Державний бюджет України;
- складання місцевих бюджетів.

Проект Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період включає опис і пропозиції Кабінету Міністрів України щодо (рис. 6.2.6):

- 1) граничного розміру дефіциту (профіциту) ДБУ у відсотках до прогнозованого річного обсягу ВВП;
- 2) граничного обсягу державного боргу і його структури;
- 3) відносин ДБУ з місцевими бюджетами в наступний бюджетний період;
- 4) змін у законодавстві, ухвалення яких є необхідним для реалізації бюджетної політики держави;
- 5) захищених статей витрат бюджету;
- 6) основних прогнозних макропоказників економічного і соціального розвитку України тощо.

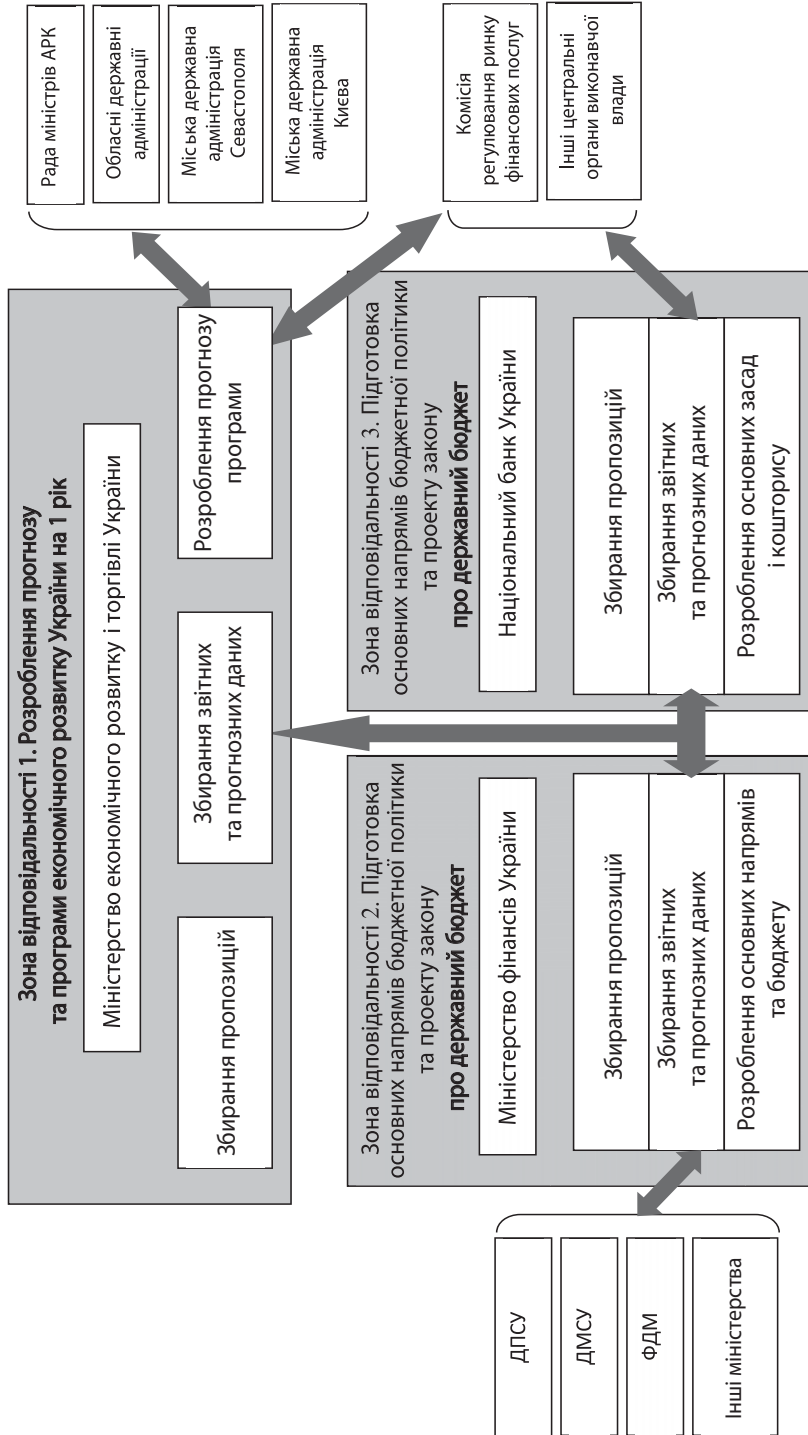


Рис. 6.2.6. Розподіл функцій та зон відповідальності між учасниками процесу визначення фінансової політики на короткостроковий період

Складено за Проектом модернізації державних фінансів між Україною і Міжнародним банком реконструкції та розвитку.

Основні напрями бюджетної політики на відповідний рік охоплюють: основні прогностичні макропоказники економічного і соціального розвитку України; основні завдання бюджетної політики; пріоритетні завдання податкової політики; реалізацію пріоритетних державних цільових програм; взаємовідносини державного бюджету з місцевими бюджетами; інші питання, вирішення яких необхідне для складання проекту закону про Державний бюджет України.

Проект Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період ґрунтується на прогностичних макропоказниках економічного і соціального розвитку України на наступний бюджетний період з позначенням показників обсягу ВВП, ІСЦ, прогнозованого офіційного обмінного курсу гривні, прогнозованого рівня безробіття.

Разом з проектом закону про Державний бюджет України, затвердженим Кабінетом Міністрів України, подаються:

1. Пояснювальна записка до проекту Закону, яка повинна включати:
 - а) інформацію про соціально-економічне становище держави та основні прогностичні макропоказники економічного і соціального розвитку України на наступний бюджетний період, покладені в основу проекту Державного бюджету України;
 - б) оцінку доходів державного бюджету;
 - в) пояснення щодо видатків у розрізі головних розпорядників бюджетних коштів;
 - г) обґрунтування особливостей міжбюджетних відносин.
2. Додаток (Бюджетний запит).
3. Додаток (Видатки та надання кредитів за економічною класифікацією).
4. Додаток (Додаток до інформації щодо врахування пропозицій РНБО).
5. Додаток (Доповідь про хід виконання Державного бюджету України).
6. Додаток (Доходи державного бюджету).
7. Додаток (Законодавчі підстави для функціонування спеціального фонду).
8. Додаток (Зведення та структура державних боргових та гарантійних зобов'язань).
9. Додаток (Інформація щодо врахування пропозицій РНБО України).
10. Додаток (Інформація щодо залучення довгострокових кредитів (позик)).
11. Додаток (Міжбюджетні трансферти).
12. Додаток (Міжбюджетні трансферти (додаткові дотації та субвенції)).

13. Додаток (Обґрунтування до статей державного бюджету).
 14. Додаток (Обсяги субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на будівництво).
 15. Додаток (Перелік кредитів (позик), що залучаються державою до спеціального фонду державного бюджету).
 16. Додаток (План державних запозичень та перелік інвестиційних програм (проектів)).
 17. Додаток (Повернення кредитів Державного бюджету).
 18. Додаток (Прогноз видатків зведеного, державного та місцевих бюджетів).
 19. Додаток (Прогноз прожиткового мінімуму).
 20. Додаток (Пропозиції щодо врахування рішення РНБО України).
 21. Додаток (Протокол про результати консультацій Міністерства фінансів України).
 22. Додаток (Розподіл видатків державного бюджету).
 23. Додаток (Розподіл видатків на здійснення правосуддя в розрізі місцевих та апеляційних судів).
 24. Додаток (Розподіл видатків на централізовані заходи між адміністративно-територіальними одиницями).
 25. Додаток (Розрахунок обсягу компенсації за рахунок коштів державного бюджету).
 26. Додаток (Розрахунок прогнозного обсягу державного боргу).
 27. Додаток (Розрахунок розміру прожиткового мінімуму).
 28. Додаток (Фінансування державного бюджету) тощо.
- Законом про Державний бюджет України визначаються:
- 1) загальна сума доходів ДБУ;
 - 2) склад доходів загального фонду ДБУ;
 - 3) джерела формування спеціального фонду ДБУ;
 - 4) граничний обсяг державного боргу;
 - 5) обсяг державних гарантій;
 - 6) напрями використання коштів спеціального фонду ДБУ;
 - 7) доходи та джерела формування загального та спеціального фонду місцевих бюджетів;
 - 8) розмір прожиткового мінімуму, мінімальної заробітної плати;
 - 9) повноваження Кабінету Міністрів України щодо випуску облігацій внутрішньої державної позики;
 - 10) обсяги субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам тощо.

Планування доходів бюджету. Бюджетне планування здійснюється на коротко- і середньостроковий періоди і передбачає розроблення декількох варіантів проекту бюджету (або бюджетної стратегії) на певний період: оптимістичний, песимістичний, компромісний та ін.

Планування доходів державного бюджету є важливим елементом бюджетного процесу і базується на прогнозних макропоказниках соціально-економічного розвитку та засадах фінансового, бюджетного й податкового законодавства.

Податково-бюджетна стратегія в частині планування доходів бюджету охоплює основні напрями і принципи реформування податкової системи.

Середньострокове бюджетне планування здійснюється в Україні шляхом підготовки та затвердження постановою Кабінету Міністрів України Прогнозу показників ЗБУ за основними видами доходів, видатків і фінансування на три роки.

Планування бюджету має своє завдання та базується на відповідних принципах і методах:

- *коефіцієнтів*, що оснований на застосуванні відповідних коефіцієнтів стосовно результатів певного проміжку часу: рік, квартал, місяць;
- *нормативному*, який ґрунтується на використанні прогресивних норм і нормативів, з урахуванням особливостей сфер діяльності, зміни в попередньому періоді;
- *математичного моделювання*, що використовується при розрахунках прогнозних показників.

Процес бюджетного планування складається з таких етапів.

1. Отримання та накопичення інформації від зовнішнього користувача.

Зовнішні користувачі (основні: Державна податкова служба України, Державна митна служба України, НБУ, Міністерство економічного розвитку і торгівлі України, Фонд державного майна України, НАК “Нафтогаз України”, Державна служба статистики України, Державна казначейська служба України, Рада міністрів АРК) надають необхідну інформацію до підрозділу Міністерства фінансів у відповідному вигляді. Інформація накопичується та використовується за допомогою функції “Планування дохідної частини бюджету” за кожним джерелом доходів окремо, за допомогою методик на основі коефіцієнтів, нормативів, математичного моделювання.

2. Уточнення інформації.

Якщо інформація потребує вдосконалення та/або уточнення, то вона повертається до відповідного користувача.

3. Планування дохідної частини бюджету за кожним джерелом доходів окремо.

Планування після отримання остаточної інформації відбувається за кожною дохідною частиною державного та місцевих бюджетів, зважаючи на чинники, що впливають на плановий обсяг доходів (можливі зміни у податковому законодавстві, вплив загальноекономічної ситуації, інші). Дані цієї функції у подальшому використовують у процесі середньострокового бюджетного планування і макроекономічного прогнозування.

4. Реєстрація плану надходжень, прогнозних макропоказників економічного і соціального розвитку, у тому числі даних про надходження за джерелами фінансування бюджетів.

5. Формування загальної бази прогнозів на рік та трирічний період у цілому з поквартальною і помісячною деталізацією.

6. Перевірка коректності введеної інформації.

7. Реєстрація кількох версій планових даних.

8. Коригування інформації бази прогнозів у автоматичному режимі, у тому числі у разі зміни бюджетної класифікації.

Планування дохідної частини бюджету за кожним джерелом доходів здійснюється таким чином:

1. Формування попереднього прогнозу доходів на підставі отриманих даних.
2. Використання алгоритмів на основі методик коефіцієнтів, нормативів, математичного моделювання.
3. Урахування методик визначення норм і нормативів на всіх рівнях у різні роки.
4. Планування за всіма розділами бюджетної класифікації та галузями національного господарства.
5. Коригування норм і нормативів, методів їх розрахунку.
6. Визначення планового обсягу доходів місцевих бюджетів за джерелами, що беруться до розрахунку трансфертів.
7. Планування дохідної частини бюджету за кожним джерелом надходжень окремо.
8. Визначення кореляцій між економічними показниками та можливості проведення факторного аналізу загалом по державі, у розрізі видів економічної діяльності і територій.
9. Реєстрація кількох версій прогнозів доходів бюджету.
10. Порівняльний аналіз планових і бюджетних даних, у тому числі з виконання планів за доходами.

Динаміка доходів ЗБУ свідчить, що останніми роками відбувається їх зростання. У 2010 р. вони зросли на 15,2 % порівняно з попереднім роком і становили 314,5 млрд грн, а у 2011 р. зросли на 26,7 % до 398,6 млрд грн (табл. 6.2.1). За I півріччя 2012 р. доходи ЗБУ дорівнювали 208,8 млрд грн, що на 31 млрд грн, або на 17,4 %, більше за аналогічний період 2011 р.

Основним джерелом формування дохідної частини ЗБУ є податкові надходження. Їх обсяг у 2011 р. становив 334,7 млрд грн, що на 42,8 % більше, ніж у 2010 р. (234,4 млрд грн); обсяг неподаткових надходжень у 2011 р. дорівнював 60 млрд грн, що на 18,7 % нижче відповідного показника попереднього року.

Протягом 2005–2011 рр. частка податкових надходжень у всіх доходах ЗБУ коливалася у межах від 73,1 % у 2005 р. до 84 % у 2011 р., частка неподаткових надходжень – від 23,7 % у 2005 р. до 15,1 % у 2011 р. (табл. 6.2.2).

ПДВ є найбільшим джерелом бюджетних надходжень. У доходах ЗБУ його частка у всіх доходах протягом 2005–2011 рр. коливалася у межах від 25,2 до 32,6 %.

ПДФО є другим за величиною податком у доходах ЗБУ. Його питома вага коливалася упродовж 2005–2011 рр. від 12,9 до 15,1 %. У 2011 р. частка ПДФО у доходах зведеного бюджету знизилася на 1,1 % порівняно з 2010 р.

У структурі доходів ЗБУ ППП посідав з 2009 р. за обсягом третє місце після ПДВ та ПДФО. З 2004 до 2008 р. частка ППП у доходах зведеного

Таблиця 6.2.1

Динаміка доходів зведеного бюджету України, млрд грн

Показник	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Доходи зведеного бюджету	134,2	171,8	219,9	297,9	273,0	314,5	398,6
Податкові надходження,	98,1	125,7	161,3	227,2	208,1	234,4	334,7
у тому числі:							
податок на доходи фізичних осіб	17,3	22,8	34,8	45,9	44,5	51,0	60,2
податок на прибуток підприємств	23,5	26,2	34,4	47,9	33,0	40,4	55,1
податок на додану вартість	33,8	50,4	59,4	92,1	84,6	86,3	130,1
акцизний збір (податок)	7,9	8,6	10,6	12,8	21,6	28,3	33,9
Неподаткові надходження	31,8	40,5	48,6	60,5	58,4	73,8	60,0
Інші доходи	4,3	5,5	10,1	10,2	6,5	6,2	3,9

Складено за даними ДННУ “Академія фінансового управління” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ndfi.minfin.gov.ua>.

Таблиця 6.2.2

Динаміка структури доходів зведеного бюджету України, %

Рік	Податкові надходження					Неподаткові надходження	Інші доходи
	Усього	З них:					
		ПДФО	ППП	ПДВ	акцизний податок		
2005	73,1	12,9	17,5	25,2	5,9	23,7	3,2
2006	73,2	13,3	15,2	29,3	5,0	23,6	3,2
2007	73,3	15,8	15,6	27,0	4,8	22,1	4,6
2008	76,3	15,4	16,1	30,9	4,3	20,3	3,4
2009	76,2	16,3	12,1	31,0	7,9	21,4	2,4
2010	74,5	16,2	12,8	27,4	9,0	23,5	2,0
2011	84,0	15,1	13,8	32,6	8,5	15,0	1,0

Складено за даними ДННУ “Академія фінансового управління” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ndfi.minfin.gov.ua>.

бюджету України коливалася у межах від 17,5 до 16,1 %. У той період ППП був другим за обсягом після ПДВ джерелом бюджетних надходжень. З 2009 по 2011 р. частка ППП в усіх доходах ЗБУ коливалася в межах від 12,1 до 13,8 %. Зменшення частки ППП у 2009–2011 рр. у структурі бюджетних доходів передусім пов’язано зі значним зменшенням надходжень від ППП порівняно з іншими податками. З рис. 6.2.7 і 6.2.8 бачимо, що у 2010 р. податкові надходження у 2010 р. становили 76 % у загальних надходженнях ЗБУ, а у 2011 р. – зросли до 83 %. У свою чергу неподаткові надходження ЗБУ у 2010 р. дорівнювали 23 % у загальних надходженнях, а у 2011 р. знизилися до 15 %.

Частка податкових надходжень у доходах бюджетів змінилася у зв’язку з набранням чинності у 2011 р. ПКУ, завдяки котрому відбулися зміни у частині адміністрування податків та ставок оподаткування, які вплинули на формування податкових надходжень бюджетів усіх рівнів та їх структуру. Основні зміни пов’язані зі:

- зменшенням ставки оподаткування ППП;
- зміною шкали оподаткування доходів фізичних осіб із плоскої на малопрогресивну;
- перенесенням рентної плати за транспортування нафти і нафтопродуктів магістральними нафтопроводами та нафтопродуктопроводами, транзитне транспортування трубопроводами природного газу та аміаку територією України та рентної плати за нафту,

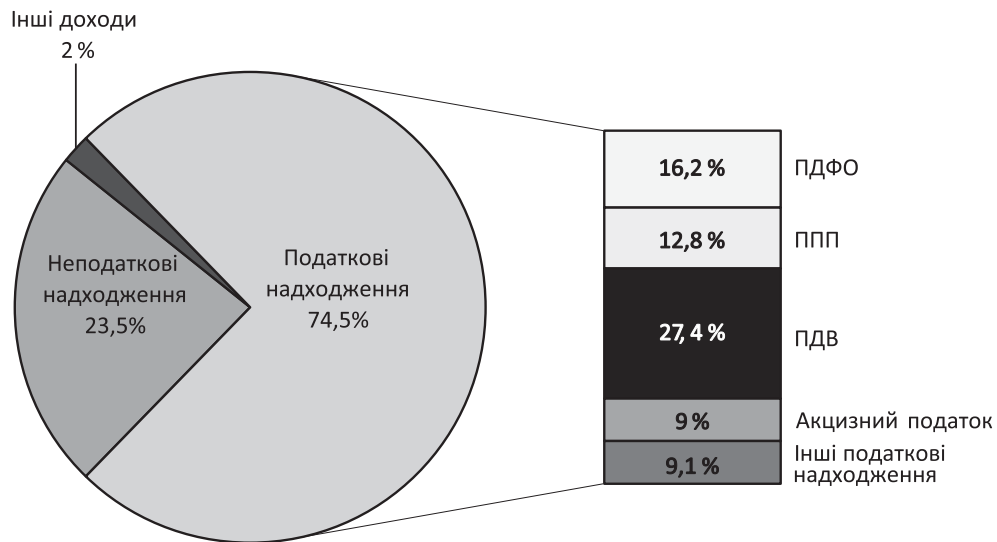


Рис. 6.2.7. Структура надходжень зведеного бюджету України у 2010 р.

Складено за даними ДННУ “Академія фінансового управління” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ndfi.minfin.gov.ua>.

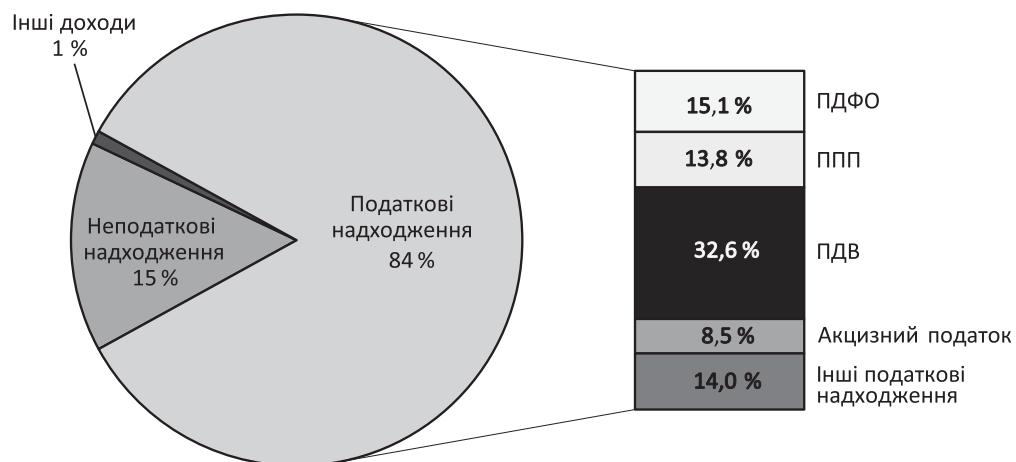


Рис. 6.2.8. Структура надходжень зведеного бюджету України у 2011 р.

Складено за даними ДННУ “Академія фінансового управління” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ndfi.minfin.gov.ua>.

- природний газ і газовий конденсат, що видобуваються в Україні, з неподаткових надходжень до податкових;
- підвищенням ставок акцизного податку (АП);
 - запровадженням автоматичного відшкодування ПДВ;
 - скасуванням низки малоефективних податків (зменшено кількість податків та зборів: загальнодержавних – з 29 до 18, місцевих – з 14 до 5).

Зміни також відбулися у структурі податкових надходжень.

У 2011 р. питома вага ПДФО у податкових надходженнях ЗБУ становила 18 %, що на 3,8 % нижче, ніж у попередньому році; питома вага ППП – 16,5 %, що на 0,7 % нижче, ніж відповідний показник попереднього року; питома вага акцизного податку – 10,1 %, що на 2 % нижче відповідного показника минулого року; у свою чергу ПДВ зріс на 2,1 % – з 36,8 % у 2010 р. до 38,9 % у 2011 р. (рис. 6.2.9).

Поряд зі зміною структури доходів ЗБУ у 2011 р. спостерігалася зміна питомої ваги доходів зведеного бюджету у ВВП (табл. 6.2.3).

Частка податкових надходжень ЗБУ у ВВП у 2011 р. зросла на 3,7 % порівняно з відповідним показником 2010 р. і становила 25,4 %, частка



Рис. 6.2.9. Динаміка структури податкових надходжень зведеного бюджету України

Складено за даними ДННУ “Академія фінансового управління” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ndfi.minfin.gov.ua>.

Таблиця 6.2.3

Динаміка частки доходів зведеного бюджету України у ВВП, %

Рік	Доходи зведеного бюджету							
	Усього	У тому числі:						
		Податкові надходження					Неподаткові надходження	Інші доходи
		усього	з них:					
ПДФО	ППП		ПДВ	акцизний податок				
2005	30,4	22,2	3,9	5,3	7,7	1,8	7,2	1,0
2006	31,6	23,1	4,2	4,8	9,3	1,6	7,5	1,0
2007	30,5	22,4	4,8	4,8	8,2	1,5	6,7	1,4
2008	31,4	24,0	4,8	5,1	9,7	1,4	6,4	1,1
2009	29,9	22,8	4,9	3,6	9,3	2,4	6,4	0,7
2010	29,1	21,7	4,7	3,7	8,0	2,6	6,8	0,6
2011	30,3	25,4	4,6	4,2	9,9	2,6	4,6	0,3

Складено за даними ДННУ “Академія фінансового управління” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ndfi.minfin.gov.ua>.

неподаткових надходжень знизилася на 2,2 % порівняно з попереднім роком до 4,6 %.

Відповідні зміни відбулися у питомій вазі основних бюджетоутворюючих податків у ВВП.

Найбільшого значення за період 2005–2011 рр. у 2011 р. досягла також частка ПДВ зведеного бюджету у ВВП. Вона становила 9,9 %, що на 1,9 % більше, ніж у 2010 р. Загалом протягом періоду 2005–2011 рр. вона коливалася в межах від 7,7 до 9,9 % ВВП.

Основним джерелом надходжень ПДВ є податок на додану вартість із ввезених в Україну товарів, який у 2011 р. становив 96 млрд грн, або 7,3 % ВВП. Дещо менше коштів ЗБУ отримав від ПДВ із вироблених в Україні товарів: у 2011 р. його частка у ВВП становила 5,8 %. Відшкодування ПДВ зведеного бюджету у 2011 р. дорівнювало 3,3 % ВВП.

Можна зробити висновок, що у 2011 р. значно зросла фіскальна ефективність ПДВ, що пов'язано із запровадженням ПКУ і дало змогу покращити адміністрування ПДВ та підвищило фіскальну дисципліну.

Частка ПДФО у ВВП протягом 2005–2011 рр. коливалася від 3,9 до 4,6 %. Так, у 2011 р. частка знизилася на 0,1 % до рівня 4,6 %. Частка акцизного податку у ВВП протягом 2005–2011 рр. коливалася від 1,8 до 2,6 %.

Частка ППП зведеного бюджету у ВВП протягом 2005–2011 рр. коливалася в межах 5,3 до 4,2 %. Найвищого значення за цей період вона

досягла у 2005 р. (5,3 %), а найнижчого – у 2009 р. (3,6 %). У 2011 р. набрав чинності ПКУ, згідно з яким з 1 квітня 2011 р. ставка ППП знизилася з 25 до 23 %. У тому році частка податку у ВВП зросла на 0,5 % порівняно з відповідним показником попереднього року.

Отже, незважаючи на зменшення ставки ППП, із введенням у дію положень ПКУ зросла фіскальна ефективність цього податку. Це пов'язано з удосконаленням адміністрування та оптимізацією пільгового оподаткування ППП.

Зміни у податковому законодавстві та структурні коливання податкових надходжень зумовлені причинами, пов'язаними як зі змінами чинного законодавства, так і з соціально-економічним станом та економічним розвитком України. Відображенням соціально-економічних проблем можна пояснити зміни щодо об'єктів оподаткування, перегляд ставок і механізмів стягнення окремих податків. До таких проблем, що значно впливають на бюджетні відносини, слід віднести великий накопичений обсяг державного боргу, що зменшує можливості для маневрів у фінансуванні видатків і мінімізації дефіциту бюджету. Мінімізація темпів приросту боргу і відмова від великих кредитів надають можливість уникнути збільшення податкового навантаження на економіку в майбутньому. У свою чергу, динаміка видатків ЗБУ протягом 2005–2011 рр. свідчить, що останніми роками відбулося їх зростання майже втричі: з 141,7 млрд грн у 2005 р. до 416,9 млрд грн у 2011 р. Видатки зведеного бюджету у 2011 р. збільшилися порівняно з попереднім роком на 10,3 %, або на 39,1 млрд грн.

Планування і виконання видатків державного бюджету та міжбюджетних відносин регулюються БКУ та іншими нормативно-правовими актами.

Видатки бюджету класифікують за:

- функціональною класифікацією видатків та кредитування бюджету;
- економічною класифікацією видатків бюджету;
- відомчою класифікацією видатків та кредитування державного бюджету;
- тимчасовою класифікацією видатків та кредитування місцевих бюджетів;
- програмною класифікацією видатків і кредитування бюджету.

Ефективність видатків бюджету характеризує якість здійснення державного управління і є однією з умов стабільності соціально-економічного розвитку, високого рівня життя населення.

Слід зазначити, що видатки бюджету не забезпечені повною мірою бюджетними ресурсами, тому держава робить спроби створити дієву систему формування, розподілу і перерозподілу доходів бюджету з метою мобілізації необхідних фінансових ресурсів для забезпечення належного рівня життя суспільства. У сучасних умовах важливим для України є забезпечення надходжень до бюджету та раціонального використання коштів, у зв'язку з чим актуальності набувають теоретичні й практичні розробки з питань застосування інноваційних механізмів управління доходами та видатками бюджету. Застосування цих механізмів – основне джерело економічного зростання в умовах обмеженості фінансових ресурсів.

Як свідчить табл. 6.2.4, збільшення видатків відбувалося практично за всіма функціями. У 2011 р. порівняно з попереднім роком видатки на:

- загальнодержавні функції зросли на 11,1 %, або 5 млрд грн;
- оборону зросли на 16,7 %, або 1,9 млрд грн;
- громадський порядок, безпеку та судову владу зросли на 13,2 %, або 3,8 млрд грн;
- економічну діяльність зросли на 30,3 %, або 13,3 млрд грн;

Таблиця 6.2.4

Динаміка видатків ЗБУ за функціональною класифікацією, млрд грн

Показники	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Загальнодержавні функції	15,5	19,9	24,3	30,8	33,2	44,9	49,9
Оборона	6,0	6,4	9,4	11,7	9,7	11,3	13,2
Громадський порядок, безпека та судова влада	10,2	12,7	18,4	27,1	24,3	28,8	32,6
Економічна діяльність	19,1	27,3	40,5	51,3	39,8	43,8	57,1
Охорона навколишнього природного середовища	1,3	1,6	2,2	2,8	2,5	2,9	3,9
Житлово-комунальне господарство	3,9	8,0	5,9	9,0	7,5	5,4	8,7
Охорона здоров'я	15,5	19,7	26,7	33,6	36,6	44,7	49,0
Духовний та фізичний розвиток	3,4	4,3	5,7	7,9	8,3	11,5	10,8
Освіта	26,8	33,8	44,3	61,0	66,8	79,8	86,3
Соціальний захист та соціальне забезпечення	39,9	41,4	48,5	74,1	78,8	104,5	105,4
Всього	141,7	175,3	226,1	309,2	307,4	377,8	416,9

Складено за даними ДННУ “Академія фінансового управління” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ndfi.minfin.gov.ua>.

- охорону навколишнього природного середовища зросли на 35,5 %, або 1 млрд грн;
- житлово-комунальне господарство зросли на 59,8 %, або 3,2 млрд грн;
- охорону здоров'я зросли на 9,4 %, або 4,2 млрд грн;
- духовний та фізичний розвиток знизилася на 6,7 %, або 8 млрд грн;
- освіту зросли на 8,1 %, або 6,4 млрд грн;
- соціальний захист та соціальне забезпечення зросли на 0,9 %, або 0,9 млрд грн.

У структурі видатків за функціональною класифікацією найбільша частка припадає на соціальний захист і соціальне забезпечення, що становить близько чверті всіх видатків зведеного бюджету (25,3 % у 2011 р.).

Друге місце за часткою у структурі видатків зведеного бюджету посідають видатки на освіту, які у 2011 р. знизилася на 0,4 % порівняно з попереднім роком (до 20,7 %).

У структурі видатків зведеного бюджету у 2011 р. частка видатків на загальнодержавні функції становить 12 %, що на 0,1 % перевищує показник 2010 р., частка видатків на охорону здоров'я – 11,8 % (табл. 6.2.5).

Таблиця 6.2.5

**Динаміка структури видатків зведеного бюджету України
за функціональною класифікацією, %**

Структура видатків	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Загальнодержавні функції	10,9	11,4	10,7	10,0	10,8	11,9	12,0
Оборона	4,3	3,7	4,2	3,8	3,1	3,0	3,2
Громадський порядок, безпека та судова влада	7,2	7,3	8,2	8,8	7,9	7,6	7,8
Економічна діяльність	13,5	15,6	17,9	16,6	12,9	11,6	13,7
Охорона навколишнього природного середовища	0,9	0,9	1,0	0,9	0,8	0,8	0,9
Житлово-комунальне господарство	2,8	4,6	2,6	2,9	2,4	1,4	2,1
Охорона здоров'я	10,9	11,3	11,8	10,9	11,9	11,8	11,8
Духовний та фізичний розвиток	2,4	2,5	2,5	2,6	2,7	3,1	2,6
Освіта	18,9	19,3	19,6	19,7	21,7	21,1	20,7
Соціальний захист та соціальне забезпечення	28,2	23,6	21,5	24,0	25,6	27,7	25,3
Всього	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Складено за даними ДННУ “Академія фінансового управління” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ndfi.minfin.gov.ua>.

Поряд зі зміною структури видатків зведеного бюджету спостерігалася зміна питомої ваги видатків зведеного бюджету у ВВП. У 2011 р. вона знизилася до 31,7 % порівняно з 34,9 % у 2010 р.

Протягом 2010–2011 рр. зростала питома вага видатків на економічну діяльність (на 0,34 %); охорону навколишнього природного середовища (на 0,03 %); житлово-комунальне господарство (на 0,16 %) та знижувалася питома вага видатків на загальнодержавні функції (на 0,32 %); оборону (на 0,03 %); громадський порядок, безпеку та судову владу (на 0,16 %); охорону здоров'я (на 0,37 %); духовний та фізичний розвиток (на 0,24 %); освіту (на 0,75 %) та соціальний захист і соціальне забезпечення (на 1,66 %) порівняно з попереднім роком (табл. 6.2.6).

Таблиця 6.2.6

Динаміка частки видатків зведеного бюджету України у ВВП, %

Структура видатків	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Загальнодержавні функції	3,5	3,7	3,4	3,3	3,6	4,2	3,8
Оборона	1,4	1,2	1,3	1,2	1,1	1,1	1,0
Громадський порядок, безпека та судова влада	2,3	2,3	2,6	2,9	2,7	2,7	2,5
Економічна діяльність	4,3	5,0	5,6	5,4	4,4	4,1	4,3
Охорона навколишнього природного середовища	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
Житлово-комунальне господарство	0,9	1,5	0,8	1,0	0,8	0,5	0,7
Охорона здоров'я	3,5	3,6	3,7	3,5	4,0	4,1	3,7
Духовний та фізичний розвиток	0,8	0,8	0,8	0,8	0,9	1,1	0,8
Освіта	6,1	6,2	6,2	6,4	7,3	7,4	6,6
Соціальний захист та соціальне забезпечення	9,1	7,6	6,7	7,8	8,6	9,7	8,0
Всього	32,1	32,2	31,4	32,6	33,7	34,9	31,7

Складено за даними ДННУ “Академія фінансового управління” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ndf.minfin.gov.ua>.

Важливим є включення інноваційного механізму управління доходами та видатками бюджету у бюджетний механізм, який охоплює бюджетне планування і прогнозування, організацію бюджетного процесу, бюджетне регулювання й бюджетний контроль (рис. 6.2.10).

Бюджетний механізм характеризується зв'язками управління між підрозділами бюджетного апарату (парламент, уряд, Міністерство фінансів України, ДПСУ, ДМСУ, інші відомства), тобто сформованими



Рис. 6.2.10. Бюджетний механізм сприяння економічного розвитку
Складено автором.

способами взаємодії між підрозділами бюджетного апарату і всередині цих підрозділів, чинними регламентами роботи, зонами відповідальності і термінами виконання робіт (див.: рис. 6.2.5). Ефективність функціонування бюджетного механізму визначається станом внутрішніх і зовнішніх чинників, зокрема кваліфікацією бюджетних працівників, застосовуваними інструментами (наприклад, інформаційними системами й технологіями), фінансовою дисципліною та стабільністю фінансової політики держави.

Незважаючи на те, що середньострокове бюджетне планування та прогнозування в Україні регулюються значною кількістю нормативних і законодавчих актів, на жаль, досі не забезпечено відповідність прогнозних і фактичних надходжень до ЗБУ, про що свідчать дані табл. 6.2.7 та 6.2.8.

Динаміку планових і фактичних показників виконання доходів ЗБУ наведено на рис. 6.2.11.

Серед загальноприйнятих методів середньострокового прогнозування доходів та видатків бюджету вирізняють експертний метод, де-

Таблиця 6.2.7

Середньостроковий прогноз та фактичне виконання доходів зведеного бюджету України

Вид надходжень	Нормативний документ	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Доходи зведеного бюджету	Фактичні надходження	134 183,2	171 811,5	219 936,5	297 893,0	272 967,0	314 506,3	398 553,6	-	-	-
	Постанова КМУ від 14.09.2004 № 1202	-	113 223,1	130 854,1	147 648,9	-	-	-	-	-	-
	Постанова КМУ від 14.09.2005 № 913	-	-	174 929,0	197 697,6	224 696,2	-	-	-	-	-
	Постанова КМУ від 10.10.2007 № 1216	-	-	-	-	283 280,2	326 635,7	371 177,1	-	-	-
	Постанова КМУ від 13.09.2008 № 828	-	-	-	-	-	446 064,5	526 636,7	612 096,3	-	-
	Постанова КМУ від 12.09.2009 № 988	-	-	-	-	-	-	358 359,0	412 121,4	463 574,9	-
Постанова КМУ від 05.04.2012 № 318	-	-	-	-	-	-	-	-	-	495 100,0	522 000,0
Податкові надходження	Фактичні надходження	98 065,2	125 743,1	161 264,2	227 164,8	208 073,2	234 447,7	334 691,9	-	-	-
	Постанова КМУ від 14.09.2004 № 1202	-	85 931,4	100 462,2	113 507,2	-	-	-	-	-	-
	Постанова КМУ від 14.09.2005 № 913	-	-	133 452,2	150 713,1	171 963,0	-	-	-	-	-
	Постанова КМУ від 10.10.2007 № 1216	-	-	-	-	220 507,9	255 756,0	290 431,7	-	-	-
	Постанова КМУ від 13.09.2008 № 828	-	-	-	-	-	368 581,9	436 252,0	508 441,2	-	-
	Постанова КМУ від 12.09.2009 № 988	-	-	-	-	-	-	296 835,0	346 453,1	395 146,3	-
Постанова КМУ від 05.04.2012 № 318	-	-	-	-	-	-	-	-	-	429 100,0	453 300,0
Податок на прибуток підприємств	Фактичні надходження	23 464	26 172,05	34 407,21	47 856,82	33 048,03	40 359,07	55 096,9	-	-	-
	Постанова КМУ від 14.09.2004 № 1202	-	18 341,4	20 360,6	22 667,9	-	-	-	-	-	-
	Постанова КМУ від 14.09.2005 № 913	-	-	26 884,2	27 396,0	27 046,8	-	-	-	-	-
	Постанова КМУ від 10.10.2007 № 1216	-	-	-	--	41 375,4	52 155,0	59 978,3	-	-	-
	Постанова КМУ від 13.09.2008 № 828	-	-	-	-	-	73 898,2	86 260,8	99 532,3	-	-
	Постанова КМУ від 12.09.2009 № 988	-	-	-	-	-	-	49 559,1	60 211,6	69 557,3	-
Постанова КМУ від 05.04.2012 № 318	-	-	-	-	-	-	-	-	-	60 600,0	65 400,0

Продовження табл. 6.2.7

Вид надходжень	Нормативний документ	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Податок на доходи фізичних осіб	Фактичні надходження	17 325,22	22 791,14	34 782,07	45 895,76	44 485,27	51 029,25	60 224,5	-	-	-
	Постанова КМУ від 14.09.2004 № 1202	-	19 223,2	25 525,2	29 048,4	-	-	-	-	-	-
	Постанова КМУ від 14.09.2005 № 913	-	-	26 763,1	32 624,3	38 969,7	-	-	-	-	-
	Постанова КМУ від 10.10.2007 № 1216	-	-	-	-	48 013,8	57 382,0	67 552,7	-	-	-
	Постанова КМУ від 13.09.2008 № 828	-	-	-	-	-	79 243,1	93 716,5	109 273,3	-	-
	Постанова КМУ від 12.09.2009 № 988	-	-	-	-	-	-	60 120,4	71 402,5	83 676,9	-
	Постанова КМУ від 05.04.2012 № 318	-	-	-	-	-	-	-	-	83 700,0	97 300,0
Податок на додану вартість	Фактичні надходження	33 803,77	50 396,73	59 382,81	92 082,62	84 596,66	86 315,92	130 093,8	-	--	-
	Постанова КМУ від 14.09.2004 № 1202	-	23 191,3	26 220,5	29 776,0	-	-	-	-	--	-
	Постанова КМУ від 14.09.2005 № 913	-	-	45 896,9	50 470,0	58 334,6	-	-	-	-	-
	Постанова КМУ від 10.10.2007 № 1216	-	-	-	-	86 669,7	93 961,7	101 558,7	-	-	-
	Постанова КМУ від 13.09.2008 № 828	-	-	-	-	-	154 160,8	184 373,8	216 242,0	-	-
	Постанова КМУ від 12.09.2009 № 988	-	-	-	-	-	-	128 940,7	152 534,4	176 202,6	-
	Постанова КМУ від 05.04.2012 № 318	-	-	-	-	-	-	-	-	175 000,0	174 200,0
Акцизний податок	Фактичні надходження	7 945,389	8 608,139	10 567,76	12 783,15	21 624,48	28 316,07	33 919,2	-	-	-
	Постанова КМУ від 14.09.2004 № 1202	-	9 788,0	11 272,8	12 817,1	-	-	-	-	-	-
	Постанова КМУ від 14.09.2005 № 913	-	-	12 897,2	15 824,2	18 804,7	-	-	-	-	-
	Постанова КМУ від 10.10.2007 № 1216	-	-	-	-	15 543,1	18 921,1	22 687,0	-	-	-
	Постанова КМУ від 13.09.2008 № 828	-	-	-	-	-	21 973,7	26 798,4	32 173,2	-	-
	Постанова КМУ від 12.09.2009 № 988	-	-	-	-	-	-	29 598,0	31 785,0	33 506,0	-
Постанова КМУ від 05.04.2012 № 318	-	-	-	-	-	-	-	-	44 900,0	48 700,0	

Закінчення табл. 6.2.7

Вид надходжень	Нормативний документ	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Непаткові надходження	Фактичні надходження	31 778,03	40 548,3	485 53,24	60 543,59	58 435,84	73 836,96	60 003,7	-	-	-
	Постанова КМУ від 14.09.2004 № 1202	-	24337,7	27 114,4	30 447,7	-	-	-	-	-	-
	Постанова КМУ від 14.09.2005 № 913	-	-	36 027,3	40 850,1	46 171,5	-	-	-	-	-
	Постанова КМУ від 10.10.2007 № 1216	-	-	-	-	49 550,0	55 851,7	63 737,9	-	-	-
	Постанова КМУ від 13.09.2008 № 828	-	-	-	-	-	64 356,0	75 089,0	86 094,8	-	-
	Постанова КМУ від 12.09.2009 № 988	-	-	-	-	-	-	51 829,3	55 029,1	57 143,7	-
Постанова КМУ від 05.04.2012 № 318	-	-	-	-	-	-	-	-	60 600,0	63 600,0	
Інші доходи	Фактичні надходження	4 340,019	5 520,066	10 119,11	10 184,57	6 457,95	6 221,541	3 858,0	-	-	-
	Постанова КМУ від 14.09.2004 № 1202	-	2 954,0	3 277,5	3 694,0	-	-	-	-	-	-
	Постанова КМУ від 14.09.2005 № 913	-	-	5 449,5	6 134,4	6 561,7	-	-	-	-	-
	Постанова КМУ від 10.10.2007 № 1216	-	-	-	-	13 222,3	15 028,0	17 007,5	-	-	-
	Постанова КМУ від 13.09.2008 № 828	-	-	-	-	-	13 126,6	15 295,7	17 560,3	-	-
	Постанова КМУ від 12.09.2009 № 988	-	-	-	-	-	-	9 694,7	10 639,2	11 284,9	-
Постанова КМУ від 05.04.2012 № 318	-	-	-	-	-	-	-	-	5 400,0	5 100,0	

Складено за даними ДННУ "Академія фінансового управління" [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.pdf.minfin.gov.ua>.

Таблиця 6.2.8

**Динаміка змін планових і фактичних показників виконання доходів
зведеного бюджету України**

Рік	Податкові надходження			Неподаткові надходження			Разом доходів (без урахування міжбюджетних трансфертів)		
	План на рік з урахуванням внесених змін, млрд грн	Виконання плану		План на рік з урахуванням внесених змін, млрд грн	Виконання плану		План на рік з урахуванням внесених змін, млрд грн	Виконання плану	
		млрд грн	%		млрд грн	%		млрд грн	%
2005	98,3	98,1	99,7	33,1	31,8	95,9	135,8	134,2	98,8
2006	122,1	125,7	103,0	39,8	40,5	101,9	169,0	171,8	101,7
2007	158,8	161,3	101,6	48,3	48,6	100,5	217,6	219,9	101,1
2008	232,5	227,2	97,7	57,2	60,5	105,8	306,3	297,9	97,3
2009	240,6	208,1	86,5	72,7	58,4	80,4	324,7	273,0	84,1
2010	243,7	234,4	96,2	73,8	73,8	100,0	325,4	314,5	96,6
2011	330,6	334,7	101,2	59,0	60,0	101,7	396,1	398,6	100,6

Складено за даними ДННУ "Академія фінансового управління" [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ndfi.minfin.gov.ua>.

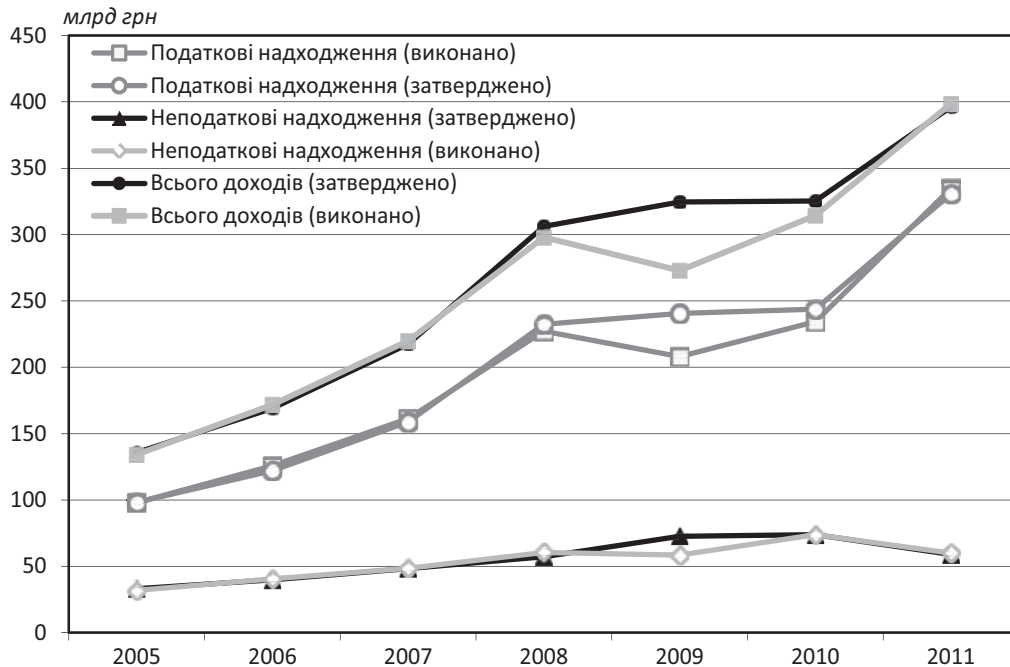


Рис. 6.2.11. Динаміка планових і фактичних показників виконання доходів зведеного бюджету України

Складено за даними ДННУ “Академія фінансового управління” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ndfi.minfin.gov.ua>.

терміністичний метод, прогнозування на основі моделей з використанням динамічних часових рядів та економіко-математичне моделювання.

Вибираючи той або інший метод прогнозування, слід виходити з наявних даних, характеру й завдань прогнозування та інших чинників. Ефективність методу експертного прогнозування визначається кваліфікацією експерта, що залучається до складання прогнозу. Таке прогнозування не потребує великого обсягу вихідної інформації. Проте експертні оцінки мають суб'єктивний характер: вони суттєво залежать від знань та досвіду експерта, не завжди піддаються раціональному поясненню та обґрунтуванню тощо.

Детерміністичний метод прогнозування базується на емпірично встановлених взаємозв'язках між економічними показниками, дає змогу визначити обсяги бюджетних доходів з урахуванням змін, визначених у податковій, бюджетній, грошово-кредитній чи соціально-економічній політиках, та інших змін, які безпосередньо впливають на обсяги доходів.

Метод прогнозування на основі аналізу часових рядів ґрунтується на моделі, що припускає залежність показників доходів від їх попередньої поведінки. Перевагою методу є використання для прогнозування математичних статистичних моделей, які дають можливість оцінити прогнозовану величину та похибки прогнозування. Недоліком прогнозування часових рядів є те, що у процесі прогнозування не враховуються всі соціально-економічні фактори, тому такий метод найефективніше використовувати за умов стабільної економіки.

Економетричне прогнозування базується на основі моделей, які розробляються з урахуванням статистики та математичного моделювання, який є концептуально складнішим, ніж зазначені методи. Головними його перевагами є можливість визначити статистичну значущість розглянутих співвідношень між різними змінними та одночасне використання кількох незалежних змінних.

У нестабільних умовах експертний і економетричний методи прогнозування можуть давати точніші результати, ніж статистичний аналіз. Комбінуючи різні методи прогнозування, вдасться досягнути вищої точності прогнозів.

Здійснимо прогнозування доходів зведеного бюджету за допомогою кількох методів, зокрема економетричного, на основі макроекономічних залежностей, екстраполяційного підходу на основі методу експоненціального згладжування та трендового (графічного) методів прогнозування.

Для прогнозування за допомогою економетричного методу на основі макроекономічних залежностей використовуємо макромодель фіскального сектору України, що має вигляд:

$$\left\{ \begin{array}{l} Doh_ZB_t = PPP_t + PDFO_t + PDV_t(PDV_vur_t + PDV_vv_t - BV_PDV_t) + AP_t + In_t; \\ Vud_ZB_t = ZF_t + Ob_t + GP_t + ED_t + ONPS_t + KG_t + OZ_t + DFR_t + Os_t + SZSZ_t; \\ Def_ZB_t = Doh_ZB_t - Vud_ZB_t; \\ PPP_t = f(FR_t, VVP_t, St_nom_PPP_t); \\ PDFO_t = f(PDNP_t, FOP_t); \\ PDV_vur_t = f(VVP_t, St_nom_PDV_t); \\ PDV_vv_t = f(Im_t, K_dol_t, St_nom_PDV_t); \\ BV_PDV_t = f(VVP_t, Ex_t, K_dol_t, St_nom_PDV_t); \\ AP_t = f(AP_{t-1}, IC_t, IV_t), \end{array} \right.$$

де Doh_ZB_t – доходи зведеного бюджету України;
 PPP_t – податок на прибуток підприємств;
 $PDFO_t$ – податок на доходи фізичних осіб;
 PDV_t – податок на додану вартість;
 PDV_vur_t – ПДВ із вироблених в Україні товарів (робіт, послуг);
 PDV_vv_t – ПДВ із ввезених на територію України товарів (робіт, послуг);
 BV_PDV_t – бюджетне відшкодування ПДВ;
 AP_t – акцизний податок;
 In_t – інші доходи зведеного бюджету;
 Vud_ZB_t – видатки зведеного бюджету України;
 ZF_t – видатки на загальнодержавні функції;
 Ob_t – видатки на оборону;
 GP_t – видатки на громадський порядок, безпеку та судову владу;
 ED_t – видатки на економічну діяльність;
 $ONPS_t$ – видатки на охорону навколишнього природного середовища;
 KG_t – видатки на житлово-комунальне господарство;
 OZ_t – видатки на охорону здоров'я;
 DFR_t – видатки на духовний та фізичний розвиток;
 Os_t – видатки на освіту;
 $SZSZ_t$ – видатки на соціальний захист та соціальне забезпечення;
 Def_ZB_t – дефіцит зведеного бюджету України;
 FR_t – фінансовий результат від звичайної діяльності підприємств, які одержали прибуток;
 VVP_t – валовий внутрішній продукт;
 $St_nom_PPP_t$ – номінальна ставка податку на прибуток підприємств;
 $PDNP_t$ – податок на доходи найманих працівників;
 FOP_t – фонд оплати праці;
 $St_nom_PDV_t$ – номінальна ставка ПДВ;
 Im_t – імпорт товарів і послуг;
 K_dol_t – курс долара США;
 Ex_t – експорт товарів і послуг;
 IC_t – індекс споживчих цін;
 IV_t – індекс цін виробників.

Макромодель фіскального сектору України містить три тотожності та шість регресійних рівнянь. Регресійні рівняння макромоделі показують вплив екзогенних факторів на основні бюджетоутворюючі податки бюджету. Головними такими факторами є: для ППП фінансовий результат від звичайної діяльності підприємств, які одержали прибуток, ВВП

та номінальна ставка податку на прибуток підприємств; для ПДФО – податок на доходи найманих працівників та фонд оплати праці; для ПДВ із вироблених в Україні товарів (робіт, послуг) – ВВП та номінальна ставка ПДВ; для ПДВ із ввезених на територію України товарів (робіт, послуг) – імпорт товарів і послуг, курс долара США та номінальна ставка ПДВ; для бюджетного відшкодування ПДВ – ВВП, експорт товарів та послуг, курс долара США та номінальна ставка ПДВ; для акцизного податку – надходження від акцизного податку за попередній період, індекс споживчих цін та індекс цін виробників.

На основі постанови Кабінету Міністрів України “Про схвалення Прогнозу економічного і соціального розвитку України на 2012 рік та основних макропоказників економічного і соціального розвитку України на 2013 та 2014 роки” від 31.08.2011 № 907 та планових показників податкових надходжень у 2012 р. за звітами ДКСУ й зазначених залежностей можна здійснити прогноз бюджетоутворюючих податків зведеного бюджету України на середньострокову перспективу на 2013–2015 рр. за оптимістичним сценарієм (табл. 6.2.9).

Таблиця 6.2.9

**Модельний прогноз доходів зведеного бюджету України
на основі макроекономічних залежностей, млн грн**

Показник	2013	2014
Доходи зведеного бюджету України, усього,	500 597,7	503 382,0
з них податкові надходження,	433 864,8	437 132,3
з них:		
ПДФО	85 299,0	96 412,5
ППП	59 799,3	58 058,9
ПДВ	177 615,0	168 930,8
акцизний податок	45 530,8	48 444,7

Складено за розрахунками автора.

Постановою Кабінету Міністрів України “Про схвалення Прогнозу Державного бюджету України на 2013 і 2014 роки” від 05.04.2012 № 318 затверджено прогноз доходів зведеного бюджету України на 2013–2014 рр. (табл. 6.2.10).

Порівнюючи отриманий прогноз із офіційним прогнозом бюджетних показників, поданим у постанові Кабінету Міністрів України “Про схвалення Прогнозу Державного бюджету України на 2013 та 2014 роки” (див. табл. 6.2.10), отримуємо такі відхилення (табл. 6.2.11).

Таблиця 6.2.10

Урядовий прогноз доходів зведеного бюджету України, млн грн

Показник	2013	2014
Доходи зведеного бюджету України, усього,	495 100	522 000
з них податкові надходження,	429 100	453 300
з них:		
ПДФО	83 700	97 300
ППП	60 600	65 400
ПДВ	175 000	174 200
акцизний податок	44 900	48 700

Складено за: Про схвалення Прогнозу Державного бюджету України на 2013 і 2014 роки : постанова Кабінету Міністрів України від 05.04.2012 № 318 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua>.

Таблиця 6.2.11

**Відхилення прогнозу за економетричним методом на основі
макроекономічних залежностей від офіційного прогнозу,
у % відповідних показників офіційного прогнозу**

Показник	2013	2014
Доходи зведеного бюджету України, усього,	1,1	-3,6
з них податкові надходження,	1,1	-3,6
з них:		
ПДФО	1,9	-0,9
ППП	-1,3	-11,2
ПДВ	1,5	-0,3
акцизний податок	1,4	-0,5

Складено за розрахунками автора.

Застосовуючи метод експоненціального згладжування зробимо оптимістичні прогнози на основі річних і квартальних даних за 2004–2011 рр. Використовуючи ці результати, сформуємо консенсус-прогноз (табл. 6.2.12 та 6.2.13).

Екстраполяційне прогнозування бюджетних доходів на основі квартальних даних здійснимо за методом експоненціального згладжування з урахуванням сезонної складової. Прогнозування за цим методом реалізуємо, використовуючи параметри методу експоненціального згладжування (табл. 6.2.14).

Таблиця 6.2.12

Параметри моделювання показників доходів ЗБУ на основі річних даних за методом експоненціального згладжування

Показник	Загальний тренд	Параметри моделі (α, γ)
Доходи зведеного бюджету України, усього, з них податкові надходження,	Лінійний	(0,3; 0,1)
	Те саме	(0,5; 0,1)
з них:	Експоненціальний	(0,9; 0,3)
ПДФО	Лінійний	(0,1; 0,9)
ППП	Те саме	(0,4; 0,1)
ПДВ	–”–	(0,9; 0,9)
акцизний податок		

Складено за розрахунками автора.

Таблиця 6.2.13

Прогноз бюджетоутворюючих податків ЗБУ методом експоненціального згладжування на основі річних даних, млн грн

Показник	2013	2014
Доходи зведеного бюджету України, усього, з них податкові надходження,	485 637,7 409 838,1	529 576,5 449 373,1
з них:		
ПДФО	82 948,9	98 281,2
ППП	60 832,2	65 298,9
ПДВ	165 438,7	182 425,8
акцизний податок	50 303,2	58 288,8

Складено за розрахунками автора.

Таблиця 6.2.14

Параметри моделювання показників доходів ЗБУ на основі кварталних даних за методом експоненціального згладжування

Показник	Загальний тренд / сезонний тренд	Параметри моделі (α, δ, γ)
Доходи зведеного бюджету України, усього, з них податкові надходження,	Лінійний/ мультиплікативний	(0,9; 0,9; 0,1)
	Те саме	(0,9; 0,9; 0,1)
з них:	Експоненціальний/мультиплікативний	(0,8; 0,9; 0,1)
ПДФО	Лінійний/мультиплікативний	(0,9; 0,4; 0,1)
ППП	Експоненціальний/мультиплікативний	(0,7; 0,1; 0,2)
ПДВ	Лінійний/мультиплікативний	(0,7; 0,4; 0,4)
акцизний податок		

Складено за розрахунками автора.

Застосувавши метод експоненціального згладжування з вказаними параметрами, отримуємо такий прогноз (табл. 6.2.15).

Таблиця 6.2.15

Прогноз бюджетоутворюючих податків зведеного бюджету України методом експоненціального згладжування на основі квартальних даних, млн грн

Показник	2013	2014
Доходи зведеного бюджету України, усього,	489 953,6	538 063,0
з них податкові надходження,	410 825,8	454 645,4
з них:		
ПДФО	80 638,7	94 821,6
ППП	64 807,7	60 561,7
ПДВ	158 993,3	158 399,2
акцизний податок	43 503,3	48 731,4

Складено за розрахунками автора.

На основі отриманих прогнозів (див. табл. 6.2.13, 6.2.15) сформуємо оптимістичний консенсус-прогноз методом експоненціального згладжування (табл. 6.2.16).

Таблиця 6.2.16

Прогноз бюджетоутворюючих податків зведеного бюджету України методом експоненціального згладжування, млн грн

Показник	2013	2014
Доходи зведеного бюджету України, усього,	487 795,6	533 819,7
з них податкові надходження,	410 331,9	452 009,3
з них:		
ПДФО	81 793,8	96 551,4
ППП	62 819,9	62 930,3
ПДВ	162 216,0	170 412,5
акцизний податок	46 903,2	53 510,1

Складено за розрахунками автора.

Сформуємо за наведеними розрахунками середньостроковий прогноз доходів зведеного бюджету України (табл. 6.2.17).

Тепер спрогнозуємо видатки зведеного бюджету України. Постановою Кабінету Міністрів України «Про схвалення Прогнозу Державного бюджету України на 2013 і 2014 роки» від 05.04.2012 № 318 затверджено прогноз видатків зведеного бюджету України на 2013–2014 рр.

Таблиця 6.2.17

Прогноз доходів зведеного бюджету України, млрд грн

Показник	2013		2014		2015	
	Песиміст.	Оптиміст.	Песиміст.	Оптиміст.	Песиміст.	Оптиміст.
Доходи, усього,	464,4	494,6	465,3	520,6	470,1	533,6
з них:						
ПДФО	78,0	83,6	85,1	95,8	88,0	103,4
ППП	57,2	61,3	51,7	61,9	47,7	64,2
ПДВ	151,7	171,6	150,9	171,2	161,5	179,3
акцизний податок	41,7	46,0	43,9	50,2	46,8	52,0

Складено за розрахунками автора.

Аналіз планових показників видатків зведеного бюджету на 2012 р. (з внесеними змінами на 01.07.2012) та прогнозних показників на 2013–2014 рр. свідчить про тенденцію зростання його видатків у 2013 р. на 3,7 %, а у 2014 р. – на 6,4 %. Можна припустити, що у 2015 р. видатки зведеного бюджету зростуть на 2,5 %, досягнувши 559,5 млрд грн. Визначимо структуру видатків ЗБУ у 2013–2015 рр. (табл. 6.2.18).

Таблиця 6.2.18

Прогноз видатків зведеного бюджету України, %

Структура видатків	2013	2014	2015
Загальнодержавні функції	13,14	13,59	13,37
Оборона	3,72	3,65	3,68
Громадський порядок, безпека та судова влада	7,72	7,75	7,73
Економічна діяльність	12,30	12,86	12,58
Охорона навколишнього природного середовища	1,09	1,26	1,18
Житлово-комунальне господарство	1,85	1,87	1,86
Охорона здоров'я	11,85	12,05	11,95
Духовний та фізичний розвиток	3,24	3,33	3,29
Освіта	20,71	20,74	20,72
Соціальний захист та соціальне забезпечення	24,37	22,90	23,63
Всього	100,00	100,00	100,00

Складено за: Про схвалення Прогнозу Державного бюджету України на 2013 і 2014 роки : постанова Кабінету Міністрів України від 05.04.2012 № 318; розрахунки автора.

На основі зазначених прогнозів визначимо видатки зведеного бюджету у 2013–2015 рр., який можна віднести до оптимістичного сценарію (табл. 6.2.19).

Таблиця 6.2.19

Прогноз видатків зведеного бюджету України, млрд грн

Показник	2013	2014	2015
Загальний обсяг видатків та надання кредитів	512,9	545,9	559,5
Загальнодержавні функції	67,4	74,2	74,8
Оборона	19,1	19,9	20,6
Громадський порядок, безпека та судова влада	39,6	42,3	43,3
Економічна діяльність	63,1	70,2	70,4
Охорона навколишнього природного середовища	5,6	6,9	6,6
Житлово-комунальне господарство	9,5	10,2	10,4
Охорона здоров'я	60,8	65,8	66,9
Духовний та фізичний розвиток	16,6	18,2	18,4
Освіта	106,2	113,2	115,9
Соціальний захист та соціальне забезпечення	125,0	125,0	132,5

Складено за: Про схвалення Прогнозу Державного бюджету України на 2013 і 2014 роки : постанова Кабінету Міністрів України від 05.04.2012 № 318; розрахунки автора.

6.3. ІНФОРМАЦІЙНІ ТЕХНОЛОГІЇ ЯК ІННОВАЦІЙНІЙ ЗАСІБ УПРАВЛІННЯ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНИХ ФІНАНСІВ

Загальносвітовою тенденцією є трансформація індустріального суспільства у постіндустріальне, яка відбувається в умовах посилення глобалізаційних процесів, зростання сфери послуг і нематеріального виробництва на основі розвитку науково-технічного прогресу, зокрема масштабного, глибинного та динамічного проникнення інформаційно-комунікаційних технологій (ІКТ) в усі сфери життєдіяльності особи, суспільства, суб'єктів господарювання і держави.

Міжнародний досвід, зокрема європейська політика “Цифровий порядок денний для Європи до 2020 року”, свідчить, що цифрові технології стали рушійною силою соціально-економічного розвитку, відновлення економік багатьох країн світу та закладають засади для сталого розвитку в майбутньому.

Найбільш розвинуті країни світу на початку ХХІ ст. поставили собі за мету прискорений перехід до нового етапу розвитку людства – інформаційного суспільства, яке дає змогу найефективніше і в стислі терміни:

- підвищити національну конкурентоспроможність за рахунок розвитку людського потенціалу, насамперед у високоінтелектуальних сферах праці, пов'язаних з високотехнологічними галузями;

- підвищити якість життя громадян за рахунок економічного зростання, надання рівного якісного доступу до інформації, освіти, послуг закладів охорони здоров'я та адміністративних послуг органів державної влади і місцевого самоврядування, створення нових робочих місць і розширення можливостей працевлаштування населення завдяки використанню ІКТ;
- сприяти становленню відкритого демократичного суспільства, яке гарантуватиме дотримання конституційних прав громадян на участь у суспільному житті, прийнятті відповідних рішень органами державної влади та органами місцевого самоврядування.

ІКТ відводиться роль рушійної сили, головного засобу виробництва суспільства знань, одного з провідних чинників інноваційного розвитку економіки, у тому числі фінансової системи країни.

Управління державними фінансами як чинник соціально-економічної стабільності країни потребує модернізації фінансової системи та посилення інституційної спроможності Міністерства фінансів України.

Основні принципи діяльності та стратегія розвитку інформаційного суспільства української держави викладено в Стратегії розвитку інформаційного суспільства, у Законах України “Про Національну програму інформатизації” від 04.02.1998 № 74/98-ВР, “Про інформацію” від 02.10.1992 № 2657-XII, “Про науково-технічну інформацію” від 25.06.1993 № 3322-XII, “Про захист інформації в автоматизованих системах” від 05.07.1994 № 80/94-ВР, “Про електронні документи та електронний документообіг” від 22.05.2003 № 851-IV, “Про електронний цифровий підпис” від 22.05.2003 № 852-IV, “Про телекомунікації” від 18.11.2003 № 1280-IV, “Про захист персональних даних” від 01.06.2010 № 2297-VI та інших законодавчих і нормативних актах.

Як зазначено у Концепції розвитку системи управління державними фінансами від 03.09.2012 № 633-р, “в умовах посилення впливу внутрішніх та зовнішніх викликів у фінансово-економічному середовищі держави зростає значення системи управління державними фінансами як фундаментальної складової для розвитку інших сфер реалізації державної політики”. Метою цієї Концепції є визначення напрямів розвитку системи управління державними фінансами для подальшого підвищення ефективності її функціонування через удосконалення нормативно-правового регулювання комплексу її складових та поглиблення коорди-

нації діяльності органів державної влади, що здійснюють державну політику у сфері державних фінансів¹.

У Стратегії модернізації системи управління державними фінансами вказано, що в умовах глобалізації економіки наявність ефективної системи управління державними фінансами має фундаментальне значення для забезпечення стабільності національної бюджетної системи, а також загальної фінансової безпеки та стійкого економічного зростання кожної країни.

Дієва система управління державними фінансами посідає провідне місце в системі державного управління. Принципи і механізми, що лежать в її основі, є, з одного боку, фактором соціально-економічного розвитку країни, з другого – ефективним інструментом державного регулювання.

Метою Стратегії модернізації системи управління державними фінансами є визначення стратегічних принципів і напрямів розвитку цієї системи та підвищення ефективності її функціонування шляхом удосконалення нормативно-правового забезпечення і створення інтегрованої інформаційно-аналітичної системи управління державними фінансами.

Передумови модернізації системи управління фінансами полягали в такому. Діюча в Україні система управління фінансами сформувалася під впливом структурних змін в усіх сферах суспільного життя і характеризувалася недостатнім рівнем інституціональної спроможності та інтеграції її учасників.

Рівень інтеграції окремих складових системи управління фінансами не давав змоги забезпечити гармонійний розвиток усієї системи управління фінансами та бути ефективним інструментом державного регулювання соціально-економічної сфери.

Недоліками наявної інформаційної інфраструктури системи управління фінансами є автономне функціонування інформаційно-аналітичних відомчих систем, зокрема інтегрованої бази даних органів державної влади, які мають стосунок до планування, використання чи контролю фінансових потоків держави, організаційна розпорошеність наявних інформаційних ресурсів.

Основними принципами модернізації системи управління фінансами відповідно до рекомендацій Комісії Європейських співтовариств є: системність і послідовність політики та дій у сфері державних фінансів,

¹ Про схвалення Концепції розвитку системи управління державними фінансами : розпорядження Кабінету Міністрів України від 03.09.2012 № 633-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/633-2012-%D1%80>.

що потребує високого рівня організації роботи державних інституцій, повноти, точності й надійності інформації про стан та розвиток державних фінансів; ефективність управлінських рішень, у тому числі щодо використання бюджетних коштів, які мають бути спрямовані на досягнення стратегічних цілей та базуватися на результатах аналізу поточної ситуації, попередньому досвіді та оцінці майбутнього впливу; відкритість і прозорість, що передбачає доступність для суспільства і засобів масової інформації процедур розгляду й ухвалення рішень про використання державних фінансів, обов'язкове оприлюднення виявлених у процесі контролю фактів їх незаконного, нецільового та неефективного використання, підзвітність і відповідальність суб'єктів сектору державного управління за прийняття та невиконання управлінських рішень.

Завданнями модернізації системи управління фінансами є: розширення функціональності фінансової системи; удосконалення державного управління бюджетною сферою; забезпечення прозорості бюджетного процесу, цілісності, актуальності, повноти фінансової звітності; інформаційна підтримка зазначеної системи та задоволення інформаційних потреб державних установ; подальше проведення реформ у сфері державного внутрішнього фінансового контролю, місцевих бюджетів, податкової системи та модернізації системи бухгалтерського обліку в державному секторі; гармонізація нормативно-правового забезпечення системи управління фінансами з прийнятими в державах ЄС нормами і правилами.

Основний перелік цілей і напрямів удосконалення системи управління державними фінансами такий:

1. Удосконалення системи середньострокового бюджетного планування і прогнозування в Міністерстві фінансів України.
2. Розроблення й затвердження ефективної методики середньострокового бюджетного прогнозування.
3. Дієвий моніторинг і контроль виконання бюджетних програм, який передбачатиме можливість коригування обсягів видатків за результатами.
4. Підвищення якості аналізу результативних показників виконання бюджетних програм із подальшим його використанням при складанні середньострокового бюджету.
5. Формування бюджету з можливістю аналізу фактичного виконання бюджетних програм і досягнення результативних показників та можливістю формування "ковзного бюджету" (визначення граничних обсягів).

гів видатків, систематизація даних бюджетних запитів та їх аналіз, формування бюджетних призначень).

6. Середньострокове управління державним боргом; формування порядку організації обліку державного боргу, який би забезпечив облік боргових зобов'язань держави на основі методу нарахування.

7. Планування видатків державного бюджету для аналізу та взаємозгодження реальних потреб головних розпорядників бюджетних коштів на середньострокову перспективу з урахуванням показників виконання бюджетних програм і можливостей фінансових ресурсів.

8. Ведення декількох версій планових даних на різні періоди часу в розрізі функціональної, економічної, відомчої та програмної класифікацій.

9. Середньострокове управління видатками, зокрема:

- інформування про поточний стан оброблення бюджетних запитів (які запити перевірені, затверджені, відхилені тощо);
- блокування та розблокування бюджетів для подальших коригувань;
- верифікація бюджетів згідно з правилами, заданими користувачем, зокрема згідно із зазначеними класифікаціями.

10. Здійснення моніторингу і контролю видатків таким чином, щоб загальна сума видатків нижчих рівнів ієрархії не перевищувала відповідного загального показника на вищому рівні.

Модернізація системи управління фінансами проводитиметься шляхом:

- створення інтегрованої інформаційно-аналітичної системи, що передбачає раціоналізацію та оптимізацію виконання функціональних процесів і технологічних процедур, налагодження взаємодії інформаційних систем суб'єктів сектору державного управління, проведення методологічних та інших робіт, спрямованих на ефективне використання інформаційних ресурсів;
- удосконалення системи навчання, підвищення фахового і кваліфікаційного рівня спеціалістів у сфері державних фінансів та інформаційних технологій;
- підвищення рівня нормативно-правового та методологічного забезпечення процесів, пов'язаних зі змінами в системі управління фінансами.

Розвиток системи управління фінансами передбачає, що управління державними фінансами матиме замкнутий цикл та реалізовуватиметься за допомогою інтегрованої інформаційно-аналітичної системи.

Цикл управління державними фінансами, що поширюється як на державний, так і на місцеві бюджети, означає, що інформаційні потоки, які виникають у бюджетному процесі між учасниками системи управління фінансами, розпорядниками та одержувачами бюджетних коштів, зовнішніми користувачами інтегрованої інформаційно-аналітичної системи, змінюватимуться шляхом переходу від формування та передачі паперових документів і відповідних електронних файлів до роботи на основі електронного документообігу з єдиною інформаційною базою даних інтегрованої інформаційно-аналітичної системи в інтерактивному режимі з використанням веб-технологій.

Такий підхід забезпечить ефективну взаємодію інтегрованої інформаційно-аналітичної системи з наявними системами аналітичного оброблення інформації інших учасників системи управління фінансами через створення відповідного уніфікованого механізму доступу й управління інформацією у гетерогенних інформаційних середовищах, що дасть змогу обробляти дані, які належать іншим учасникам системи управління фінансами, їх власними засобами, а обмін фінансово-економічними даними здійснювати на основі відповідних порядків обміну за допомогою інтегрованої інформаційно-телекомунікаційної системи.

Інтегрована інформаційно-аналітична система створюватиметься за умови дотримання таких вимог:

- модульності, що полягає в поділі систем на компоненти, які можуть упроваджуватися автономно з дотриманням загальновикористовуваного технічного дизайну та єдиної технічної політики;
- розширення, що полягає у можливостях надання додаткових послуг за допомогою системи управління фінансами, збільшення кількості користувачів без порушення її внутрішнього функціонування, модифікації поточних операцій і погіршення експлуатаційних характеристик;
- відкритості, що передбачає раціональне застосування уніфікованих і стандартизованих проектних рішень та технологій, внутрішніх і зовнішніх інтерфейсів і протоколів як основи для модульної побудови компонентів системи та всієї системи загалом;
- адаптації, що полягає у здійсненні взаємопов'язаних процесів проектування та модернізації структурних складових системи і забезпеченні її гнучкої адаптації до нових потреб користувачів;
- комплексного захисту інформаційних ресурсів, що охоплює здійснення заходів, спрямованих на досягнення належного рівня захищеності.

ності інтегрованої інформаційно-аналітичної системи від випадкового та цілеспрямованого впливу природного або штучного характеру.

Модернізація системи управління фінансами передбачає удосконалення законодавчої бази, розроблення методології з наступною реалізацією та впровадженням відповідних компонентів інтегрованої інформаційно-аналітичної системи в органах державної влади, що здійснюють управління й регулювання у сфері державних фінансів.

З метою впровадження інтегрованої інформаційно-аналітичної системи слід затвердити положення про порядок доступу та використання інформації інтегрованої інформаційно-аналітичної системи.

У результаті реалізації Стратегії модернізації системи управління державними фінансами очікується досягти:

- упорядкування міжвідомчої координації управління державними фінансами;
- забезпечення технологічної підтримки управління державними фінансами на основі використання інтегрованої інформаційно-аналітичної системи;
- удосконалення процесу управління державними фінансами в частині складання та виконання бюджетів усіх рівнів;
- підвищення ефективності використання фінансових і матеріальних ресурсів держави та прозорості бюджетного процесу; забезпечення гармонізації системи управління фінансами з міжнародними стандартами.

Міністерство фінансів України є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, діяльність якого спрямована на формування та забезпечення реалізації державної фінансової, бюджетної, податкової, митної політики, політики у сфері державного фінансового контролю, казначейського обслуговування бюджетних коштів, бухгалтерського обліку.

Це обумовлює центральну роль Міністерства у формуванні та визначенні інноваційної стратегії управління фінансовою системою на основі побудови єдиної інтегрованої автоматизованої інформаційної системи, що становитиме базову інформаційну інфраструктуру системи управління державними фінансами (СУДФ) для всіх процесів фінансового управління. Забезпечення конкурентоспроможності в довгостроковій перспективі ґрунтується на технологічних інноваціях.

Інноваційна стратегія – це узгоджена сукупність управлінських рішень, що впливають на інноваційну діяльність і мають довгострокові наслідки.

Ця діяльність завжди спрямована на створення та виробництво нових, технологій, надання нових послуг. Є тісний взаємозв'язок між інвестиціями та інноваціями: інноваційні процеси потребують значних інвестицій, тоді як інновації стають джерелом інвестиційних надходжень. Інновації впливають на потенціал розвитку на довгострокову перспективу. Між загальною та інноваційною стратегіями – тісний зв'язок, який реалізується при впровадженні нових або нових послуг.

Стратегія є базисом інноваційного розвитку, визначає роль, місце, сутність інноваційної діяльності, водночас інноваційна стратегія поглиблює, уточнює і сприяє реалізації загальної стратегії.

Важливе співвідношення інноваційної і загальної стратегій, оскільки якщо нововведення виникають ізольовано, то їх впровадження опиняється під загрозою. Інноваційна стратегія забезпечує динамічний розвиток, впливає на вибір загальної стратегії, визначає тип останньої.

Стратегії загалом та інноваційні зокрема скеровані на розвиток та використання потенціалу. Вибір інноваційних стратегій обумовлюється станом внутрішнього середовища об'єкта.

Для успішної діяльності необхідно своєчасно виявити, опанувати й практично використовувати найновіші досягнення науково-технічного прогресу.

Інноваційні процеси системи управління державними фінансами країни з використанням інтегрованої інформаційно-аналітичної системи передбачають передусім застосування якісно нового інструментального середовища для забезпечення ефективного її функціонування.

Упровадження інноваційної стратегії управління фінансовою системою здійснюватиметься з метою забезпечення ефективного менеджменту та за умов вирішення проблеми стабільного розвитку фінансової системи, що має створюватися за принципом прозорості та в інтересах суспільства на основі використання засобів і методів управління інноваційними проектами і програмами розвитку.

Головна мета інноваційної стратегії фінансового управління – підвищення операційної спроможності фінансової системи та прозорості через запровадження ефективного інтегрованого інформаційного фінансового менеджменту.

Посилення прозорості та ефективності управління державними фінансами є важливим елементом плану інституційної модернізації, розробленого урядом України. На досягнення цих цілей Міністерство фінансів України розробило Стратегію модернізації системи управління

державними фінансами та започаткувало Проект модернізації державних фінансів (ПМДФ), який впроваджуватиметься у 2008–2015 рр. за підтримки Світового банку.

Метою ПМДФ є зміцнення управління державними фінансами шляхом підвищення функціональної ефективності та прозорості.

Проект охоплює фінансову та технічну підтримку процесу зміцнення інституційної спроможності та підвищення функціональної ефективності Міністерства фінансів України, Державної казначейської служби України та Державної фінансової інспекції України; розроблення й запровадження інтегрованої інформаційної Системи управління державними фінансами на базі сучасних інформаційно-телекомунікаційних рішень; управління проектом; заходи з управління змінами; широку підготовку кадрів.

ПМДФ передбачено впровадження інтегрованої інформаційної системи фінансового менеджменту (ІСФМ), що передбачає інтеграцію інформаційних систем Міністерства фінансів України, ДКСУ та ДФІУ з метою створення централізованої інформаційної системи управління державними фінансами на базі єдиної апаратної та програмної платформи.

ІСФМ становитиме основу для всіх процесів управління державними фінансами та працюватиме в поєднанні із системами збирання надходжень до бюджету.

Основні завдання щодо побудови інноваційної стратегії управління фінансовою системою такі:

- поліпшення відповідності бюджету пріоритетним завданням державної політики за допомогою значнішої інтеграції процесів планування і бюджетування, а також надання ширшої інформації, необхідної для обговорення та аналізу бюджету у Верховній Раді України і суспільстві;
- зменшення на 20 % часу, потрібного для отримання інформації, необхідної для прийняття управлінських рішень шляхом використання інтегрованої системи управління фінансами;
- неухильне підвищення якості управління ресурсами, звітів про виконання державного бюджету;
- ефективніше поширення інформації, що стосується державних закупівель;
- забезпечення функціонування автоматизованої бази даних про внутрішній фінансовий контроль, аудит і перевірки;
- введення в дію сучасної інтегрованої інформаційної системи фінансового менеджменту;

- підвищення прозорості та надійності фінансової звітності в державному секторі завдяки приведенню її у відповідність до міжнародних стандартів бухгалтерського обліку та вимог, які необхідно виконати для вступу в ЄС;
- повна інтеграція й інституціоналізація середньострокового планування бюджету в рамках процесу бюджетного планування;
- посилення потужностей та процедур для стратегічного планування видатків, розроблення бюджету та управління бюджетом;
- покращання управління державними грошовими коштами;
- розроблення та зміцнення механізмів управління боргом з метою стимулювання ефективності, прозорості та підзвітності;
- прозоріше звітування громадськості у процесі планування бюджету та державних видатків;
- поліпшення управління позиковими коштами міжнародних фінансових організацій;
- реформування внутрішнього фінансового контролю відповідно до міжнародних стандартів;
- упровадження Стратегії модернізації СУДФ як інтегральної частини комплексної середньо- та довгострокової стратегії її реформування, що враховує належну міжнародну практику;
- введення в дію сучасної інтегрованої Інформаційної системи фінансового менеджменту.

Цілі та завдання Проекту модернізації державних фінансів відповідають і доповнюють положення таких документів, як “Дослідження щодо управління державними видатками та інституційного аналізу, 2002 р.”, “Стратегія допомоги Україні на 2004–2007 роки”, “Економічний меморандум, 2004 р.” та “Звіт про виконання Стратегії допомоги Україні 2005 р.”, кожен з яких підтверджує досягнення в розвитку казначейської системи в Україні та підкреслює занепокоєння щодо фрагментарного бюджетного управління, тобто потребу в посиленні бюджетної дисципліни та покращанні управління державними фінансами.

Проект перетинається з реалізацією програми “Позика на стратегію розвитку”, яка підтримує поліпшення державного управління за допомогою впровадження стратегічних та інституційних реформ за трьома взаємопов’язаними напрямками: покращання інвестиційного клімату; удосконалення державного управління та управління державними фінансами; розширення соціальної спрямованості.

Програма “Позика на стратегію розвитку” визначає одним зі своїх завдань досконале державне управління й управління державними фінансами, концентрується на покращанні процесу управління державними фінансами в частині підготовки та виконання бюджету як на державному, так і на місцевому рівні.

Проект доповнює поточні реформи урядом бюджетного управління.

Впровадження інтегрованої ІСФМ передбачається водночас в Міністерстві фінансів України, Державній казначейській службі України та Державній фінансовій інспекції України. Кожен із перелічених суб’єктів сфери управління державними фінансами має свою організаційну, адміністративну та територіальну структуру і відповідне коло користувачів.

Для забезпечення працездатності інтегрованої ІСФМ та автоматизації покладених на неї функцій будуватиметься розвинута інформаційна технологічна платформа на центральному та регіональному рівнях.

Внутрішніми користувачами ІСФМ будуть Міністерство фінансів України, ДКСУ та ДФІУ, зовнішніми – галузеві міністерства та інші органи виконавчої влади й розпорядники бюджетних коштів всіх рівнів. Передбачається, що кількість (внутрішніх) співкористувачів системи (Міністерство, ДКСУ, ДФІУ, їх місцеві управління, галузеві міністерства, інші державні органи) з одночасним онлайнним доступом становитиме близько 17 500 осіб (Міністерство – 4000 осіб, ДКСУ – 12 000 осіб, ДФІУ – 1500 осіб). Очікується, що загальна кількість зовнішніх користувачів системи (розпорядників коштів, органів місцевої влади тощо) дорівнюватиме приблизно 50 тис. осіб.

Інтегрована інформаційна система фінансового менеджменту має бути побудована шляхом поєднання можливостей комерційних серійних пакетів програмного забезпечення з модулями, розробленими на замовлення, з метою забезпечення повного набору функціональних можливостей для управління державними фінансами.

Це передбачає також розроблення необхідних механізмів обміну інформацією між автоматизованими інформаційними системами головних розпорядників коштів й ІСФМ, автоматизацію декількох важливих функцій та запровадження необхідних механізмів обміну інформацією між Міністерством, ДКСУ і ДФІУ, а також детальне проектування, розроблення та встановлення прикладного програмного забезпечення, відповідних центральних серверів, систем зберігання даних, інших елементів ІКТ, тестування системи, перенесення даних і проведення тренінгів.

Усі місцеві управління Міністерства фінансів України, ДКСУ та ДФІУ, розташовані в 24 областях, АР Крим, містах Києві та Севастополі та 1534 районах і містах, будуть під'єднані до Головного системного центру (ГСЦ) та Центру безперебійного функціонування (ЦБФ) у м. Києві. Підключення галузевих міністерств і центральних відомств (загальною кількістю 92) до центрального апарату Міністерства (ЦБФ) та до ДКСУ (ГСЦ) виконуватимуться через загальнонаціональну телекомунікаційну мережу (ЗТМ СУДФ) або іншим прийнятним способом.

Передбачено також тестування системи, запровадження рішень і організацію навчання користувачів і надання їм технічної підтримки. Апаратне забезпечення на місцях та обладнання мережі для Міністерства, ДКСУ та ДФІУ буде встановлено паралельно з розробленням і тестуванням прикладного програмного забезпечення.

Головними напрямками розроблення інноваційних рішень ІСФМ є:

- зміцнення інституційної спроможності Міністерства для модернізації процесу управління державними фінансами;
- розроблення та застосування нових методик та процедур бюджетування;
- використання новітніх рішень у сфері ІКТ.

Результатами впровадження інноваційних рішень повинні стати:

- забезпечення інституційного розвитку Міністерства фінансів України та інших державних установ, задіяних у сфері управління державними фінансами;
- поглиблення інтеграції фінансової системи;
- покращання координації в процесі управління державними фінансами;
- розроблення та впровадження інформаційно-аналітичних модулів управління державними фінансами для забезпечення автоматизації процесів середньострокового та програмно-цільового бюджетування;
- поліпшення системи державного внутрішнього фінансового контролю в Україні та приведення його у відповідність до прийнятих у країнах Європейського Союзу норм і правил;
- підвищення прозорості дій державних органів перед громадянами, яким ці установи надають послуги.

Основним інноваційним підходом в управлінні державними фінансами є інтеграція ключових функціональних інформаційно-аналітичних

модулів, що передбачають перебудову функціональних процесів діяльності та розроблення відповідних для цього ІКТ рішень.

Інформаційно-технологічна платформа має забезпечити можливість ведення операційної діяльності ІСФМ та повинна відповідати таким загальним вимогам: масштабованість, продуктивність, сумісність, керованість, надійність, захищеність.

До складу інформаційно-технологічної платформи мають входити такі компоненти: інфраструктурні центри, транспортна мережа, веб-портал, інфраструктурне забезпечення.

Інфраструктурні центри будуть поділені на рівні та об'єкти за адміністративним принципом. Центральний рівень включатиме: головний системний центр ДКСУ, центр безперебійного функціонування Міністерства фінансів України, центр ДФІУ. Рівень області: обласні підрозділи Міністерства, обласні підрозділи ДКСУ, обласні підрозділи ДФІУ. Рівень району: районні підрозділи Міністерства, районні підрозділи ДКСУ, районні підрозділи ДФІУ.

Центральний рівень забезпечує збирання, оброблення, зберігання даних, що застосовуються на всіх рівнях бюджетного процесу. На цьому рівні зосереджені серверне обладнання, центральне комутаційне обладнання, пристрої зберігання даних.

На обласному рівні збирання, зберігання та оброблення даних також не передбачаються. Функціональне призначення – забезпечення функціонування транспортної мережі, агрегування каналів районного рівня та забезпечення інтерфейсу підключення обласних установ Міністерства до відомчої транспортної мережі.

На районному рівні збирання, зберігання та оброблення даних також не передбачаються. Функціональне призначення – забезпечення точки доступу бюджетних установ регіонального рівня до відомчої мережі та маршрутизація підключень користувачів до веб-портала інтегрованої ІСФМ.

Таким чином, інфраструктурні об'єкти обласного та районного рівня є лише центрами комутації, за допомогою яких забезпечуються підключення до каналів передачі даних, інфраструктурне забезпечення користувачів ДКСУ обласних та районних рівнів та точки підключення відомств, які беруть участь в управлінні державними фінансами, до відомчої мережі передачі даних.

Наявність серверного обладнання та сховищ даних на цих рівнях не передбачається.

Обладнання системних центрів ДКСУ та Міністерства резервується на відповідних територіально віддалених площах. У ДКСУ буде створено резервну копію обладнання Міністерства, а у Міністерстві, відповідно, – резервну копію обладнання ДКСУ. Обидва центра матимуть дзеркальну копію обладнання. У випадку надзвичайних ситуацій в одному з центрів інший матиме змогу відновити працездатність прикладного програмного забезпечення обох організацій.

Одне з головних функціональних призначень інформаційно-технологічної платформи – забезпечення безперебійного цілодобового функціонування ІСФМ на основі застосування спеціалізованого веб-портала, який розміщується в ГКС ДКСУ.

Веб-портал повинен слугувати платформою для обміну інформацією із зовнішніми користувачами, переважно для підготовки та виконання бюджету. Функції веб-портала мають забезпечити прозорість інформації про діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування, державних установ загалом шляхом публікації у відкритому доступі інформації про виконання державного та місцевих бюджетів за доходами та видатками, та іншої інформації, що оброблятиметься в ІСФМ. Веб-портал повинен забезпечувати доступ до стандартних звітів, а також містити механізми оброблення спеціалізованих запитів.

Вимоги до обладнання інфраструктурних центрів такі. Мають застосовуватися катастрофостійкі багатомашинні комплекси з використанням резервного обчислювального центра, а також підтримкою багатопроцесорної архітектури та кластерних технологій; із засобами відновлення працездатності системи й усунення можливих наслідків у разі нерегламентованих порушень працездатності каналів, з можливістю повного відновлення протягом 12 год.

Параметри засобів зв'язку та накопичення інформації повинні відповідати характеристикам інформаційних потоків та обсягам баз даних; мати вбудовану систему захисту інформації, яку неможливо відключити або обробити інформацію, обминаючи захист; містити архітектуру, за якої користувачі не мають прямого доступу до конфіденційних даних у базі даних і можуть отримувати його лише через сервер застосувань, що жорстко аутентифікує запити.

Транспортна мережа призначена для об'єднання ДКСУ, Міністерства та ДФІУ та їх територіальних органів усіх рівнів, надання учасникам бюджетного процесу доступу до центрального портала інтегрованої ІСФМ, забезпечення безперебійної роботи інтегрованої ІСФМ у режимі

реального часу. Центри оброблення даних Міністерства та ДКСУ з'єднуються високошвидкісними оптично-волоконними каналами передачі даних двох типів: для реплікації даних між центрами оброблення даних і підключення центрів оброблення даних до відомчої мережі передачі даних.

Загальнонаціональна мережа телезв'язку ІСФМ становить сукупність каналів зв'язку (КЗ), що забезпечують віддалену передачу даних ІСФМ між територіально розподіленими об'єктами відповідно до функціональної моделі ІСФМ і схемами інформаційної взаємодії в частині виконання державного і місцевих бюджетів. ЗМТЗ ІСФМ і має два компоненти:

- відомча телекомунікаційна мережа ДКСУ, Міністерства та ДФІУ;
- канали зв'язку зі сторонніми учасниками бюджетного процесу.

Відомча телекомунікаційна мережа має забезпечити передачу даних між усіма органами учасників ІСФМ різного рівня. Це сукупність каналів зв'язку, що з'єднують територіально розподілені вузли системи комунікацій корпоративних обчислювальних мереж ДКСУ, Міністерства та ДФІУ. Структура такої мережі відповідає організаційно-територіальним структурам ДКСУ, Міністерства та ДФІУ і має три рівні ієрархії: центральний, обласний та районний.

Як опорну мережу для зовнішніх користувачів передбачається використовувати мережу IP/MPLS одного або декількох операторів зв'язку. Саме цим в ІСФМ забезпечується наявність лінії зв'язку до маршрутизатора оператора та наявність обладнання доступу з необхідним інтерфейсом і відповідною пропускнуою здатністю для підключення обладнання.

Всі центральні об'єкти мають бути під'єднані до IP/MPLS за допомогою двох каналів, які забезпечують основний та резервний зв'язок з корпоративною мережею. Для підключення головного, резервного центру оброблення даних (ЦОД) та ДФІУ мають використовуватися канали пропускнуої спроможності 100 Мбіт/сек з фізичною швидкістю інтерфейсу 1Гбіт/сек. Для забезпечення подальшого нарощування швидкості підключення ЦОД без необхідності заміни мережевого обладнання канали мають підключатися до двох маршрутизаторів, які повинні забезпечувати безперервний трафік між ними.

Мережеве обладнання центрального рівня має виконувати функцію криптографічного захисту, термінуючи захищені тунелі від маршрутизаторів регіонального рівня (область та район). Інформаційна безпека на

рівні головного, резервного ЦОД, ДФІУ має забезпечуватися двома рівнями захисту:

- перший – вбудованими функціями захисту в маршрутизатори та комутатори ЦОД (міжмережеве екранування, захист від мережевих атак). Функції маршрутизаторів центрального рівня не повинні об'єднуватися з функціями інших пристроїв другого рівня;
- другий – за допомогою окремих або вбудованих апаратних пристроїв захисту, що надають криптографічний захист відповідно до ДСТУ 28147:2009.

Мережеве обладнання та обладнання захисту центрального рівня повинні передбачати резерв продуктивності, достатній для подальшого нарощування швидкості зовнішніх підключень до 1 Гбіт/с. Системи захисту мають функціонувати з мінімізацією простою у режимах “активний/активний” або “активний/резервний”.

Мережеве обладнання сегмента глобальної мережі ДКСУ та ДФІУ має підключатися до наявних локальних мереж організацій за допомогою комутаторів ядра WAN. Для швидкісного зв'язку між майданчиками ЦОД також використовується виділене оптоволоконне підключення 10 Гбіт/с, що здійснюється окремими комутаторами (комутатори зв'язку ЦОД). Для підключення серверів ЦОД ДФІУ та ДКСУ мають використовуватись окремі комутатори підключення.

Об'єкти регіонального рівня складаються з двох мережевих рівнів:

- граничного рівня, головною метою якого є забезпечення зв'язку з корпоративною мережею, обмін маршрутною інформацією, захист з'єднання. Це обладнання має підтримувати два типи WAN-каналів – основний канал з інтерфейсом Ethernet і резервний за бездротовою технологією 3G/EDGE. В обласних відділеннях передбачається утворення як основного, так і резервного захищених тунелів у напрямку до VPN-концентраторів центрального рівня. Мережеве обладнання має здійснювати також очищення трафіку, що передається між локальними користувачами та серверами, використовуючи функції міжмережевого екрана та IPS;
- рівня доступу користувачів і серверів, який складається з мережевих комутаторів і забезпечує зв'язок між об'єктами локальної обчислювальної мережі і граничним рівнем. Для обласних відділень передбачається використання стеку з комутаторів доступу з вбудованим механізмом контролю доступу за стандартним протоколом 802.1x.

Фізична топологія мережі має бути єдиною для всіх учасників бюджетного процесу.

Управління та моніторинг мережі повинні організовуватися за централізованим принципом із використанням засобів автоматизації. Для цього в головному та резервному ЦОД передбачено встановлення системи моніторингу та управління, що надає інфраструктурне забезпечення й охоплює службу каталогів і системи: моніторингу та управління; резервного копіювання; антивірусного захисту; технічної підтримки та системного управління; управління засобами інформаційної безпеки й мережею.

Інфраструктурне забезпечення базується на зазначених системах і забезпечує:

- управління обліковими записами, паролями та ролями користувачів системи;
- створення ієрархії вузлів і робочих середовищ;
- автоматизацію контролю версій документів, що зберігаються в системі (включаючи check-in/check-out);
- доступ до документів, що зберігаються у системі, через web-консоль та через папки загального доступу;
- пошук документів, що зберігаються в системі;
- можливість побудови робочого процесу на основі технології Workflow при роботі з документами;
- створення персональних сторінок користувачів;
- можливість роботи в конфігурації балансування навантаження;
- можливість інтеграції з поштовою системою для оповіщення користувачів про зміни в системі;
- делегування адміністративних повноважень на управління вузлами та папками;
- шифрування даних, що передаються між клієнтом та сервером системи з використанням SSL;
- резервне копіювання системи вбудованими засобами або системою резервного копіювання з можливістю централізованого контролю створення резервних копій;
- управління системою без установлення на робочому місці спеціального програмного забезпечення.

Для виконання своїх функцій інформаційно-технологічна платформа повинна мати інтерфейси для обміну даними з такими зовнішніми системами:

- банківська система з використанням системи електронних платежів;
- збір надходжень – податки;

- збір надходжень – митні платежі;
- збір надходжень – приватизація;
- система підтримки прийняття рішень;
- внутрішній аудит;
- Державна служба статистики України;
- галузеві міністерства та відомства.

Прикладна частина ІСФМ базується на інформаційно-технологічній платформі й орієнтована на практичну реалізацію процедур фінансового менеджменту, основу якої становить прикладне програмне забезпечення (ППЗ), що повинно забезпечити:

- програмну підтримку всіх фінансових операцій;
- збирання точних, оперативних, повних, достовірних і несуперечливих відомостей про всі фінансові події;
- формування коректної звітності;
- обґрунтування рішень з політики, що приймаються по всьому апарату державного управління та у відомствах.

Основні вимоги до експлуатаційних характеристик і функціонального призначення модулів ППЗ такі:

- формування сценарного проекту Прогнозу державного бюджету на середньострокову перспективу з можливістю аналізу фактичного виконання бюджетних програм і досягнення результативних показників з можливістю поетапного формування проекту прогнозу бюджету (визначення граничних обсягів видатків, систематизація даних бюджетних запитів та їх аналіз, формування бюджетних призначень);
- підвищення якості аналізу результативних показників виконання бюджетних програм із подальшим його використанням при складанні бюджету на наступний рік;
- формування проекту бюджету з можливістю аналізу фактичного виконання бюджетних програм і досягнення результативних показників та поетапного формування проекту бюджету (визначення граничних обсягів видатків, систематизація даних бюджетних запитів та їх аналіз, формування бюджетних призначень);
- облік державного боргу, який забезпечує щоденний облік боргових зобов'язань держави на основі методу нарахування й узгоджується з бухгалтерським обліком виконання бюджетів;
- дієвий контроль за станом розрахунків розпорядників бюджетних коштів з боку органів ДКСУ, що попереджатиме незаконні дії роз-

- порядників бюджетних коштів із взяття ними небюджетних зобов'язань, сприятиме своєчасним розрахункам;
- запровадження інструментальних засобів накопичення, систематизації, агрегації інформації щодо бюджетної заборгованості, прийняття управлінських рішень і моніторингу виконання бюджетів;
 - складання та консолідація фінансової звітності про заборгованість із використанням інформаційних технологій, з урахуванням розподілу об'єктів обліку;
 - отримання достовірної інформації про стан матеріальних активів у секторі державного управління;
 - встановлення дієвого контролю від моменту планування видатків до отримання результату – відображення активів в обліку та звітності;
 - запровадження платіжного календаря ДКСУ в розрізі основних джерел надходжень та витрат коштів на єдиному казначейському рахунку (ЄКР);
 - формування щоденного балансу за всіма рахунками в системі ДКСУ, забезпечення єдності, вичерпності, достовірності та якості інформації, у тому числі щодо зобов'язань розпорядників бюджетних коштів;
 - гармонізація й уніфікація звітності у секторі державного управління, яка відповідатиме вимогам міжнародних стандартів;
 - запровадження єдиного плану рахунків бухгалтерського обліку в секторі державного управління;
 - формування єдиної бази нормативно-довідкової інформації з наданням можливості доступу до неї іншим органам управління державними фінансами.

Загальні вимоги до ППЗ щодо ефективності та технічних параметрів такі. Час відгуку системи (отримання результатів типового завдання) не повинен порушувати технологічні процеси. Час запису інформації типової екранної форми в базу даних має не перевищувати п'яти секунд.

ППЗ повинно забезпечувати одночасну роботу із системою не менше, ніж 17,5 тис. осіб з можливістю подальшого нарощування кількості користувачів до 20 тис. У моменти пікового завантаження ППЗ повинно забезпечувати оброблення не менше ніж 900 тис. транзакцій за годину.

ППЗ має забезпечувати оперативний доступ до даних за поточний і попередній фінансові роки і зберігання даних (для цілей проведення оперативного аналізу даних) протягом п'яти років.

Базову частину ІСФМ буде розміщено в Головному системному центрі, розташованому в центральному апараті ДКСУ, шляхом модернізації наявної загальнодержавної інформаційно-телекомунікаційної інфраструктури та впровадження нового пакета прикладного програмного забезпечення на основі веб-технологій. Департамент ІТ ДКСУ обслуговуватиме головну ІСФМ та надаватиме необхідні послуги підтримки всім користувачам системи в країні. Всі механізми обміну даними та інтерфейси буде встановлено через прямі з'єднання між зовнішніми системами та ДКСУ.

Головна ІСФМ буде розроблена як веб-застосування, що поєднує кастомізовані модулі комерційного пакета програмного забезпечення та програмні застосунки, розроблені на замовлення.

Планується створення, як вказувалося, трьох центрів обробки даних (по одному для кожної організації – ДКСУ, Міністерства та ДФІУ) для розміщення інформаційно-технологічної інфраструктури, призначеної для впровадження та подальшої експлуатації інтегрованої ІСФМ.

Головний системний центр (ГСЦ) ДКСУ відіграватиме роль основного Центру обробки даних (ЦОД), маючи на меті виконання таких завдань:

- 1) експлуатація інтегрованої ІСФМ;
- 2) управління обліковими записами користувачів за допомогою служби каталогів;
- 3) забезпечення обміну даними між внутрішніми користувачами, та через веб-портал із зовнішніми клієнтами;
- 4) управління мережею та засобами безпеки;
- 5) моніторинг та управління робочими станціями користувачів, серверами та сервісами;
- 6) надання технічної підтримки користувачам;
- 7) забезпечення захисту від шкідливого коду та небажаних повідомлень.

Центр безперебійного функціонування (ЦБФ) Міністерства виконуватиме функції резервного Центру оброблення даних. У випадку виникнення проблем із працездатністю частини або всього Головного системного центру ДКСУ на базі ЦБФ буде відновлено роботу з виконання критичних завдань:

- експлуатація інтегрованої ІСФМ;
- управління обліковими записами користувачів за допомогою служби каталогів;

- забезпечення обміну даними як між користувачами, так і між зовнішніми клієнтами;
- моніторинг робочих станцій користувачів, серверів та сервісів й управління ними;
- забезпечення захисту від шкідливого коду та небажаних повідомлень.

Компоненти СУДФ Міністерства включатимуть ЦБФ та Інформаційну систему фінансового менеджменту. ЦБФ утримуватиме копію головної СУДФ, що постійно оновлюватиметься, та матиме зв'язок із зовнішніми системами через пряме підключення до системи ДКСУ. Центральна база даних і сервер підтримки прикладного програмного забезпечення, такі самі як у системі ДКСУ, буде встановлено у ЦБФ Міністерства.

ІСФМ підтримуватиме такі процеси (рис. 6.3.1):

- 1) середньострокове бюджетне прогнозування;
- 2) складання та затвердження державного бюджету;
- 3) управління державним боргом;
- 4) управління державними закупівлями;
- 5) управління міжнародною фінансовою допомогою;
- 6) управління персоналом;
- 7) державний внутрішній фінансовий контроль;
- 8) казначейське обслуговування бюджету.

Розглянемо кожен із зазначених процесів детальніше.

1. Середньострокове бюджетне прогнозування.

Прогноз Державного бюджету України на наступні за плановим два бюджетні періоди містить індикативні прогнозні показники:

- основних макропоказників економічного і соціального розвитку України (із зазначенням показників номінального і реального обсягу валового внутрішнього продукту, індексів споживчих цін та цін виробників, офіційного обмінного курсу гривні у середньому за рік та на кінець року, прибутку підприємств, фонду оплати праці, рівня безробіття, експорту та імпорту товарів і послуг, а також інших показників, які застосовуються при складанні проекту бюджету);
- зведеного бюджету України за основними видами доходів, фінансування, видатків і кредитування;
- державного бюджету за основними видами доходів, фінансування, видатків і кредитування;

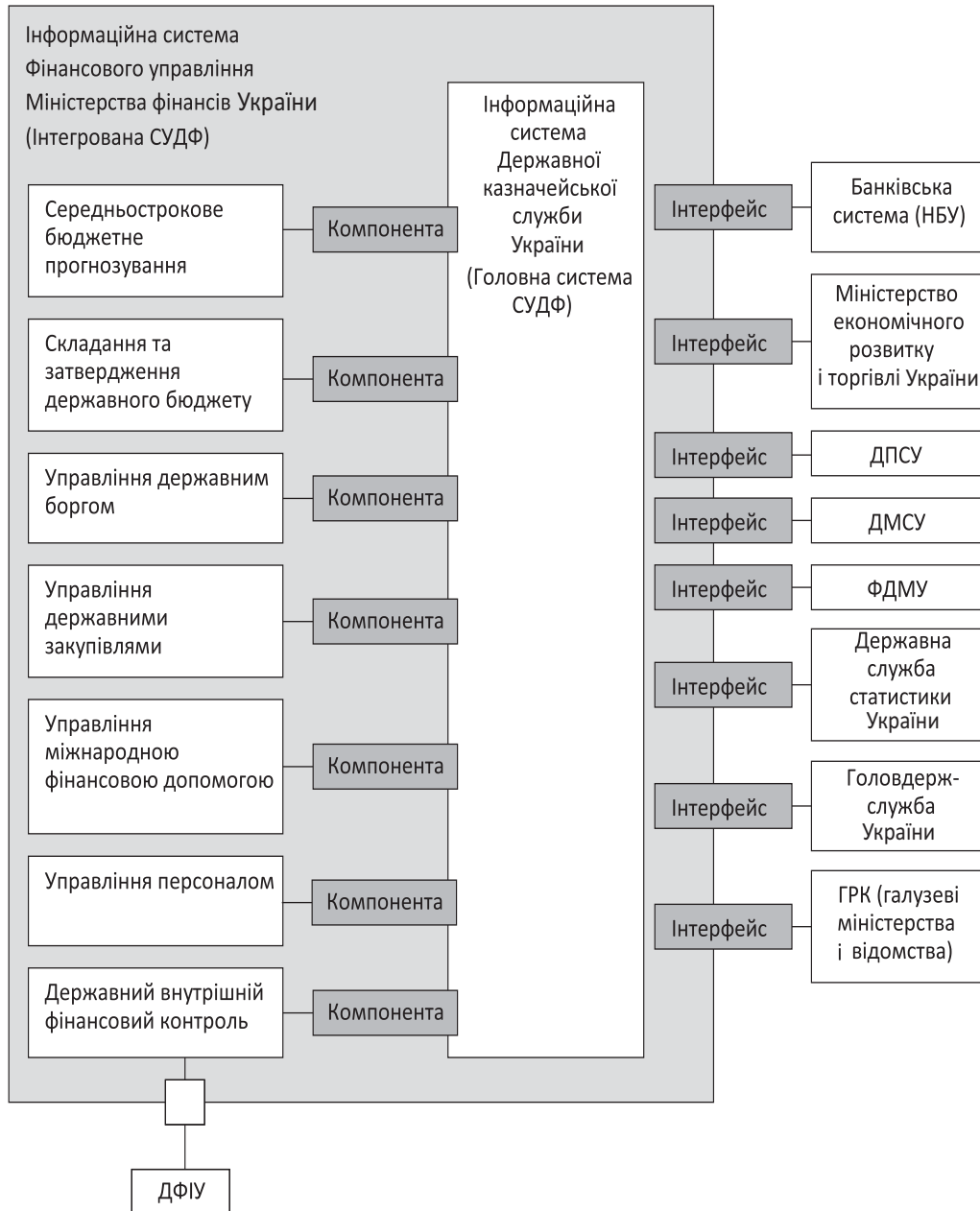


Рис. 6.3.1. Взаємозв'язок між інформаційними системами Міністерства та ДКСУ в рамках єдиної інтегрованої СУДФ

Складено автором.

- державного боргу та гарантованого державою боргу, що визначаються з урахуванням стратегії управління державним боргом. Така стратегія затверджується Кабінетом Міністрів України і включає визначення пріоритетних цілей і завдань управління державним боргом на середньо- або довгострокову перспективу та засобів їх реалізації;
- за бюджетними програмами, які забезпечують протягом декількох років виконання інвестиційних програм (проектів), у тому числі здійснюваних із залученням державою кредитів (позик) від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій. Такі бюджетні програми за умови схвалення у встановленому законодавством порядку відповідних інвестиційних програм (проектів) вносяться до прогнозу Державного бюджету України на наступні за плановим два бюджетні періоди протягом усього строку їх реалізації з урахуванням вимог БКУ;
- взаємовідносин державного бюджету з місцевими бюджетами.

Прогноз Державного бюджету України на наступні за плановим два бюджетні періоди подається до Верховної Ради України разом з проектом закону про Державний бюджет України, уточнюється на підставі прийнятого закону та схвалюється Кабінетом Міністрів України у місячний строк з дня опублікування закону.

Для здійснення середньострокового бюджетного прогнозування на ППЗ покладаються такі функції:

- введення інформації від зовнішніх користувачів за допомогою веб-інтерфейсу;
- введення, оброблення, коригування та зберігання інформації яка надходить протягом року від зовнішніх та внутрішніх користувачів;
- верифікації введеної інформації від зовнішніх користувачів;
- введення та виведення інформації (електронні таблиці, текстові документи тощо) за допомогою автоматизованих процедур імпортування та експортування документів (на кожному етапі розроблення Прогнозу);
- сценарного розрахунку Прогнозу;
- коригування окремих даних Прогнозу;
- відокремленого зберігання Прогнозів різних років та версій за різними сценаріями;
- зберігання Прогнозів, версій Прогнозів за різними сценаріями за минулі роки;

- формування кількох версій прогнозів за кількома сценаріями;
- аналізу різних версій Прогнозів;
- доступу до фактичних показників соціально-економічного розвитку за поточний період та попередні роки, що надаються Держстатом прогнозних показників соціально-економічного розвитку на один рік та середньострокову перспективу, що надаються Міністерством економічного розвитку і торгівлі України;
- окремого прогнозування доходів, видатків, кредитування та фінансування зведеного та державного бюджетів, обсягів міжбюджетних трансфертів, а також введення інформації про показники надходження від приватизації (у розрізі відповідних кодів бюджетної класифікації) на два роки, наступні за плановим, з урахуванням прогнозних показників соціально-економічного розвитку на один рік та середньострокову перспективу, що надаються Міністерством економічного розвитку і торгівлі України;
- введення та редагування пропозицій головних розпорядників коштів до попередніх показників видатків бюджету, зберігання та формування відповідних звітів та їх аналізу;
- введення, редагування та зберігання даних бюджетних запитів головних розпорядників коштів державного бюджету на середньострокову перспективу та їх аналізу (у вигляді таблиць та текстових документів);
- формування звітів про виконання бюджетів;
- накопиченні вхідних даних щодо звітів про касове виконання бюджетів за визначеною структурою та консолідацією статей (КОВ), прогнозних показників економічного і соціального розвитку (Міністерство економічного розвитку і торгівлі України), офіційного обмінного курсу гривні у середньому за рік та на кінець року (НБУ), результатів проведення перевірок, державного фінансового аудиту використання коштів державного бюджету, виділених на виконання бюджетних програм, зокрема законного й ефективного виконання бюджетних програм відповідно до їх паспортів (ДВК), попередніх показників видатків бюджету, бюджетних запитів (ГРК), прогнозних показників боргу (УДБ), бюджетної класифікації (ДБУ).

2. *Складання та затвердження державного бюджету.*

Державний бюджет розробляється на основі Середньострокового бюджетного прогнозу (підготовленого разом з бюджетом року, що передує плановому), отриманого з процесу “Середньострокове бюджетне прогнозування” на підставі уточнених макроекономічних, соціальних

прогнозних індикаторів, які надходять від Міністерства економічного розвитку і торгівлі України та НБУ. Система також отримує дані з процесів: “Казначейське обслуговування бюджету”, “Управління державним боргом”, “Управління міжнародною допомогою”, “Управління державними закупівлями”, “Управління персоналом”, “Державний внутрішній фінансовий контроль”. Програмні засоби забезпечують складання прогнозу державного бюджету на наступні за плановим два бюджетні періоди. Послідовність дій на основі застосування ППЗ така: верифікація введеної інформації від зовнішніх користувачів; введення інформації від зовнішніх користувачів за допомогою веб-інтерфейсу; прогнозний розрахунок державного бюджету за визначеною структурою та консолідацією статей бюджету; ведення довідників бюджетної класифікації з урахуванням змін чинного законодавства, її варіантів і забезпечення їх зіставлення; формування звітів про виконання державного бюджету за доходами та видатками, прогнозування показників обсягів державних запозичень, обслуговування та погашення боргових зобов’язань; планування доходів, видатків, фінансування державного бюджету та обсягів міжбюджетних трансфертів; формування проекту державного бюджету за відповідною структурою; розрахунок граничних обсягів видатків; введення, редагування, збереження даних бюджетних запитів головних розпорядників коштів державного бюджету та їх аналіз; формування бюджетного розпису за відповідною структурою та згідно з бюджетними призначеннями; ведення паспортів бюджетних програм головними розпорядниками коштів державного бюджету й формування звітності про їх виконання; формування аналітичної інформації та звітності, зокрема з виконання державного бюджету; помісячний розпис асигнувань загального фонду державного бюджету.

3. Управління державними закупівлями.

Закупівля замовниками товарів, робіт і послуг за державні кошти здійснюється відповідно до річного плану. Річний план, зміни до нього надсилаються Державній казначейській службі України, уповноваженому органу – Міністерству економічного розвитку і торгівлі України протягом п’яти робочих днів з дня їх затвердження.

Основний процес, що реалізується засобами ППЗ, – складання й затвердження річного плану державних закупівель та інших документів з питань закупівель.

4. Управління персоналом.

Порядок кадрового обліку та оплати праці державних службовців регулюється нормативними документами Кабінету Міністрів України.

ППЗ реалізує такі процеси: ведення бази даних про службовців, розрахунок заробітної плати та інших нарахувань й утримань, робота зі штатним розкладом, формування кадрової звітності.

5. Управління державним боргом.

Управління державним боргом – сукупність дій, пов'язаних зі здійсненням запозичень, обслуговуванням і погашенням державного боргу, інших правочинів з боргом, які спрямовані на досягнення збалансованості бюджету та оптимізацію боргового навантаження. ППЗ підтримує такі процеси:

- 1) розроблення (перегляд) прогнозу державних запозичень на середньостроковий період, прогнозування потреби в коштах для обслуговування та погашення державного боргу;
- 2) розроблення плану державних запозичень на рік, прогнозування потреби в коштах для обслуговування та погашення державного боргу;
- 3) реалізація плану державних запозичень, обслуговування та погашення державного боргу, облік кредитів (позик), гарантійних угод, заборгованості позичальників перед державою, реєстрація запозичень місцевих органів влади та державних підприємств;
- 4) аналіз ризиків боргового портфеля, підготовка сценаріїв управління державним боргом;
- 5) підготовка звітності щодо всіх аспектів управління державним та гарантованим державою боргом.

Функціональність модуля має включати та розширювати функціональність ІАС “Управління державним боргом”.

6. Управління міжнародною фінансовою допомогою.

Стратегічна програма залучення міжнародної фінансової допомоги на середньостроковий період розробляється як частина Стратегії державних запозичень, яка, у свою чергу, входить до складу Основних напрямів податково-бюджетної політики на середньостроковий період. Цей документ інтегрований у систему державних прогнозних та програмних документів і має високий статус – схвалюється урядом та затверджується постановою Верховної Ради України. Разом з Основними напрямками податково-бюджетної політики стратегічна програма залучення міжнародної фінансової допомоги коригується за результатами аналізу виконання державного бюджету кожного року з подовженням строку на рік.

Річна програма залучення міжнародної допомоги розробляється на основі відповідної стратегічної програми. Вона є складовою річної про-

грами державних запозичень, яка включається до аналітичних матеріалів до проекту державного бюджету на відповідний рік і не потребує затвердження.

ППЗ підтримує такі основні процеси:

- розроблення (перегляд) стратегічної програми міжнародної фінансової допомоги;
- розроблення річної програми залучення міжнародної фінансової допомоги.

7. Державний внутрішній фінансовий контроль.

Державний внутрішній поточний контроль здійснюється органами Державної казначейської служби України, наступний – Державною фінансовою інспекцією України та її територіальними органами. Міністерство фінансів України є головним координатором організації державного внутрішнього фінансового контролю органами виконавчої влади, спрямовуючи і координуючи діяльністьДФІУ. Серед головних завдань Міністерства – визначення основних організаційно-методичних засад державного внутрішнього фінансового контролю, надання оцінки функціонуванню систем внутрішнього контролю і внутрішнього аудиту.

Система державного внутрішнього фінансового контролю включає інспектування, а також як основний інструмент, що дає змогу виявляти порушення та притягувати винних у їх вчиненні осіб до відповідальності, внутрішній контроль, внутрішній аудит та діяльність з їх гармонізації. Державний фінансовий аудит на центральному рівні та гармонізацію внутрішнього контролю й внутрішнього аудиту на період реформування здійснює Державна фінансова інспекція України (на II етапі виконання Плану заходів щодо реалізації концепції розвитку державного внутрішнього фінансового контролю на базі підрозділу Державної фінансової інспекції планується створити Центральний підрозділ з гармонізації внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту, що діятиме в системі Міністерства).

Розпорядники бюджетних коштів відповідають за створення й функціонування систем внутрішнього контролю у своїх та підвідомчих установах.

Державна фінансова інспекція України здійснює на центральному рівні державний фінансовий контроль у формі інспектувань та перевірок державних закупівель, державний фінансовий аудит – у формі аудиту діяльності суб'єктів господарювання державного і комунального секторів економіки й аудиту ефективності виконання бюджетних програм і

місцевих бюджетів та в інших формах, визначених Кабінетом Міністрів України.

На другому етапі виконання Плану заходів щодо реалізації концепції розвитку державного внутрішнього фінансового контролю планується розпочати відокремлення від структури Державної фінансової інспекції України спеціального підрозділу і створити на його основі самостійний державний орган, який здійснюватиме інспектування за зверненнями правоохоронних органів і судів, з повноваженнями взаємодіяти з Комісією ЄС із питань боротьби з шахрайством.

ППЗ повинно забезпечувати:

- 1) автоматизоване ведення та оновлення мережі підприємств, установ і організацій (паспортів підконтрольних об'єктів);
- 2) формування проекту переліків об'єктів до плану контрольно-ревізійної роботи;
- 3) аналізу результатів та ефективності функціонування системи внутрішнього контролю.

8. Казначейське обслуговування бюджету.

Казначейське обслуговування бюджетних коштів здійснюється Державною казначейською службою України на основі ведення єдиного казначейського рахунку. Органи Служби ведуть бухгалтерський облік операцій з виконання державного і місцевих бюджетів за надходженнями в розрізі видів надходжень, а за видатками – у розрізі напрямів й економічної суті видатків та розпорядників коштів бюджетів. На основі даних бухгалтерського обліку складається звітність про виконання бюджетів і кошторисів бюджетних установ. Звітність про виконання державного та місцевих бюджетів і кошторисів бюджетних установ включає фінансову та бюджетну звітність.

ППЗ підтримує реалізацію таких процесів під час обслуговування бюджету:

- 1) ведення єдиного реєстру розпорядників та одержувачів бюджетних коштів. Складання та ведення мережі розпорядників й одержувачів бюджетних коштів;
- 2) реєстрація і доведення планових показників;
- 3) відкриття асигнувань / виділення коштів і розподіл відкритих асигнувань / виділених коштів;
- 4) управління ресурсами;
- 5) ведення Головної книги;
- 6) бухгалтерський облік бюджетних установ;

- 7) управління нематеріальними активами, основними засобами та запасами;
- 8) контроль і облік бюджетних зобов'язань / кредиторська-дебіторська заборгованість;
- 9) управління платежами;
- 10) облік надходжень, включаючи кредити;
- 11) формування звітності.

9. Єдина база нормативно-довідникової інформації.

Автоматизований модуль із ведення єдиних довідників має стати базою для забезпечення якісних та зіставних даних єдиної автоматизованої системи ІСФМ.

Модуль ведення єдиних довідників має охопити два рівні довідкових даних:

- перший – дані, що мають бути використані у будь-якому модулі ІСФМ. До них належать коди бюджетної класифікації, календар робочих днів, постанови та розпорядження, перелік ДПСУ та ін.;
- другий – дані, використані локально окремим модулем. До них належить перелік звітів, даних, що містяться у звітах, типи внутрішніх документів тощо.

ППЗ забезпечує реалізацію:

- 1) ведення довідкової інформації;
- 2) адміністрування повноважень щодо доступу до довідкових даних;
- 3) організації взаємодії інших модулів ІСФМ з системою ведення єдиних довідників.

Для підвищення інституційної спроможності системи управління державними фінансами рекомендовано встановити розподіл функцій та визначити зони відповідальності між учасниками виконання кожного з ключових функціональних процесів. У розподілі функцій та зон відповідальності процесу стратегічного макроекономічного та бюджетного планування беруть участь: Міністерство фінансів України, Міністерство економічного розвитку і торгівлі України, НБУ, ДПСУ, ДМСУ, ФДМУ, міністерства та відомства, регіональні органи влади (Рада міністрів АР Крим, обласні державні адміністрації, міські державні адміністрації (Київ, Севастополь), міські адміністрації). У розподілі функцій та зон відповідальності в процесі складання Державного бюджету України беруть участь: Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Міністерство фінансів України, Міністерство економічного розвитку і торгівлі України, НБУ, ДКСУ, ДПСУ, ДМСУ, ФДМУ, міністерства та відомства, регіональні органи влади (Рада

міністрів АР Крим, обласні державні адміністрації, міські державні адміністрації (Київ, Севастополь)), головні розпорядники. У розподілі функцій та зон відповідальності в процесі виконання і казначейського обслуговування бюджету беруть участь: Міністерство фінансів України, ДКСУ, ДПСУ, ДМСУ, розпорядники та одержувачі бюджетних коштів.

Отже, для забезпечення функціонування фінансових потоків держави і прийняття ефективних фінансових рішень необхідна актуальна, повна інформація як про поточний стан державних фінансів, так і про його прогнози на майбутнє. Тому питання розвитку системи управління державними фінансами за допомогою засобів новітніх інформаційно-комунікаційних технологій має фундаментальне значення.

6.4. БЮДЖЕТНЕ ІНВЕСТУВАННЯ ЯК ІНСТРУМЕНТ ВПЛИВУ НА ЕКОНОМІЧНИЙ РОЗВИТОК КРАЇНИ НА ІННОВАЦІЙНІЙ ОСНОВІ

Президентом України 6 квітня 2011 р. ініційовано інвестиційну реформу, метою якої є зміцнення інвестиційного потенціалу країни, створення сприятливих умов для залучення іноземних інвестицій, а також удосконалення адміністрування бюджетних інвестицій у розвиток української економіки. Необхідно підкреслити, що не обов'язково результатом бюджетних інвестицій є отримання прибутку, а найчастіше метою їх здійснення є створення соціального ефекту. Таким чином, зростає необхідність удосконалення та реформування підходу до планування, реалізації та контролю державних інвестицій.

Реалізація плану дій на 2013 р. у вирішенні питань удосконалення управління державними фінансами в Україні закладає міцне підґрунтя до підвищення ефективності, зокрема державних інвестицій. У розділі було вдосконалено визначення бюджетних інвестицій як інструменту забезпечення економічного розвитку та реалізації інноваційного потенціалу країни. Подальшого розвитку набув напрям дослідження впливу бюджетних інвестицій на інноваційний розвиток.

Наразі бюджетні інвестиції є рушійною силою інноваційного розвитку країни, оскільки створення привабливого інвестиційного клімату для приватних структур є довгостроковим процесом. Державні інвестиції, спрямовані на фінансування розвитку інноваційного виробництва та здійснення фундаментальних досліджень, закладають основу для підвищення конкурентоспроможності національної економіки. Розширен-

ня системи міжгалузевих та регіональних зв'язків завдяки бюджетному фінансуванню інвестиційних проектів і програм у відповідних сферах сприяє залученню приватних інвесторів у майбутньому.

У вітчизняній та зарубіжній практиці є значна кількість підходів до визначення бюджетних інвестицій. Поняття державних інвестиційних видатків може трактуватися в різних аспектах:

- державні видатки на розвиток інфраструктури, насамперед транспортної та житлово-комунальної;
- всі видатки державного бюджету на капітальні блага;
- видатки державного бюджету, а також компаній, що перебувають у державній власності, за рахунок державних дотацій на капітальні блага;
- усі видатки державного бюджету, що впливають на сукупну продуктивність факторів економічного зростання в довгостроковому періоді.

Згідно з Бюджетним кодексом України, інвестиційна програма (проект) – це комплекс заходів, визначених на основі національної системи цінностей і завдань інноваційного розвитку економіки та спрямованих на розвиток окремих галузей, секторів економіки, виробництв, регіонів, які виконуються з використанням коштів державного та/або місцевих бюджетів чи шляхом надання державних та/або місцевих гарантій¹.

Українські та російські вчені здебільшого розглядають бюджетні інвестиції як капітальні видатки. Так, Міністерство будівництва, архітектури та житлово-комунального господарства України визначає бюджетні інвестиції як інвестиційні кошти, спрямовані на створення або відновлення основних фондів, джерелом яких є Державний бюджет України, бюджет Автономної Республіки Крим, інші місцеві бюджети, власні та позичкові кошти державних підприємств, установ та організацій².

Заслуговує на увагу визначення В. Федосова: бюджетні інвестиції можуть здійснюватися у вигляді фінансування капітальних вкладень, проектного фінансування конкретного інвестиційного проекту та придбання частки акцій чи прав участі в управлінні підприємством.

¹ Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.rada.gov.ua.

² Про затвердження Положення про порядок консервації та розконсервації об'єктів будівництва : наказ Міністерства будівництва, архітектури та житлово-комунального господарства України від 21.10.2005 № 2 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.nau.ua>.

Підсумовуючи погляди вітчизняних учених, можна запропонувати таке визначення: бюджетними інвестиціями є видатки з державного та місцевих бюджетів, які спрямовуються на фінансування державних цільових програм економічного, науково-технічного, соціального розвитку, на програми розвитку окремих регіонів, галузей економіки, на фінансування інвестиційних проектів та на придбання частки акцій чи прав участі в управлінні підприємством.

У російському законодавстві під бюджетними інвестиціями розуміють кошти бюджетів, що надаються діючим або створюваним підприємствам, результатом надання яких є встановлення права власності державного органу на відповідне підприємство або на майно інших юридичних осіб. Тобто ключовим елементом бюджетного інвестування є отримання права власності, яке за умови ефективної діяльності підприємства дасть змогу отримати економічну вигоду.

У зарубіжній практиці бюджетні інвестиції виступають як видатки розвитку, спрямовані на підвищення економічної активності приватного сектору. Інвестиційна діяльність держави є вагомим інструментом економічного зростання, оскільки не лише спрямовується на підвищення рівня життя, а й створює стимули для залучення приватних інвестицій у економіку.

Однією з основних проблем у сфері державних інвестицій у країнах із низьким рівнем доходу на одну особу є слабка віддача від інвестування як у сферу матеріального виробництва, так і в соціальні проекти. Це відбувається, головним чином, через обмеженість інформації у процесі відбору проектів та їх реалізації, неефективний розподіл ресурсів між проектами та низький рівень технічної експертизи проектів. Приватні інвестиції також мають низький рівень віддачі внаслідок відсутності відповідної бази, що закладається за допомогою державної підтримки. Створення бази для приватних інвестицій за допомогою державних називається "інвестиціями у процес інвестування"¹.

Упровадження державних інвестиційних програм доцільно здійснювати в розрізі проектів, що виокремлюватимуться у їх межах. Оскільки проектний менеджмент – ефективний інструмент контролю, реалізації

¹ *Collier P. Managing Resource Revenues: Lessons for Low Income Countries / P. Collier, A. Venables [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.economics.ox.ac.uk/members/tvenables/images/stories/unpublishedpapers/managerev.pdf>.*

та моніторингу результатів проекту, його використання особливо необхідне в умовах обмеженості бюджетних ресурсів.

Держава виступає як суб'єкт інвестиційної діяльності через свої інститути, господарські товариства (компанії) та корпорації, фінансово-кредитні установи, інших функціональних учасників. Загалом державне інвестування охоплює галузі та виробництва, продукція яких має загальнонаціональний характер та які найближчим часом не підлягають приватизації: оборонна галузь, окремі об'єкти загальнодержавної інфраструктури (магістралі, термінали тощо).

У процесі фінансування інвестиційних видатків виникають проблеми, або "провали", за західною економічною теорією:

- недостатнє фінансування інвестицій у суспільний капітал та нерозподіл коштів на користь короткострокових проектів з огляду на політично мотивовані рішення щодо пріоритетів бюджетних видатків;
- надмірний обсяг державних інвестицій та їх спрямування у сфери, до яких залучення бюджетного фінансування не доцільне;
- ризик неефективності контролю за витрачанням інвестиційних коштів;
- прогалини в методології оцінювання оптимального обсягу інвестицій¹.

Державні інвестиційні видатки впливають на економічний розвиток країни шляхом зміни таких показників та умов економічного середовища:

- підвищення сукупної продуктивності факторів виробництва;
- зростання обсягу капіталозабезпечення в економіці²;
- зміна рівноважного обсягу приватних інвестицій;
- зміна умов запровадження заходів бюджетно-податкової політики, що пов'язано зі здійсненням державних інвестицій (зміна рівня державного боргу, ефективних податкових ставок тощо)³;

¹ How much does investment drive economic growth in China? / D. Qin, M. A. Cagas, P. Quising, X.-H. He // Journal of Policy Modeling. – 2006. – № 28. – P. 751–774.

² Poncet S. Financial Credit Constraints in China: Firm-Level Evidence / S. Poncet, H. Vandenbussche, W. Steingress // China Economic Review. – 2010. – Vol. 21. – № 3. – P. 411–422.

³ Leeper E.M. Government Investment and Fiscal Stimulus / E. M. Leeper, T. B. Walker, C. S. Yang // Journal of Monetary Economics. – 2010. – № 57. – P. 1000–1012.

- зміна інституційних факторів економічного розвитку;
- надання громадських капітальних благ (інвестиції в інфраструктуру та інші сфери економіки, де приватні інвестиції не достатньо ефективні)¹.

У вітчизняній економічній практиці бюджетні інвестиції входять до складу видатків розвитку, структуру яких у розрізі функціональної класифікації зображено на рис. 6.4.1.

Структуру інвестицій в основний капітал за джерелами фінансування подано на рис. 6.4.2.

Як бачимо з рис. 6.4.2, у джерелах фінансування капітальних інвестицій найбільшою є питома вага власних коштів підприємств та організацій. Питома вага коштів державного бюджету у фінансуванні капітальних інвестицій мала тенденцію до зростання, та вже в 2011 р. становила 7,5 %.

Законодавча база є важливим інструментом реалізації інвестиційної діяльності держави. До основних законів, що визначають і регламентують інвестиційну діяльність, належить Закон України “Про інвестиційну діяльність”², в якому наведено загальне визначення інвестицій та основні положення щодо інвестиційної діяльності в Україні.

Згідно із Законом України “Про інвестиційну діяльність” державне регулювання інвестиційної діяльності передбачає управління державними інвестиціями, а також регулювання умов інвестиційної діяльності та контроль за її здійсненням всіма інвесторами та учасниками інвестиційної діяльності.

Виокремлення бюджетних інвестицій як особливого виду інвестицій зумовлено можливостями держави за рахунок участі в інвестиційних процесах здійснювати національну стратегію розвитку економіки країни.

У ст. 2 Закону України “Про інвестиційну діяльність” зазначається, що інвестиційна діяльність проводиться на основі державного інвестування, здійснюваного органами влади і органами управління України, АР Крим, місцевих рад народних депутатів за рахунок коштів бюджетів, позабюджетних фондів і позичкових коштів, а також державними підприємствами, установами та організаціями за власні й позичкові кошти.

¹ *Tapiero C. S. Sustainable Infrastructure Investment with Labor-only Production / C. S. Tapiero, K. Kogan // International Journal of Production Economics. – 2008. – № 113. – Р. 876–886.*

² Про інвестиційну діяльність : закон України від 18.09.1991 № 1560-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.rada.gov.ua.

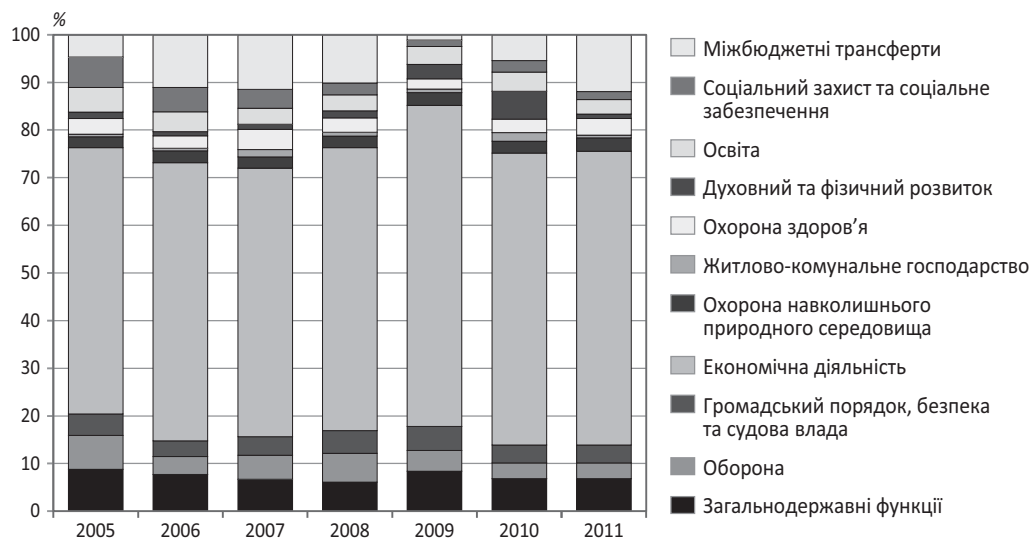


Рис. 6.4.1. Динаміка структури видатків розвитку в розрізі функціональної класифікації

Складено за даними ДННУ “Академія фінансового управління” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ndfi.minfin.gov.ua>.

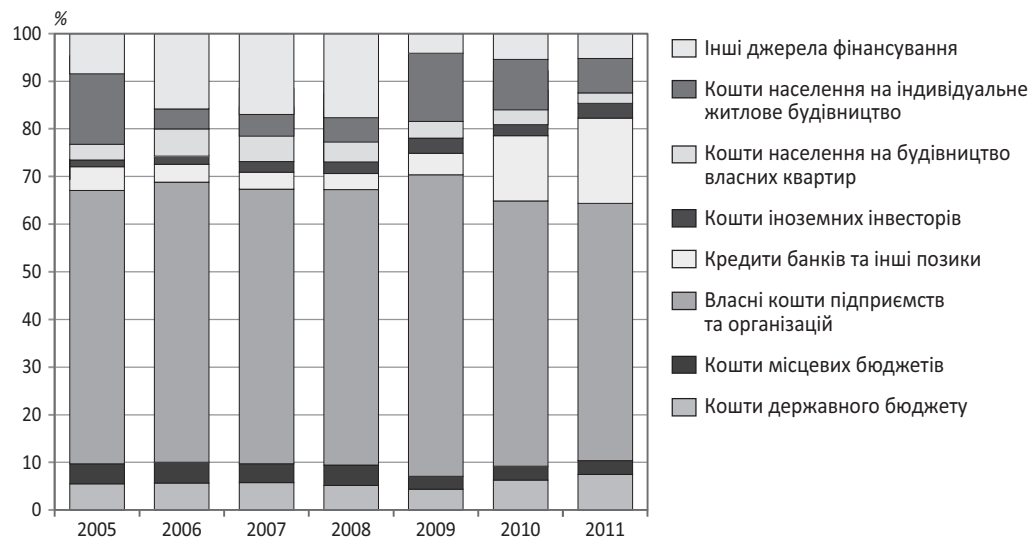


Рис. 6.4.2. Динаміка структури інвестицій в основний капітал за джерелами фінансування

Складено за даними ДННУ “Академія фінансового управління” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ndfi.minfin.gov.ua>.

У ст. 7 вказується, що для державних підприємств, які виступають інвесторами за межами України та яким відкрито іпотечний кредит, встановлюється гарантія за цими інвестиціями з боку держави.

Державне регулювання інвестиційної діяльності здійснюється з метою реалізації економічної, науково-технічної та соціальної політики (ст. 11). Воно визначається показниками економічного і соціального розвитку України, державними й регіональними програмами розвитку народного господарства, державними та місцевими бюджетами, передбачуваними в них обсягами державного фінансування інвестиційної діяльності. У ст. 12 вказується, що державне регулювання інвестиційної діяльності включає управління державними інвестиціями, а також регулювання умов інвестиційної діяльності та контроль за її здійсненням усіма інвесторами та учасниками інвестиційної діяльності.

Управління державними інвестиціями здійснюється державними і місцевими органами державної влади й органами управління та передбачає планування, визначення умов і виконання конкретних дій щодо інвестування бюджетних і позабюджетних коштів. Рішення стосовно державних інвестицій приймають на основі прогнозів економічного та соціального розвитку країни, схем розвитку й розміщення продуктивних сил, цільових науково-технічних і комплексних програм та техніко-економічних обґрунтувань, що визначають доцільність цих інвестицій (ст. 13).

Верховна Рада України затверджує у складі Основних напрямів економічного та соціального розвитку країни обсяги державних інвестицій, здійснюваних за рахунок коштів республіканського бюджету. Однією з форм реалізації державних інвестицій є державне замовлення на виконання робіт у капітальному будівництві (ст. 14). Державна експертиза інвестиційних програм і проектів будівництва виконується комплексно спеціалізованою державною організацією, яка утворюється та діє у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України. У разі необхідності експертиза окремих інвестиційних проектів і програм може здійснюватися експертними комісіями, створюваними Верховною Радою України.

Важливим положенням Закону України “Про інвестиційну діяльність” є визначення інноваційної діяльності. Згідно зі ст. 3 Закону, інноваційна діяльність – це одна з форм інвестиційної діяльності, що здійснюється з метою впровадження досягнень науково-технічного прогресу у виробництво і соціальну сферу.

Велику роль у сфері регулювання інноваційної діяльності відіграє Закон України “Про інноваційну діяльність”, в якому визначено головні

напрями державного регулювання інноваційної діяльності. У п. 1 ст. 3 Закону визначено, що головною метою державної інноваційної політики є створення соціально-економічних, організаційних і правових умов для ефективного відтворення, розвитку й використання науково-технічного потенціалу країни, забезпечення впровадження сучасних, екологічно чистих, безпечних, енерго- та ресурсозберігаючих технологій, виробництва та реалізації нових видів конкурентоспроможної продукції.

У ст. 6 Закону вказано, що державне регулювання інноваційної діяльності здійснюється шляхом:

- визначення і підтримки пріоритетних напрямів інноваційної діяльності державного, галузевого, регіонального та місцевого рівнів;
- формування й реалізації державних, галузевих, регіональних і місцевих інноваційних програм;
- створення нормативно-правової бази та економічних механізмів для підтримки і стимулювання інноваційної діяльності;
- захисту прав та інтересів суб'єктів інноваційної діяльності;
- фінансової підтримки виконання інноваційних проектів;
- стимулювання комерційних банків та інших фінансово-кредитних установ, які кредитують виконання інноваційних проектів;
- встановлення пільгового оподаткування суб'єктів інноваційної діяльності;
- підтримки функціонування і розвитку сучасної інноваційної інфраструктури.

Згідно зі ст. 7 Верховна Рада України визначає єдину державну політику у сфері інноваційної діяльності та в межах Державного бюджету України, обсяг асигнувань для фінансової підтримки інноваційної діяльності.

Кабінет Міністрів України розробляє та подає до Верховної Ради України пропозиції щодо пріоритетних напрямів інноваційної діяльності як окрему загальнодержавну програму або в рамках програми діяльності Кабінету Міністрів України.

Міністерство фінансів України відповідно до Бюджетного кодексу України здійснює фінансування пріоритетних напрямів, поданих у вигляді державних програм та інвестиційних проектів. До видатків з Державного бюджету України належать видатки на:

- фундаментальні й прикладні дослідження і сприяння науково-технічному прогресу державного значення;
- міжнародні наукові та інформаційні зв'язки державного значення;
- державні програми підтримки регіонального розвитку та пріоритетних галузей економіки;

- державні програми розвитку транспорту, дорожнього господарства, зв'язку, телекомунікації та інформатики;
- державні інвестиційні проекти;
- інші програми, які мають загальнодержавне значення.

Також правовою основою формування та реалізації пріоритетних напрямів інноваційної діяльності є Конституція України, Закони України “Про наукову і науково-технічну діяльність”, “Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України”, “Про наукову і науково-технічну експертизу”, “Про пріоритетні напрями розвитку науки і техніки”, “Про спеціальний режим інвестиційної і інноваційної діяльності технологічних парків”, Стратегія інноваційного розвитку України на 2010–2020 роки.

У світовій практиці інноваційний розвиток країни вимірюється глобальним інноваційним індексом – узагальненим показником для вимірювання рівня інновацій в країні¹.

Рейтинг країн за даними цього індексу наведено у табл. 6.4.1.

Таблиця 6.4.1

Глобальний інноваційний індекс у 2011 р.

Місце	Країна	Загальний бал	Інноваційні витрати	Інноваційна ефективність
1	Швейцарія	63,82	66,07	0,88
2	Швеція	62,12	64,85	0,92
3	Сінгапур	59,64	74,11	0,61
4	Гонконг	58,80	69,77	0,69
5	Фінляндія	57,50	64,71	0,78
6	Данія	56,96	64,57	0,76
7	США	56,57	62,84	0,80
8	Канада	56,33	64,41	0,75
9	Нідерланди	56,31	60,42	0,86
10	Великобританія	55,96	63,66	0,76

Складено за даними: INSEAD та World Intellectual Property Organization [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.globalinnovationindex.org>.

За глобальним інноваційним індексом за 2011 р. Україна посідала лише 60-те місце у світі, що не можна вважати задовільним результатом. Інноваційна складова української економіки потребує впровадження

¹ National Association of Manufacturers [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nam.org>.

стимулюючих заходів. виправити таку ситуацію доцільно шляхом розвитку інноваційного потенціалу через удосконалення управління державними інвестиційними програмами, що стосуються розроблення та впровадження інноваційних технологій.

Важливим завданням бюджетної політики у сфері розвитку економіки є створення умов для активізації інвестиційної активності, насамперед збільшення обсягу інвестиційної діяльності держави, а також недержавних вітчизняних та зарубіжних інвесторів. Ще одне завдання – запровадження в Україні середньострокового бюджетного планування, що дасть змогу складати реальні плани інвестиційної діяльності держави з розподілом за ними відповідних ресурсів для повного забезпечення їх реалізації. Розроблення та прийняття таких планів є переходом до вищого ступеня бюджетного планування, а тому потребують детального обґрунтування й узгодження середньострокових планів із поточними.

Нова редакція Бюджетного кодексу України забезпечує умови для підвищення якості управління бюджетними коштами, забезпечення результативності, ефективності й прозорості їх використання, удосконалення бюджетної системи на всіх рівнях, надання їй стабільності та інвестиційної привабливості, а також унормовує актуальні для державного й місцевих бюджетів питання.

Бюджетна програма є основним елементом реалізації програмно-цільового бюджетування. З метою підвищення ефективності імплементації ст. 21 Бюджетного кодексу рекомендується здійснити групування інвестиційних програм за певними напрямками, що дасть змогу відстежити реалізацію пріоритетних напрямів стратегічного розвитку, а також виокремити проекти у межах бюджетних програм. Проекти повинні містити детальне описання всіх етапів їх життєвого циклу. Це допоможе візуалізувати здійснення програмних заходів у рамках трирічного прогнозу та оптимізувати їх фінансування.

Статтею 38 “Матеріали, що додаються до проекту закону про Державний бюджет України” передбачено, що до таких матеріалів належать не загальні суми показників державних видатків, а переліки та обсяги коштів за державними цільовими програмами, які включено головними розпорядниками коштів державного бюджету до бюджетних програм, передбачених у проекті закону про Державний бюджет України.

У ст. 71 Бюджетного кодексу України до витрат бюджету розвитку місцевих бюджетів зараховано капітальні вкладення і внески органів влади та самоврядування до статутних фондів суб’єктів підприємницької

діяльності. У ст. 76 йдеться про додатки до проекту рішення про місцевий бюджет, в яких мають бути представлені переліки інвестиційних програм на наступний бюджетний період та на подальші три бюджетні періоди, що можна розглядати як інвестиційну діяльність місцевих бюджетів.

У ст. 87 зазначається, що видатки з Державного бюджету України можуть спрямовуватися на державні інвестиційні проекти.

Економічний аналіз ефективності інвестиційного проекту передбачає застосування показників, що відображають співвідношення витрат і доходів відповідно до інтересів його учасників.

Підходи до управління інвестиційною діяльністю з боку держави мають певні особливості з огляду на ті цілі, що мають бути досягнуті в результаті вкладення грошових коштів у реалізацію програми чи проекту. При ухваленні інвестиційних рішень на рівні держави враховують стратегії поведінки інвесторів на інвестиційному ринку, обсяги та структуру державних інвестицій на поточний момент. Реалізація державних інвестицій спрямовується на підвищення ефективності функціонування економіки, удосконалення її соціальної, відтворювальної, галузевої, технологічної і територіальної структури.

Головною умовою формування бюджетних інвестицій є пошук відповідних джерел у бюджеті, правовою основою цього явища – ухвалення закону про державний бюджет. Перехід до інноваційної моделі розвитку економіки потребує чітко визначених пріоритетних напрямів бюджетного інвестування. Останніми роками інвестиції в основний капітал за рахунок усіх джерел фінансування зросли з 16,6 % ВВП (151,8 млрд грн) у 2009 р. до 18 % ВВП (238,2 млрд грн) у 2011 р. При цьому інвестиції за рахунок коштів державного та місцевих бюджетів України зросли з 1,18 до 1,64 % ВВП та досягли 10,3 % загального обсягу інвестицій в основний капітал станом на 2011 р.

Останнім часом опубліковано багато досліджень як західних, так і вітчизняних вчених, присвячених підвищенню ефективності бюджетних інвестицій.

Загальноновизнаною методологічною основою планування й прогнозування бюджетних інвестицій у країнах з економікою, якій притаманне становлення ринкових відносин, є дослідження теоретичних і практичних аспектів відбору, оцінювання та виконання державних інвестиційних проектів, їх впливу на темпи економічного зростання, подолання бідності тощо.

Серед досліджень із цієї проблематики українських авторів необхідно виокремити праці Т. Єфименко, В. Гейця, П. Орлова, В. Комарова,

I. Луїної, в яких аналізуються проблемні аспекти розвитку механізмів державного фінансування інвестиційної діяльності, обґрунтовуються джерела формування та напрями використання коштів бюджету розвитку, розглядаються питання пріоритетного відбору об'єктів державного інвестування тощо.

Успішне впровадження інвестиційних програм значною мірою залежить від якості регулювання планування, відбору, затвердження, а також процесів реалізації інвестиційних програм. На етапі виконання чільне місце посідає узгодженість управління бюджетними коштами та моніторингу отриманих результатів програми.

Розподіл інвестицій може здійснюватися за величиною витрат капітальних вкладень на одну особу в різних галузях соціальної сфери або регіонах. Використовуючи подібні нормативи, при розробленні державної інвестиційної програми можна оцінити, за якими напрямками спостерігається особливо гострий дефіцит коштів. Усі проекти в рамках подібної програми ранжуються за ступенем економічної ефективності, соціальних пріоритетів, відповідно до чого здійснюється їх відбір, визначаються обсяги і терміни фінансування.

Як зазначалося, бюджетні інвестиції є ключовим інструментом реалізації інноваційного потенціалу країни та побудови інноваційно спрямованої економіки. Особливої актуальності це набуває у ключі європейської інтеграції України та розширення виробничого потенціалу.

Одним з визначних кроків у напрямі побудови економіки знань в ЄС є ухвалення у березні 2000 р. "Лісабонської стратегії", спрямованої на розвиток "економіки знань" в Європі за допомогою сприяння дослідженням, удосконалення політики у сфері освіти, розвитку інформаційних технологій та створення сприятливого "інноваційного середовища". Мета стратегії – лібералізація європейської системи послуг, ринку транспорту та енергетики, модернізація європейської моделі соціального забезпечення, збільшення зайнятості, реформа системи соціального забезпечення.

Після широкого обговорення напрямів та необхідних заходів щодо досягнення поставлених цілей за участю представників європейських інституцій та професійних європейських асоціацій, країн – членів та кандидатів у члени ЄС, а також представників ділових кіл, державних дослідних організацій та фінансових кіл було сформульовано загальні напрями реформ інноваційної політики.

Сутність їх акумульована в документі ЄС “Інвестиції в дослідження: план дій Європи”¹, ухваленому в 2003 р. Розділи цього плану рекомендовані як основні напрями реалізації конкретних заходів, спрямованих на досягнення цілей політики розвитку інновацій.

Перший блок скерований на створення ряду “Європейських технологічних платформ”, покликаних об’єднати основних учасників інноваційної системи – дослідні організації, промисловість, державні регулюючі органи, споживачів тощо з метою розроблення і реалізації на практиці загальної стратегії у сфері створення, розвитку і використання новітніх технологій в Європі.

Другий блок заходів спрямований на вдосконалення державної підтримки у галузі досліджень і технологічних інновацій. Інвестування в європейські дослідження потребує від підприємств достатньої кількості потужних дослідних колективів, а від державних установ – системи взаємодії з промисловими підприємствами та державної фінансової підтримки, включаючи фіскальні стимули. Мета цих дій – упровадження заходів щодо кар’єрного зростання вчених, узгодженості державних досліджень із потребами промисловості.

Третій блок заходів визначає обов’язкове збільшення обсягу державного фінансування досліджень. У цьому контексті великої ваги набуває реалізація бюджетної політики, спрямованої на створення сприятливого інвестиційного клімату як запоруки стійкого зростання в майбутньому за рахунок пріоритету наукових досліджень. Ці заходи мають скеровуватися на підтримку і всебічний контроль за витрачанням коштів державного бюджету, а також на повне використання можливостей для державної підтримки.

Четвертий блок заходів спрямований на поліпшення умов для досліджень і технологічних інновацій у Європі: захист прав на інтелектуальну власність, регулювання товарних ринків та пов’язаних із цим стандартів, правил конкуренції, фінансових ринків, удосконалення податкових процедур, методів обліку і процесу досліджень та надання звітної інформації.

Роль Європейської Комісії полягає, головним чином, у координації зусиль та підтримки заходів щодо здійснення Плану. Очікується, що його реалізація значною мірою здійснюватиметься методом “відкритої координації”, який має стимулювати обмін кращим досвідом, а також забезпечити посилений контроль, спрямований на досягнення заявлених цілей.

¹ Инвестируя в исследования: план действий для Европы / Комиссия Европейского Сообщества. – Брюссель : СЕС, 2003.

Метод “відкритої координації”, запропонований Європейською Комісією з метою забезпечення реалізації Лісабонської стратегії, був підтриманий “Європейським керівництвом з інновацій”¹. У рамках цієї програми політики та керівники схем підтримки інновацій отримали доступ до об’єднаної бази даних і статистики у сфері інноваційної політики, досягнутих результатів і тенденцій у країнах – членах ЄС, а також до обміну кращим досвідом у цій галузі через участь у семінарах та публікаціях.

З метою подальшої інтеграції національних дослідницьких програм у європейському просторі Європейська Комісія ставить такі завдання:

- сприяння розвитку “Європейських центрів експертизи” шляхом організації інформаційної мережі для обміну інформацією між провідними науковими установами, що діють на територіях усіх країн;
- удосконалення координації між національними і загальноєвропейськими програмами досліджень та встановлення більш тісних зв’язків між європейськими дослідницькими організаціями;
- підвищення ефективності використання інструментів непрямої підтримки вчених, розвиток ефективних інструментів щодо захисту інтелектуальної власності, заохочення створення компаній та підтримка венчурного інвестування;
- підтримка досліджень, необхідних для ухвалення політичних рішень та розроблення загальної системи науково-технічних посилань;
- посилення мобільності вчених, розширення присутності та ролі жінок-учених та залучення молоді до наукової кар’єри;
- зміцнення ролі регіонів у здійсненні загальноєвропейських дослідних проектів, інтегрування наукових спільнот країн Західної та Східної Європи, підвищення привабливості Європи для вчених усього світу;
- вирішення проблем науки і суспільства на загальноєвропейському рівні й розвиток розуміння етичних аспектів у сфері науки і технології.

Надалі Європейська Комісія ухвалила ще один важливий документ “Інноваційна стратегія – впровадження знань в практику”, в якому пропонується розвивати і підтримувати, у тому числі, такі методи стимулювання інноваційної діяльності:

- створення й розвиток кластерів (система взаємопов’язаних підприємств, дослідних інститутів, розташованих в одному місці);

¹ Löwe P. The Innovation Trend Chart – a policy learning tool: TIP Group 17th meeting / P. Löwe ; OECD. – 2001 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.oecd.org/science/innovationinsciencetechnologyandindustry/1912030.pdf>.

- створення та розвиток компаній, що засновуються спільно науково-дослідними інститутами та бізнесом;
- введення на національному рівні податкових пільг для інноваційних підприємств.

Зважаючи на спрямованість державної політики України на євроінтеграцію, доцільне дослідження можливостей співпраці з європейською науковою спільнотою та сприяння співробітництву наукових та бізнесових кіл у сфері розроблення та впровадження інновацій. У європейських країнах університети та науково-дослідні інститути на їх базі традиційно проводять фундаментальні дослідження. Діяльність університетів стала більш орієнтованою на потреби ринку шляхом створення власних дочірніх компаній для комерціалізації результатів досліджень. Державні науково-дослідні установи та високотехнологічні компанії зосереджуються здебільшого на довгострокових стратегічних дослідженнях. Ключовим фактором розвитку інноваційної діяльності університетів є бюджетне фінансування матеріально-технічної бази дослідних центрів та грантової підтримки винахідництва.

У Німеччині держава відіграє ключову роль у фінансуванні наукових досліджень: до 80 % дослідної діяльності вищих навчальних закладів здійснюється за рахунок фінансування, яке виділяється через гранти п'яти великих наукових товариств.

Окрім того, уряд надає фінансову підтримку розвитку довгострокових і ризикованих досліджень у ключових галузях науково-технічної та виробничо-господарської діяльності за кількома напрямками: фінансування ризикованих проектів з боку держави, що має привернути до них увагу приватних інвесторів, та пряма фінансова підтримка приватних інвесторів.

Велика увага приділяється створенню інформаційного забезпечення інноваційної сфери. Важливим джерелом інформації для отримання нових знань у підприємницькому секторі є Патентне відомство Німеччини.

Провідною установою, що реалізує державну політику в галузі інноваційної діяльності Швеції, є Урядове агентство з інноваційних систем "VINNOVA". Основними цілями його діяльності є:

- забезпечення ефективнішої взаємодії між університетами та дослідними інститутами, з одного боку, і промисловими компаніями, з другого боку;
- стимулювання тих сфер науки та розробок, які вважаються ризиковими, але мають потенціал розвитку в майбутньому;

- посилення підтримки ВНЗ у процесі комерціалізації дослідних результатів.

Утвердження інноваційної моделі економіки визначено ключовим пріоритетом Програми економічних реформ Президента України¹. Процеси інтеграції України у високотехнологічне конкурентне середовище зумовили необхідність формування інноваційної моделі розвитку, в якій роль головного джерела тривалого економічного зростання відіграють наукові надбання та їхнє технологічне застосування. Наука й інновації розглядаються не тільки як фундамент й інструмент підвищення рівня конкурентоспроможності й безпеки, а і як базовий елемент суспільства нового типу, оснований на знаннях².

Згідно зі Стратегією інноваційного розвитку України на 2010–2020 роки в умовах глобалізаційних викликів, є низка заходів стимулювання інноваційного розвитку України:

- надання грантів;
- пряме інвестування;
- надання фінансових гарантій;
- стимулювання участі комерційних банків в інвестуванні інноваційної діяльності;
- державне замовлення на розроблення найважливіших новітніх технологій за пріоритетними напрямками розвитку науки і техніки;
- розвиток матеріально-технічної бази наукової та науково-технічної діяльності.

В умовах економії бюджетних коштів реалізація зазначених заходів може бути ускладненою. З метою вирішення такої проблеми варто виокремити сфери інноваційних розробок, що стосуються пріоритетних на сьогодні сфер науки та техніки. З огляду на особливості інфраструктурного розвитку та вимоги сучасного соціально-економічного життя країни, можна визначити ряд пріоритетів (табл. 6.4.2).

Отже, грантові кошти та інші фінансові стимули до інноваційної діяльності мають передусім скеровуватися за цими напрямками. Іншим критерієм відбору може стати розроблення запитів від представників

¹ Програма економічних реформ на 2010–2014 роки “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.president.gov.ua / docs / Programa_reform_FINAL_1.pdf](http://www.president.gov.ua/docs/Programa_reform_FINAL_1.pdf).

² Стратегічні виклики XXI століття суспільству та економіці України : в 3 т. Т. 2: Інноваційно-технологічний розвиток економіки / за ред. В. М. Гейця, В. П. Семиноженка, Б. Є. Кваснюка. – К. : Фенікс, 2007. – С. 37.

Таблиця 6.4.2

**Сфери, що насамперед потребують застосування
інноваційних технологій**

Сфера	Напрямок застосування інноваційних технологій
Транспорт	Розвиток транспортного сполучення на основі принципу економії енергії та зменшення шкідливого впливу на довкілля; транспортні засоби з гібридними двигунами
Енергетика	Розроблення енергозберігаючих технологій та альтернативних джерел енергії
Фармацевтика	Розроблення вітчизняних лікарських засобів, що відповідають світовим стандартам та є фінансово доступними для всіх верств населення

Складено автором.

зазначених секторів із ранжуванням їх пріоритетності згідно з обґрунтуванням технічної потреби в застосуванні інновацій¹.

У сучасних умовах обмеженості можливостей бюджету фінансувати інноваційну діяльність державне втручання має зосередитися на стимулюванні співпраці науки та бізнесу. Тобто держава повинна заохочувати приватний сектор фінансувати інноваційні розробки та впроваджувати їх у виробництво. В Україні слід зміцнювати і розширювати співробітництво науки та бізнесу, створювати сприятливі умови для укладання взаємовигідних контрактів між ВНЗ і компаніями – виробниками товарів і послуг.

Згадана Стратегія інноваційного розвитку України на 2010–2020 роки в умовах глобалізаційних викликів передбачає фіскальне стимулювання суб'єктів господарювання, які:

- використовують частину свого прибутку на фінансування витрат, пов'язаних з науковими дослідженнями і науково-технічними розробками;
- спрямовують власні кошти на підвищення кваліфікації і перепідготовку наукових кадрів;
- надають спонсорську допомогу науковим установам та вищим навчальним закладам для здійснення наукової і науково-технічної діяльності.

¹ Сорокина Г. П. Разработка механизма стимулирования и поддержки студенческого предпринимательства / Г. П. Сорокина // Непрерывное профессиональное образование в автотракторостроении : матер. 5-й Междунар. науч.-метод. конф. Кн. 4. – М. : МГТУ «МАМИ», 2010. – С. 182–186.

Проте якщо розглянути рівень упровадження інновацій в Україні, то спостерігається досить сумна картина: частка підприємств, що впроваджують новітні технології, невпинно зменшується, науково-дослідні університети недостатньою мірою забезпечують інноваціями промисловість країни.

Якщо на початку 2000-х років частка підприємств, що займалися інноваційною діяльністю, зростає з 12 до 16–18 %, то, починаючи з 2003 р., вона спадала, досягнувши мінімального значення 11 % у 2006 р. У 2011 р. цей показник знову зріс до 16,2 %. На фоні припливу іноземного капіталу через перші симптоми іпотечної кризи у США розпочалося активне інвестування в інноваційні проекти, але утримати певний рівень не вдалося. Частка інноваційної продукції у ВВП коливається від 0,03 до 0,06 % (рис. 6.4.3).

Аналіз тематики “Основних наукових напрямів та найважливіших проблем фундаментальних досліджень у галузі природничих, технічних і гуманітарних наук на 2009–2013 рр.” показує, що основні проблеми

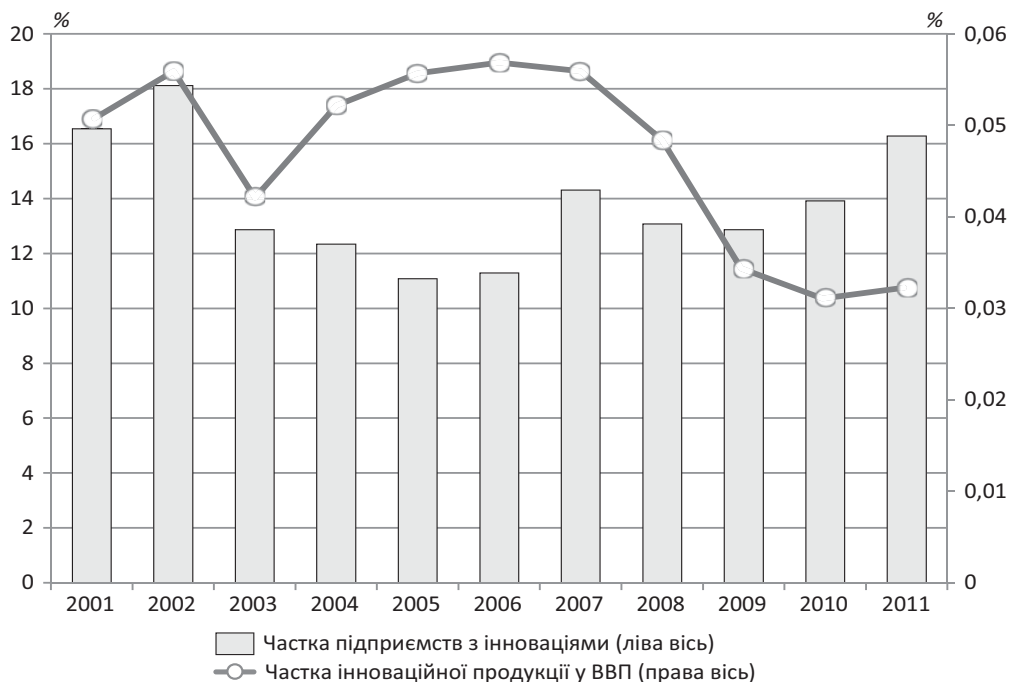


Рис. 6.4.3. Динаміка інноваційного процесу в Україні

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

розвитку української економіки і тематика наукових досліджень, особливо прикладних, потребують взаємоузгодження.

На думку С. А. Лондара, насамперед значного підсилення потребують розділи, пов'язані з фізико-технічними проблемами матеріалознавства, енергетики. Економічна наука має забезпечити аналіз теперішнього фінансово-економічного становища України та запропонувати шляхи формування попиту на інноваційну продукцію, створення нових фінансових механізмів з метою розвитку інноваційної діяльності. Природничі науки повинні дати відповідь на актуальні питання, які постають перед Україною: енергозбереження, створення нових поколінь пристроїв, що акумулюють електроенергію, прискорення досліджень у сфері водневої енергетики, хімічних та біотехнологій¹.

В Україні наукова діяльність здійснюється кількома основними суб'єктами: Національною академією наук, галузевими академіями і науково-дослідними установами, науковими частинами університетів та інститутів, науково-дослідними лабораторіями чи іншими підрозділами на виробничих об'єктах.

Діяльність вітчизняних наукових установ потребує подальшого вдосконалення. Національна академія наук України є однією з найбільших у світі, проте за показником виробленої якісної наукової продукції поступається аналогічним установам іноземних країн (Німеччини, Великобританії, Польщі тощо).

Зазначимо, що бюджетні інвестиції мають спрямовуватись у ті напрями інноваційних розробок, до яких залучити приватні кошти досить важко. Це пов'язано з істотними витратами на фундаментальні дослідження, технічне оснащення дослідних центрів та ресурсомісткість виробництва на початкових етапах. Лауреат Нобелівської премії Дж. Стігліц зауважує, що бюджетні інвестиції у період переходу економіки від рецесії до економічного зростання створюють підґрунтя для підвищення конкурентоспроможності економіки, зростання податкових надходжень у майбутніх періодах та збільшення кількості робочих місць².

¹ Лондар С. А. Вища школа як фактор сприяння інноваційному розвитку національної економіки / С. А. Лондар, Т. В. Блискавка // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. Сер. "Філософія. Політика". – 2010. – Вип. 94/96. – С. 93–98.

² Comments on Joseph Stiglitz on Inequality [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://iwantanewleft.typepad.com/i-want-a-new-left/2012/07/comments-on-joseph-stiglitz-on-inequality.html>.

Інвестування інноваційної діяльності в Україні перебуває на етапі становлення, хоча саме така діяльність може бути суттєвим важелем усунення багатьох кризових явищ: стимулювати розвиток фундаментальної науки; протидіяти втраті наукового потенціалу внаслідок виїзду вчених за кордон; вирішувати екологічні проблеми, сприяти прискоренню конверсії військового виробництва з максимальним ефектом для перетворення технологічних основ цивільного виробництва; забезпечувати структурну перебудову і господарське піднесення регіонів та окремих галузей народного господарства; сприяти розв'язанню проблеми послаблення залежності від імпорту нових технологій та скорочення бюджетного дефіциту і платіжного балансу¹.

Таким чином, реалізація державних інвестиційних програм є ключовим фактором переходу України до інноваційної моделі розвитку. Бюджетні інвестиції сприяють підвищенню конкурентоспроможності національної економіки за рахунок упровадження інноваційного виробництва, створення нових робочих місць, налагодження міжрегіональних зв'язків. Результатом інвестування державних коштів в інноваційний розвиток також є вдосконалення виробничої та соціальної інфраструктури, підвищення рівня життя населення.

6.5. МЕТОДОЛОГІЯ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНИХ ІНВЕСТИЦІЙНИХ ПРОГРАМ У СЕРЕДНЬОСТРОКОВІЙ ПЕРСПЕКТИВІ

Актуальним завданням на сучасному етапі розвитку економіки є вивчення та обґрунтування нових форм і методів державного регулювання інвестиційних процесів у країні, які б відповідали переходу до інноваційного типу розвитку економіки, що характеризується переходом країни на вищий рівень технологічного укладу, якому властива переорієнтація спрямування інвестиційного капіталу у високотехнологічні галузі, на розроблення та реалізацію інноваційних проектів, науку та освіту.

У розділі вперше запропоновано методику ранжування державних інвестиційних програм з метою визначення пріоритетності їх фінансування. Подальшого розвитку набуло вдосконалення процесу управління державними інвестиційними програмами в середньостроковій перспективі у контексті реалізації розділу І Національного плану дій на 2013 р. "Удосконалення управління державними фінансами". Зокрема, удоско-

¹ Груба Г. І. Реалізація стратегії управління інноваційною діяльністю / Г. І. Груба // Теорія та практика державного управління. – 2009. – Вип. 2. – С. 246–253.

налено процес управління ризиками державних інвестиційних програм у середньостроковій перспективі.

Логіка оцінки інвестиційних рішень, ухвалених на державному (регіональному) рівні, завжди пов'язана з міркуваннями стратегічного характеру в контексті розвитку економіки, її пріоритетних напрямів, що дають змогу використовувати наявні конкурентні переваги або створити нові. Подібні рішення не завжди характеризуються комерційним ефектом, але мають соціальний ефект. Особливо це стосується соціальної сфери. Оскільки більшість інвестиційних рішень у цій сфері не має ринкової оцінки, при визначенні їх ефективності доцільно використовувати характеристики соціальних стандартів.

Фінансування державних інвестиційних програм, що ухвалюються на трирічний період, здійснюється у межах річних бюджетів згідно з етапами їх життєвого циклу. Річний обсяг коштів, що виділяється з відповідного бюджету на реалізацію певного етапу, визначається в межах лімітів видатків на державні інвестиційні програми. Такі ліміти встановлюються законом про Державний бюджет України та залежать від прогнозних обсягів бюджетних надходжень. У цьому контексті важливо зазначити, що за умов введення системи лімітів мінімізується ризик недофінансування інвестиційної програми, оскільки виділення коштів на її реалізацію є обов'язковим і лише обсяг фінансування може коригуватися відповідно до поточної фінансової спроможності держави.

Середньострокове бюджетне планування – необхідний елемент впровадження програмно-цільового методу в бюджетному процесі. Однак у Бюджетному кодексі України у ст. 38 “Проект закону про Державний бюджет України та матеріали, що до нього додаються” регламентується використання середньострокового прогнозу макропоказників зведеного бюджету за основними видами доходів, видатків та фінансування. З метою підвищення ефективності бюджетного процесу необхідно здійснити перехід від середньострокового прогнозування до середньострокового планування. Планування реалізується розпорядниками бюджетних коштів на основі прогнозних показників відповідно до бюджетних програм та проектів.

Стаття 21 “Складання прогнозу бюджету на наступні за плановим два бюджетні періоди” Бюджетного кодексу України містить положення стосовно складання обов'язкового прогнозу бюджету на два наступних за плановим бюджетних періоди на рівні державного й місцевих бюджетів, у тому числі прогнозних показників за бюджетними програмами,

що забезпечують виконання інвестиційних програм. Законом про Державний бюджет України (рішенням про місцевий бюджет) щодо таких інвестиційних програм встановлюватимуться бюджетні повноваження на майбутні зобов'язання.

Розроблення середньострокових державних інвестиційних програм проводиться за такими етапами:

- прогнозування: визначення основних тенденцій економічного розвитку на середньострокову перспективу та ризиків виникнення негативних/позитивних явищ;
- розроблення стратегічного плану залучення та розвитку ресурсів;
- планування: визначення на три роки цілей та завдань програми і засобів їх досягнення;
- створення одно- або дворічних підпрограм на основі середньострокового плану державної інвестиційної програми.

Розвиток середньострокового планування в Україні нерозривно пов'язаний з урегулюванням порядку відбору державних інвестиційних проектів та програм для фінансування. Такі програми або проекти здебільшого мають середньостроковий характер, тому необхідно дослідити зарубіжний досвід у цій сфері.

Бюджетне фінансування інвестиційних проектів відбувається через упровадження державних цільових програм та фінансову підтримку інвестиційної діяльності суб'єктів господарювання. Таке фінансування має конкурсну основу, а його форми визначаються характером економічних завдань, що вирішуються в конкретний період.

У питанні реалізації державних інвестицій важливим є застосування програмно-цільового методу управління ними. ПЦМ має забезпечувати вертикальну інтеграцію пріоритетних напрямів державного інвестування через програми і проекти з інструментами бюджетної підтримки (відповідними видами бюджетних асигнувань), тобто здійснює зв'язок стратегічного планування та бюджетного процесу.

Вплив ПЦМ за реалізацію державних інвестицій зображено на рис. 6.5.1.

Програмно-цільовий метод в управлінні державними інвестиціями на сьогодні нерозривно пов'язаний з методами проектного менеджменту. З розвитком управлінських методик стає очевидним, що галузеві інвестиційні програми, фінансовані з бюджету, мають бути поділені на етапи складання бюджетного запиту розпорядниками бюджетних коштів на проекти, які реалізуються на основі проектного менеджменту. Розрахо-



Рис. 6.5.1. Реалізація програмно-цільового методу на всіх рівнях управління державними інвестиціями

Складено авторами.

вана на середньострокову перспективу програма має бути поділена на короткострокові проекти, які у свою чергу, містять підпроекти. Такий поділ відбувається на основі плану реалізації програми з урахуванням часових обмежень та обсягу робіт.

У контексті дослідження впливу імплементації Бюджетного кодексу України на реалізацію державних інвестиційних програм важливо розглянути досвід Казахстану. Норми про бюджетні інвестиції визначено Бюджетним кодексом Республіки Казахстан. Вони містять загальні положення, планування бюджетних інвестиційних проектів та концесійних проектів на умовах співфінансування з бюджету, положення щодо розроблення інвестиційних запитів, а також порядок включення переліку бюджетних інвестиційних проектів у проект бюджету.

У Республіці Казахстан проекти у складі інвестиційної програми виконуються згідно з етапами їх життєвого циклу. Це дає змогу не лише контролювати перебіг виконання проекту та програми загалом, а й ефективно відстежувати грошові потоки у рамках виконання робіт. Ви-

конання інвестиційних програм має супроводжуватися проектною документацією та формами звітності, що регламентуються державою¹.

Моніторинг реалізації проектів/програм в інвестиційному періоді проводиться шляхом зіставлення фактично отриманих результатів із запланованими на звітну дату для своєчасного виявлення можливих відхилень з метою забезпечення ефективного управління проектом.

Для проведення моніторингу реалізації проектів/програм адміністраторами бюджетних програм та місцевими уповноваженими органами з державного планування надається центральному уповноваженому органу з державного планування інформація, що охоплює таку звітність:

- 1) план-графік;
- 2) звіт з моніторингу;
- 3) зведену довідку з моніторингу.

План-графік містить затвержені в установленому порядку планові обсяги виконання робіт і фінансування за всім проектом/програмою, за його компонентами та заходами (видами робіт) для кожного компонента. Обсяги виконання та фінансування на плановий рік узгоджуються з відповідною бюджетною програмою і мають поквартальне розбиття.

У звіті з моніторингу наводиться інформація про фактичні й планові обсяги виконаних робіт та суми освоєння фінансових коштів за Проектом за звітний період і видається за формою, визначеною правилами.

План-графік щороку надається адміністраторами бюджетних програм та місцевими уповноваженими органами з державного планування. Звіт з моніторингу та пояснювальна записка до нього надаються адміністраторами бюджетних програм та місцевими уповноваженими органами з державного планування раз на півріччя. Таким чином забезпечується звітність розпорядників коштів не лише за напрямками витрачання коштів, а й за отримані результати бюджетної інвестиційної програми. Це значно підвищує мотивацію розпорядників до оптимізації фінансування програми за всіма проектами в межах їх життєвих циклів, а також до контролю якості виконання кожного етапу програми.

¹ Об утверждении Правил рассмотрения, отбора, мониторинга и оценки реализации бюджетных инвестиционных проектов : постановление Правительства Республики Казахстан от 17.04.2009 № 545 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minplan.kz/economyabout/563/17532>.

При відборі інвестиційних програм/проектів головні розпорядники бюджетних коштів мають подати на розгляд у Міністерство фінансів України такі документи:

- техніко-економічне обґрунтування бюджетного інвестиційного проекту/програми;
- економічний висновок на інвестиційний запит;
- економічний висновок бюджетного інвестиційного проекту/програми.

Економічна нестабільність, спричинена наслідками світової фінансової кризи, зумовлює необхідність поетапного оцінювання ризиків та ефективності інвестиційних проектів на основі стадій життєвого циклу інвестиційного проекту, з урахуванням особливостей кожного етапу (фази, стадії) проекту/програми.

Інвестиційний ризик – це ймовірність виникнення непередбачуваних фінансових втрат у ситуації невизначеності умов інвестування. У посткризових умовах інвестиційні ризики в державному секторі істотно зростають у зв'язку з нестабільністю економічної ситуації, великим обсягом державного боргу та розбалансованістю державних фінансів.

Загальну схему управління ризиками державних інвестиційних програм зображено на рис. 6.5.2.

У Російській Федерації оцінювання ризику проекту містить такі етапи¹:

- розгляд джерел невизначеностей і способів їх подолання;
- визначення трьох способів оцінювання обліку невизначеностей: перевірка стійкості проекту; коригування параметрів проекту та економічних нормативів; формалізований опис невизначеності;
- введення поняття граничних значень параметрів, у тому числі точки беззбитковості.

Під невизначеністю розуміють неповноту або неточність інформації про умови реалізації проекту, зокрема про пов'язані з ним витрати і результати.

При оцінюванні проектів найістотнішими вважають такі види невизначеності й інвестиційних ризиків:

- ризик, пов'язаний з нестабільністю економічного законодавства і поточної економічної ситуації, умов інвестування та використання прибутку;

¹ Методические рекомендации по оценке эффективности инвестиционных проектов. – М. : НИЭж, 2008 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.niec.ru>.

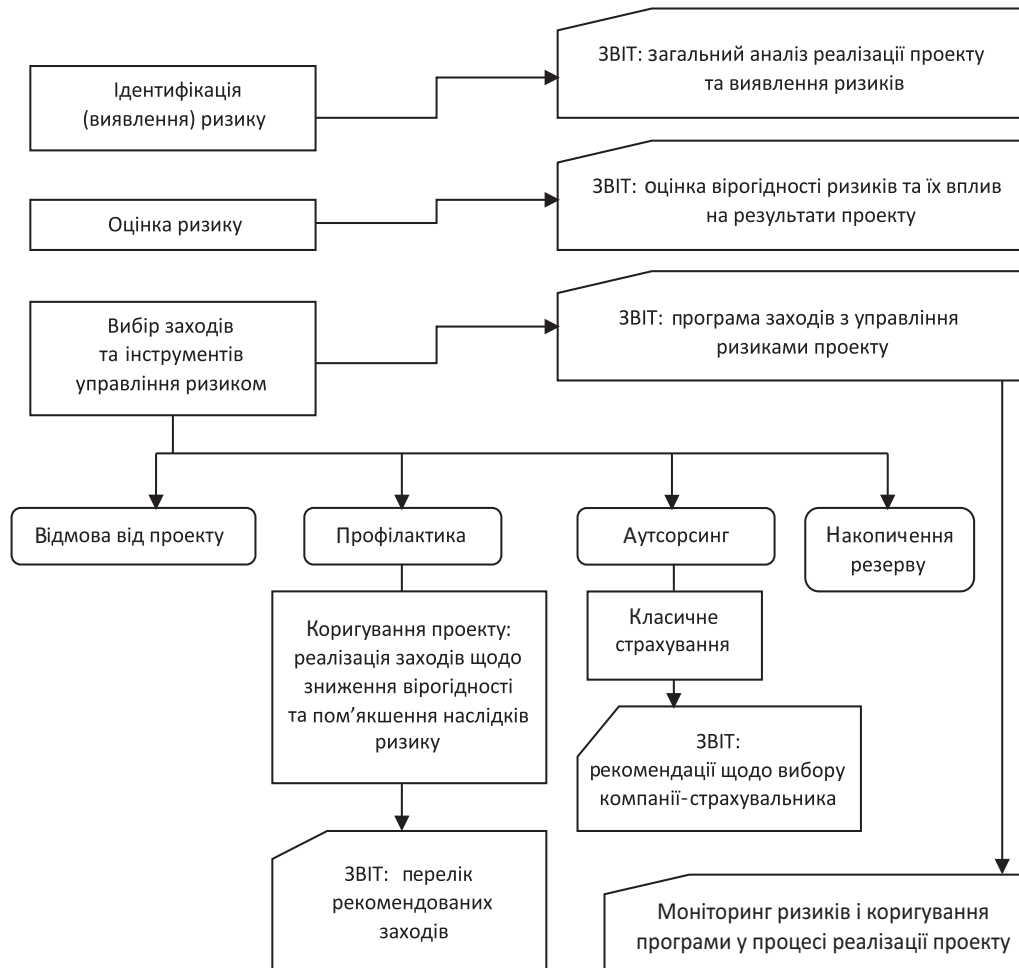


Рис. 6.5.2. Загальна схема управління ризиками державних інвестиційних програм

Складено автором.

- зовнішньоекономічний ризик (імовірність введення обмежень на торгівлю і постачання, закриття кордонів тощо);
- невизначеність політичної ситуації, ризик несприятливих соціально-політичних змін у країні або регіоні;
- неповнота або неточність інформації про динаміку техніко-економічних показників, параметри нової техніки і технології;
- коливання ринкової кон'юнктури, цін, валютних курсів тощо;

- невизначеність природно-кліматичних умов, імовірність стихійних лих;
- виробничо-технологічний ризик (аварії, відмови устаткування тощо);
- невизначеність цілей, інтересів та поведінки учасників;
- неповнота або неточність інформації про фінансове становище і ділову репутацію учасників (можливість неплатежів, банкрутств, зривів договірних зобов'язань).

Успішна реалізація Національного плану дій на 2013 рік щодо впровадження Програми економічних реформ на 2012–2014 роки “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава” у частині “Реформа державних фінансів” має супроводжуватися вдосконаленням законодавства, що регулює сферу державних інвестицій. З метою ефективного витрачання бюджетних коштів 31 серпня 2010 р. Державне агентство України з інвестицій та розвитку затвердило Методичні рекомендації з розробки бізнес-планів інвестиційних проектів, у яких уже міститься оцінка ефективності реалізації інвестиційного проекту.

Методичні рекомендації передбачають викладення результатів аналізу можливих ризиків, а також заходи щодо зменшення впливу ризиків на реалізацію інвестиційного проекту. Однак вони не пропонують методик оцінювання ризиків державного інвестиційного проекту/програми.

Оцінювання ризиків інвестиційних проектів в Україні рекомендується здійснювати за методикою, наведеною в табл. 6.5.1.

Рекомендується створити інвестиційний банк даних з метою розширення участі місцевих бюджетів у реалізації інвестиційних програм, до яких на конкурсних засадах могли б залучатися всі регіони з тим, щоб пропонувати реальні проекти, спрямовані на ефективне використання наявного потенціалу за галузями.

Для успішного впровадження інвестиційних програм та проектів важливо обрати метод управління, який дасть змогу забезпечити найвищі показники створеної цінності. Менеджмент відпрацьованої вартості (Earned Value Management) об'єднує низку методів, використовуваних для вимірювання та контролю ефективності виконання проектів. Метод ґрунтується на використанні ряду числових показників, що розраховуються під час виконання проекту. Інформаційне забезпечення методу спирається на дані бухгалтерського та управлінського обліку й обрахування собівартості проекту, закладене у фінансовому плануванні

Таблиця 6.5.1

Методика оцінювання ризиків державних інвестиційних проектів

Назва етапу	Зміст етапу
1. Попереднє оцінювання реалізації проекту за заданих умов	<ul style="list-style-type: none"> – Оцінювання технічної і правової можливості реалізації проекту; – оцінювання прогнозу доходів проекту (складання альтернативних прогнозів попиту на готовий продукт/ послугу з урахуванням відомої конкуренції); – оцінювання прогнозу витрат проекту (перевірка необхідності та достатності запланованих ресурсів і заходів, а також складання альтернативних прогнозів зміни вартості ресурсів); – попередній SWOT-аналіз проекту; – оцінювання повноти обліку факторів, що визначають відомі ризики проекту, та ефективності заходів з управління ними
2. Кількісне і якісне оцінювання неврахованих ризиків проекту	<ul style="list-style-type: none"> – Виявлення неврахованих ризиків, що впливають на доходи і витрати проекту, а також терміни його реалізації; – оцінювання впливу ризиків на результати проекту (сценарний аналіз чутливості за допомогою імітаційного моделювання); – визначення факторів (можливих причин) ризику; – оцінювання ймовірності ризиків; – ранжування ризиків проекту за допомогою матриці
3. Розроблення програми управління ризиками та оцінювання її вартості	<ul style="list-style-type: none"> – Вибір конкретних методів та інструментів управління ризиками; – розрахунок витрат на виконання програми управління ризиками; – оцінювання впливу запропонованих заходів на результати проекту загалом; – рекомендації з моніторингу та переоцінки ризиків у процесі реалізації проекту

Складено авторами.

за видами витрат на єдиній часовій шкалі. У рамках контролю виконання відстежується належне дотримання відповідних етапів¹.

Менеджмент відпрацьованої вартості є потужною методологією, яка дає змогу зацікавленим сторонам візуалізувати стан проекту на різних етапах життєвого циклу, а отже, підвищити ефективність управління проектами та програмами. Методика відпрацьованої вартості допома-

¹ Kwak Y. H. Project Management in Government: An Introduction to Earned Value Management (EVM) / Y. H. Kwak, F. T. Anbari [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.businessofgovernment.org/sites/default/files/Management_EVM.pdf.

гає об'єктивно оцінити проект щодо контролю витрачених коштів, дотримання графіка виконання, технічних характеристик тощо. Керівники проектів можуть ухвалювати обґрунтовані рішення щодо їх масштабів, обсягу необхідних ресурсів, урахувати усі ризики; можливі ефективні контроль та нагляд за виконанням проекту. Методика успішно впроваджується органами державного управління США, зокрема одними з перших її ефективність продемонстрували проекти NASA.

Зважаючи на зарубіжний досвід, в Україні рекомендується за Державним агентством з інвестицій та розвитку закріпити такі функції:

- координація управління основними ресурсними проектами, а також формування звітності щодо стану їх виконання;
- співпраця з державними профільними департаментами та агенціями, вирішення дискусійних питань й регуляторна діяльність;
- координація процесу виконання проектних угод, зокрема у частині строків виконання завдань; регулювання співпраці державних департаментів та агенцій;
- моніторинг виконання найважливіших ресурсних проектів, гармонізація коротко- та довготермінових цілей удосконалення регуляторної діяльності інвестиційних проектів.

Імплементация Бюджетного кодексу України у частині застосування програмно-цільового методу залежить від владних інституцій, що здатні контролювати процес складання та виконання бюджетних програм і проектів із застосуванням середньострокового планування. З огляду на це, у довгостроковій перспективі рекомендуємо створити в межах Міністерства фінансів України дорадчий орган з питань середньострокового планування, до функцій якого належатимуть:

- контроль за розробленням середньострокових планів бюджетних програм та проектів розпорядниками бюджетних коштів, надання консультативної й методичної підтримки;
- контроль за дотриманням використання методів проектного менеджменту в процесі розроблення середньострокових планів бюджетних програм і проектів розпорядниками бюджетних коштів;
- здійснення аналізу та експертної оцінки впровадження інвестиційних програм на місцевому рівні;
- координація середньострокового планування та виконання основних заходів та програм, що стосуються розвитку агропромислового й житлово-комунального комплексів.

На основі аналізу зарубіжного досвіду впровадження системи середньострокового бюджетування можна визначити заходи, що сприятимуть ефективному його впровадженню в Україні:

- синхронізація у часі подання перспективного фінансового плану та скоригованої середньострокової програми уряду, що сприятиме виявленню можливих розбіжностей позицій законодавчої та виконавчої влади з питань бюджетної політики;
- чітка регламентація процедур коригування середньострокового фінансового плану;
- використання перспективного фінансового плану для експертизи законопроектів і нормативно-правових актів;
- залучення зовнішніх експертів і незалежних науково-дослідних організацій до процесу складання та експертизи прогнозів і середньострокового фінансового плану;
- розроблення запитів на фінансування інвестиційних програм розпорядниками бюджетних коштів на стадії розроблення середньострокових стратегічних планів діяльності.

Насамперед для отримання фінансування виконання інвестиційних проектів чи програм потрібна їх оцінка. У процесі відбору до фінансування важливими є два напрями оцінки проекту: визначення його економічної ефективності (соціального ефекту) та аналіз ризиків реалізації. З урахуванням висновків за вказаними напрямками ухвалюється рішення про фінансування інвестиційного проекту.

Відсутність ефективних критеріїв відбору державних інвестиційних програм до фінансування може призвести до негативних наслідків, серед яких:

- помилковий вибір секторальних і галузевих пріоритетів для інвестицій;
- зниження стимулів до розвитку підприємств галузі;
- надмірна концентрація коштів на окремих напрямках, що зумовлює зниження ефективності бюджетних видатків;
- нераціональний розподіл коштів за різними напрямками розвитку галузей, що не дає змоги досягти помітного ефекту від реалізації програм;
- збереження значної кількості “вузьких місць” у суміжних галузях, що знижує потенційний ефект програм¹.

¹ Rethinking the Role of National Development Banks: Background document of Expert Group Meeting / United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Financing for Development Office. – New York, Dec. 2005 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.un.org/.../NDBs-DOCUMENT-REV-E.

Важливу роль у процесі відбору до фінансування відіграють параметри соціально-економічного розвитку, на які державні інвестиції справляють потенційний вплив. На сьогодні в Україні є такі пріоритетні галузі для інвестування:

- освіта та наука;
- соціальна інфраструктура;
- охорона здоров'я;
- транспорт;
- будівництво;
- зв'язок;
- фармацевтична промисловість;
- металургія;
- автомобілебудування.

За зазначеними галузями відбір інвестиційних програм до фінансування має здійснюватися на основі всебічного оцінювання з дотриманням таких принципів:

1. Багатокритеріальність відбору інвестиційних програм. Цей принцип дає змогу врахувати в процесі формування інвестиційної програми всю систему цілей інвестиційної стратегії галузі, а також характер завдань інвестиційної діяльності, що виникають під впливом змін зовнішніх і внутрішніх чинників її реалізації в середньостроковому періоді. Принцип багатокритеріального відбору ґрунтується на ранжуванні цілей (завдань) інвестиційної діяльності за рівнем їх значущості, виокремленні головного цільового показника як основного критерію відбору інвестиційних програм та використанні окремих цільових показників як системи відповідних обмежень у процесі їх відбору.

2. Диференціація критеріїв відбору за видами інвестиційних програм. Така диференціація здійснюється в розрізі конкретних форм реального інвестування за незалежними, взаємопов'язаними і взаємовключними інвестиційними програмами.

3. Облік об'єктивних обмежень інвестиційної діяльності у межах галузі. При формуванні інвестиційної програми основними з об'єктивних обмежень є: обсяги інвестиційної діяльності відповідно до інвестиційної стратегії; напрями і форми галузевої та регіональної диверсифікації інвестиційної діяльності; потенціал формування інвестиційних ресурсів; можливості залучення приватного капіталу до фінансування окремих інвестиційних програм.

4. Забезпечення зв'язку інвестиційної програми з державною стратегією і фінансовою програмою ключових підприємств або організацій сфери. У процесі формування інвестиційної програми необхідно синхронізувати її основні параметри з відповідними параметрами розвитку галузі.

5. Збалансованість інвестиційної програми згідно з найважливішими параметрами. Внутрішня збалансованість інвестиційної програми підприємства забезпечується насамперед ефективним співвідношенням таких найважливіших її параметрів, як рівень дохідності, ризику і ліквідності. Це співвідношення в цілому визначається за шкалою “дохідність – ризик” і “прибутковість – ліквідність” з урахуванням обраної інвестиційної ідеології (агресивної, поміркованої або консервативної). У процесі збалансування інвестиційної програми щодо запропонованих параметрів повинні бути вишукані резерви зниження рівня ризику та підвищення рівня ліквідності за заданого рівня її прибутковості.

У державних інвестиційних програм питань дохідності може бути відстрочене через цілі, які ставить держава в результаті їх реалізації. Так, відбудова інфраструктури у віддалених регіонах може взагалі не мати на меті отримання прибутку у коротко- або середньостроковій перспективі, однак сприятиме розвитку економічних зв'язків¹.

Для відбору державних інвестиційних програм можна використовувати методіку ранжування, вперше запропоновану американським математиком Т. Сааті. Ця методика ефективна в умовах застосування набору вимірюваних критеріїв, що характеризують реалізацію програми протягом її життєвого циклу².

Для програм із соціальним ефектом мають використовуватися додаткові описові характеристики. Значення очікуваного соціального ефекту рекомендується подавати в умовних одиницях, розшифрування яких додається до проекту. Методика ранжування інвестиційних програм набула широкого використання у Світовому банку. Згідно з нею, процес формування та оцінювання кожної державної інвестиційної програми відбувається в рамках реалізації державної політики соціально-економічного розвитку (рис. 6.5.3).

¹ *Saaty T. L. Decision Making for Leaders: The Analytic Hierarchy Process for Decisions in a Complex World / T. L. Saaty. – Analytic Hierarchy Process Series, 2001. – P. 3–12.*

² *Saaty T. L. Relative Measurement and its Generalization in Decision Making: Why Pairwise Comparisons are Central in Mathematics for the Measurement of Intangible Factors / T. L. Saaty // RACSAM. – 2008. – Vol. 102 (2). – P. 251–318.*

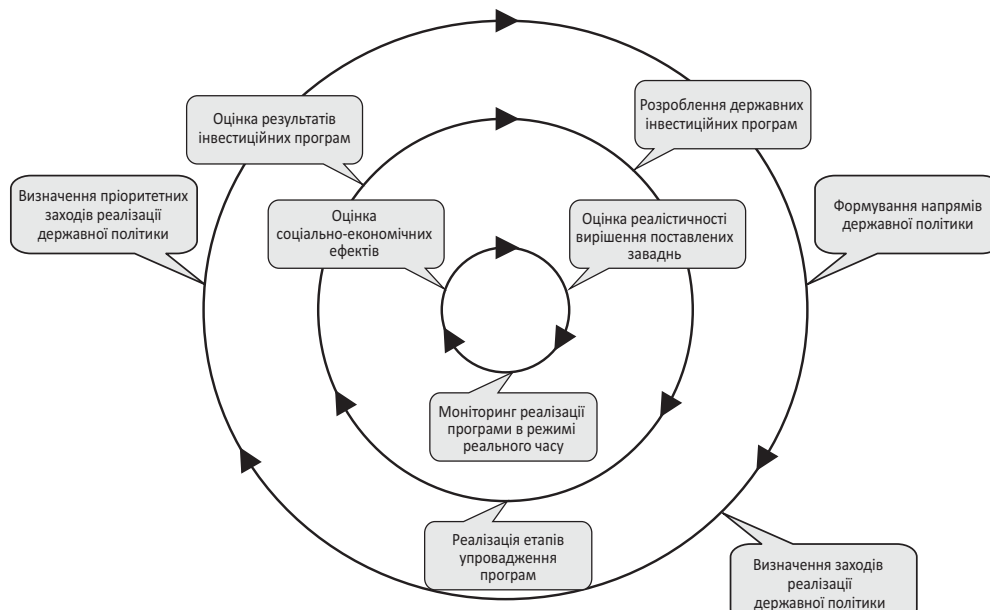


Рис. 6.5.3. Схема впровадження державних інвестиційних програм у рамках реалізації державної політики соціально-економічного розвитку

Складено за: The resource for the evaluation of Socio-Economic Development [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/evalsed/guide/introduction/why_en.htm.

Основою методики ранжування є виключення з розгляду проектів, що не відповідають вимогам, які висуває уряд та ставить стратегічний план розвитку галузі. Для відбору програм формують обмеження у вигляді критеріїв, які обов'язково повинні виконуватися. У результаті утворюється перелік програм, що відповідають критеріям (рис. 6.5.4).

До переваг методики можна віднести попередній відбір інвестиційних програм, що дає змогу швидко визначити ті, які не відповідають встановленим вимогам, і не проводити їх детальну оцінку.

Після попереднього відбору програм використовується ієрархічна модель критеріїв (дерево цілей), яка пропонує перехід від місії програми до укрупнених критеріїв, а від них – до простіших критеріїв, за якими оцінюються програми. Структура ієрархічної моделі критеріїв представлена на рис. 6.5.5¹.

¹ Новичок *И. И.* Формирование методологии отбора проектов, предлагаемых к реализации: обобщение опыта / *И. И. Новичок* // Управление проектами. – 2009. – № 3. – С. 4–5.

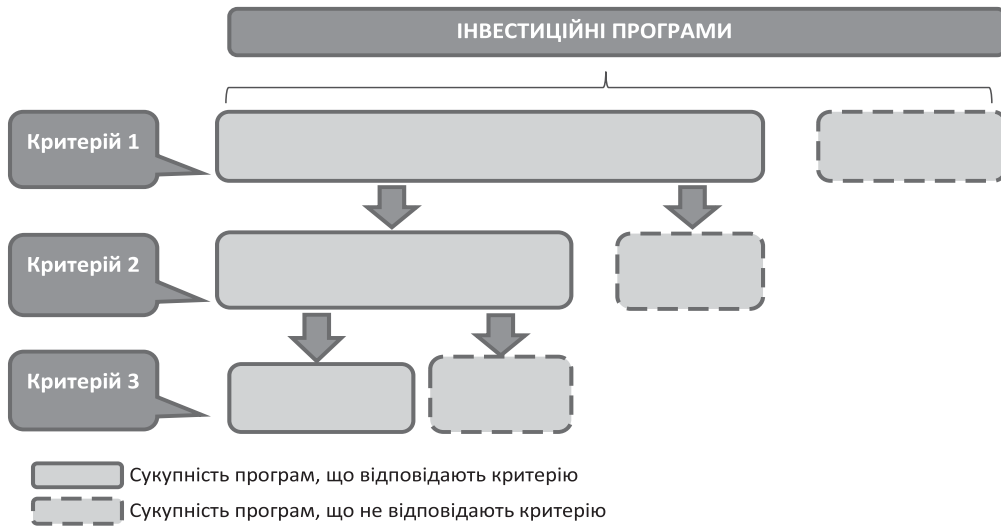


Рис. 6.5.4. **Схема методики ранжування державних інвестиційних програм**

Складено автором.

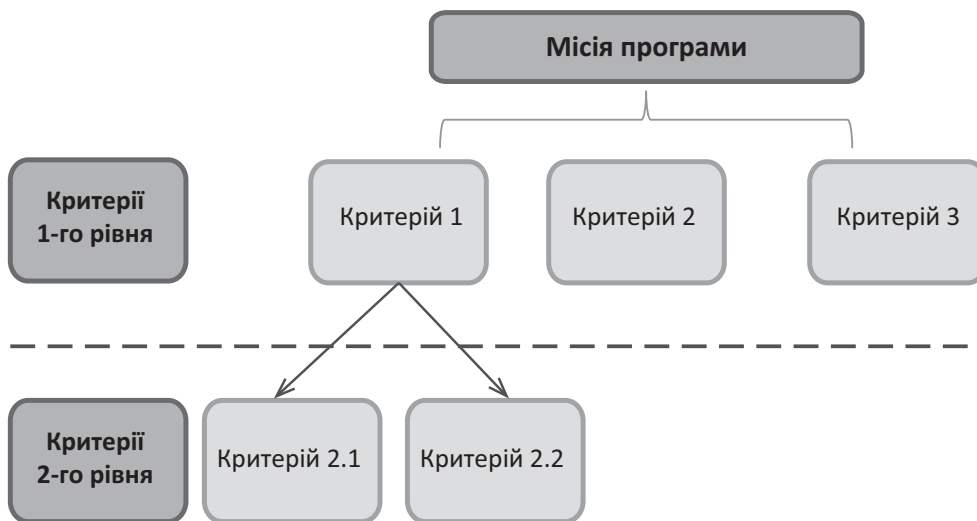


Рис. 6.5.5. **Структура ієрархічної моделі критеріїв інвестиційних програм**

Складено за: Новичок І. І. Формирование методологии отбора проектов, предлагаемых к реализации: обобщение опыта / И. И. Новичок // Управление проектами. – 2009. – № 3. – С. 4–5.

Оцінка програм згідно з критеріями визначається для кожної галузі окремо. Нижче наведено модель оцінювання критеріїв для транспортної галузі (табл. 6.5.2).

Критерії групуються за такими ознаками: вирішення 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 від реалізації інвестиційної програми необхідно враховувати:

- зміну прибутковості наявних і можливість створення нових виробництв;
- розроблення інноваційної продукції;

Таблиця 6.5.2

**Модель оцінювання критеріїв інвестиційних програм
у транспортній галузі**

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

Складено автором.

- умови транспортування;
- зміну екологічної ситуації;
- соціальний розвиток.

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

- зміну ринкової вартості майна громадян (наприклад, житла), зумовлену реалізацією програми;
- зниження рівня роздрібних цін на окремі товари і послуги через збільшення пропозиції цих товарів за умов реалізації програми;
- зміну обсягів виробництва продукції (робіт, послуг) підприємств галузі;
- вплив на здоров'я населення;
- економію часу населення на комунікації в результаті втілення проекту у сфері транспорту і зв'язку.

Джерелом такої інформації можуть бути стратегічні плани діяльності органів державного управління в галузі економічної політики та результати спеціальних досліджень щодо перспектив використання в народному господарстві продукції (послуг), виробництво якої передбачено програмою, середньої зарплати і рівня зайнятості в період складання проекту програми і в перспективі¹.

Узагальнена модель побудови критеріїв відбору державних інвестиційних програм наведена на рис. 6.5.6².

Після визначення критеріїв здійснюється їх рейтингування за шкалою від 1 до 10 шляхом опитування профільних фахівців (експертів) галузі (визначаються за методом Дельфі).

До оцінки кожного критерію додається коефіцієнт 10, коли реалізація цього фактора збігається з положеннями щорічних послань Президента, чинних програмних документів уряду, основних напрямів бюджетної політики, а також Програми економічних реформ на 2010–2014 роки “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава”³

¹ Методические рекомендации по оценке эффективности инвестиционных проектов [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.tpprf.ru>.

² Selecting Priority Evaluation Questions [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/evalsed/guide/boxes/selecting_priority_questions_en.htm.

³ Програма економічних реформ на 2010–2014 роки “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.president.gov.ua/docs/Programa_reform_FINAL_1.pdf.

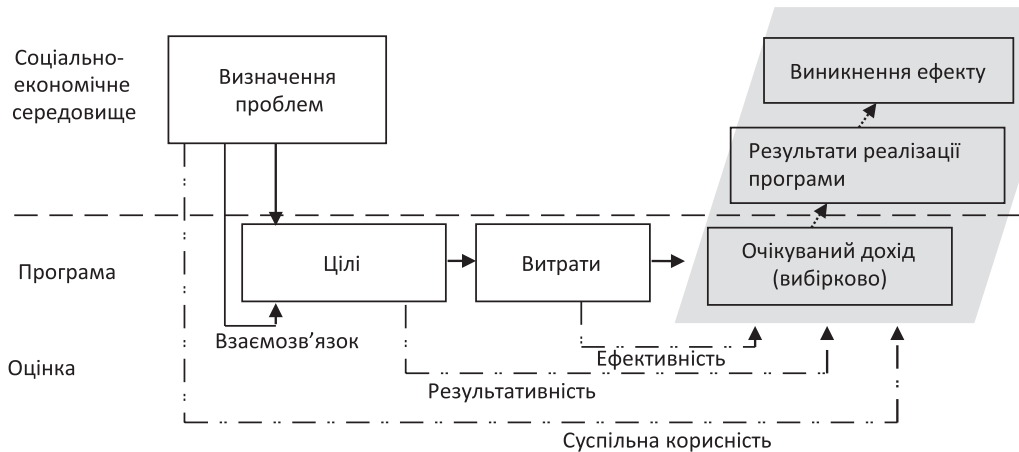


Рис. 6.5.6. Модель побудови критеріїв відбору державних інвестиційних програм

Складено за: Selecting Priority Evaluation Questions [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ec.europa.eu>.

та Національного плану дій¹. Рейтинг програми визначається шляхом додавання оцінок кожного критерію та показує її пріоритетність щодо фінансування.

Щоб оцінити соціальний ефект пропонується метод, базований на оцінці очікуваних результатів реалізації програми. Однією з його особливостей є те, що всі можливі варіанти соціального ефекту, який отримують унаслідок виконання програми, визначаються до початку її реалізації.

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 рамках відповідного напряму (завдання і заходи).

¹ Про Національний план дій на 2012 рік щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010–2014 роки “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава”: указ Президента України від 12.03.2012 № 187/2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.president.gov.ua/docs/187_2012_National_plan.pdf.

Основні переваги методу пов'язані з використанням ієрархічної моделі, яка при розробленні переліку критеріїв забезпечує низку переваг:

1. Повнота. Спочатку визначаються загальні напрями, за якими можна здійснити різнобічну оцінку інвестиційних програм. Наприклад, можна виокремити ефекти для галузі, в якій реалізується проект, а також соціальні ефекти для населення. Ці ефекти не є кінцевими, однак закладають основу для подальшої побудови ієрархії.
2. Деталізація. Здійснюється перехід від загальних критеріїв, за якими можна оцінити інвестиційні програми, до простих вимірюваних критеріїв. Наприклад, можна сформувати послідовність: ефекти для галузі – економічні ефекти – доходи бюджету. Критерій “доходи бюджету” – конкретна величина, яку можна визначити для кожної програми.
3. Систематизація. Визначення ієрархії та взаємозв'язку між критеріями виключає можливість застосування однотипних критеріїв і виявляє критерії, які за простого перерахування могли залишитися неврахованими.

Недоліком методу є складність обчислень при визначенні експертних оцінок критеріїв. Критерії ранжування мають спрямовуватися на:

- 1) визначення значущості проектів відповідно до стратегічних цілей розвитку галузі;
- 2) комплексну оцінку, що враховує різні ефекти від реалізації програми;
- 3) визначення пріоритету програм у межах галузі;
- 4) використання процедур, що виключають суб'єктивне ухвалення рішень.

Основою запропонованого підходу є оцінка інвестиційних програм залежно від їх характеристик через наявність низки відмінностей: характер ефекту (економічний, технічний, соціальний), способи реалізації (капітальне будівництво, придбання необоротних активів тощо), отримання ефектів у рамках окремих напрямів діяльності або для галузі загалом. Тому використання однакових критеріїв для всіх інвестиційних програм некоректне, оскільки деякі з них, що характеризуються специфічними властивостями, можуть бути недооцінені.

Оцінка інвестиційних програм з урахуванням їх особливостей може передбачати об'єднання в групи програм з однаковими характеристика-

ми. Для поділу програм за категоріями може використовуватися така класифікація:

- 1) напрям упровадження;
- 2) характер отриманого ефекту;
- 3) ініціатор програми (головний розпорядник бюджетних коштів).

Після визначення категорій необхідно встановити критерії для оцінки. При розробленні їх переліку доцільно використовувати ієрархічну модель, що забезпечує необхідний рівень повноти і деталізації.

Для кожного критерію ранжування створюється шкала оцінок, відповідно до якої оцінюватимуться якісні та кількісні характеристики програм. Для якісних характеристик оцінка визначається за наявності у програми певних властивостей, для кількісних характеристик – за умов потрапляння в певний інтервал значень.

Після цього для кожної категорії інвестиційних програм розраховують ці коефіцієнти, що представляють значущість критерію в підсумковій оцінці програми. Визначають ці коефіцієнти двома способами:

- методом парних порівнянь;
- шляхом експертного аналізу.

Сума вагових коефіцієнтів критеріїв, які застосовуються для оцінки однієї категорії програм, має дорівнювати 1. Якщо критерій не використовується для оцінки інвестиційних програм цієї категорії, його ваговий коефіцієнт становить 0¹.

Наведена методика дасть змогу здійснити ранжування державних інвестиційних програм відповідно до цілей державної політики та інтересів суспільства. Важливо, що при цьому зберігатимуться неупередженість відбору та мінімізація суб'єктивного підходу до надання пріоритету у фінансуванні програм.

З огляду на викладене, в Україні варто запровадити заходи з метою ефективного відбору державних інвестиційних програм до фінансування:

1. Диференціація критеріїв відбору програм за характером реалізації та спрямованістю ефекту, що здійснюватиметься в розрізі конкретних форм реального інвестування за незалежними, взаємопов'язаними і взаємовиключними інвестиційними програмами.
2. При формуванні інвестиційної програми врахування таких обмежень, як обсяги інвестиційної діяльності відповідно до інвес-

¹ *Saaty T. L. Decision Making for Leaders: The Analytic Hierarchy Process for Decisions in a Complex World / T. L. Saaty. – Pittsburgh, PA : RWS Publications, 2001. – P. 30–40.*

тиційної стратегії держави; напрями і форми галузевої та регіональної диверсифікації інвестиційної діяльності; потенціал формування інвестиційних ресурсів; можливості залучення приватного капіталу до фінансування окремих інвестиційних програм.

3. Використання методики ранжування для відбору державних інвестиційних програм до фінансування згідно з визначеними критеріями шляхом внесення відповідних змін до Закону України “Про інвестиційну діяльність”.
4. Попередній відбір інвестиційних програм до фінансування згідно з ієрархічною моделлю критеріїв (деревом цілей).

З метою оптимізації процесу відбору програм доцільно їх об'єднати в групи за категоріями. Пропонується використовувати класифікацію програм за напрямом упровадження, характером отриманого ефекту та ініціатором програми (головний розпорядник бюджетних коштів). У світовій практиці такі галузі, як транспорт і будівництво, є об'єктами державно-приватного партнерства. Однак на сьогодні довіра приватних інвесторів до держави як до бізнес-партнера є невисокою через недосконалість законодавчого регулювання такої форми співробітництва. Таким чином, залучення державних коштів у вигляді інвестицій необхідне для забезпечення економічного зростання.

В Україні за рахунок бюджетних інвестицій здійснюється фінансування державних програм, метою яких є розвиток окремих галузей, економічне піднесення регіонів, реалізація інвестиційних проектів, проведення науково-дослідних робіт тощо.

З огляду на інноваційну модель розвитку економіки та те, що бюджетні інвестиції належать до видатків на економічну діяльність і видатків на фундаментальні дослідження і розробки, під час розгляду бюджетних видатків на економічну діяльність, які здебільшого спрямовуються в інфраструктурні об'єкти, у певні галузі економіки та в господарську діяльність державних підприємств, не можна стверджувати, що вони не мають інноваційної складової, оскільки, за визначенням, “інновація” – це результат інтелектуального виду діяльності, який комерціалізовано. Тому державі необхідно створити умови для просування інноваційної продукції.

Це стосується оновлення основних фондів державних підприємств, виробництва інноваційної продукції, активного її споживання як на промисловому, так і на споживчому ринку. Якщо видатки на фундаментальні дослідження спрямовані саме на створення інноваційної продукції.

ції, то видатки на економічну діяльність мають скеровуватися на активізацію споживання інноваційного продукту в промисловості та створення сприятливих умов для приватних інвестицій в інноваційних сферах економіки.

Відповідно до чинного законодавства бюджетні кошти можуть вкладатись як в об'єкти підприємницької діяльності, так і в некомерційні організації. Держава сприяє нагромадженню виробничих факторів не тільки безпосередньо, тобто здійснюючи інвестиції в певні галузі за рахунок бюджетних коштів, а й позитивно впливаючи на цей процес через непрямі форми та методи. Це стає можливим, коли державні інвестиції доповнюють приватну інвестиційну діяльність. Збільшенню обсягів приватних інвестицій і підвищенню їх продуктивності допомагає розвиток інфраструктури (наприклад, систем транспорту, зв'язку, фінансової системи та ін.).

Останні дослідження свідчать про те, що низька віддача приватних інвестицій багато в чому пояснюється високим рівнем бюрократизації економічної системи, корумпованості системи державного управління, внаслідок чого перед приватними фірмами виникає низка перепон на шляху до інвестування. У таких умовах державні інвестиції мають спрямовуватися на розвиток інфраструктури, оскільки для виправлення вказаних недоліків може знадобитися певний час¹.

Державні інвестиції справляють ефект на приватні інвестиції у довгостроковій перспективі. У країнах, що розвиваються, приватні інвестиції часто мають низьку віддачу через відсутність відповідної методології відбору та моніторингу виконання проектів, незадовільні навички управління реалізацією проектів. У такому разі державні інвестиції в освітні проекти у сфері проектного менеджменту у довго- або середньостроковій перспективі здатні сприяти припливу приватних інвестицій в економіку країни².

¹ *Chakraborty Sh.* The Quality of Public Investment / Sh. Chakraborty, E. Dabla-Norris // *B.E. Journal of Macroeconomics*. – 2011. – Vol. 11 (1). – P. 27 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2009/wp09154.pdf>.

² *Haque M.* Public Investment and Growth: The Role of Corruption / M. Haque, R. Kneller // *University of Manchester. Centre for Growth and Business Cycle Research Discussion Paper Series*. – 2008. – № 98. – 21 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.socialsciences.manchester.ac.uk/cgbc/dpcgbc/dpcgbc98.pdf>.

Отже, сукупну ефективність приватного і державного секторів можна посилити, якщо ефективність державних інвестицій оцінювати з урахуванням суспільних вигід від приватних інвестицій.

З точки зору реформування системи міжбюджетних відносин необхідно вирішити питання, чи повинні вказаними видами економічної діяльності держави опікуватися центральні або місцеві органи влади. На загальнодержавному рівні (центральної влади) доцільно інвестувати у сфери діяльності з прогнозованими позитивними зовнішніми ефектами (наука, базова освіта, охорона здоров'я), а також в інфраструктуру, розвиток якої сприятиме підвищенню активності приватних та іноземних інвестицій, рівномірному економічному розвитку регіонів країни, а отже, створенню умов для вирівнювання їхніх податкових можливостей і зниження потреб місцевих бюджетів у дотаціях вирівнювання.

На рівні місцевих органів влади доцільно проводити політику бюджетного інвестування за принципом ланцюгового ефекту, тобто визначення точок економічного зростання, які повинні стати базою для розвитку інших економічних напрямів, куди вкладаються приватні інвестиції. Доведено, що саме місцева влада ефективніше здійснює бюджетні інвестиції, але дефіцит інфраструктури перешкоджає успішній реалізації інвестиційних процесів в адміністративно-територіальних одиницях.

Державні інвестиції в інфраструктуру відіграють вирішальну роль в економічному зростанні країни. Державні кошти, інвестовані в об'єкти інфраструктури – енергетику, дороги, комунікації, у регіонах з низьким рівнем соціально-економічного розвитку, здатні залучити приватних інвесторів. Наприклад, розбудова транспортного сполучення у віддалених регіонах сприяє налагодженню економічних зв'язків та відкриває доступ приватним інвесторам¹.

У сучасних умовах доцільно залучати приватних інвесторів до фінансування соціально значущих проектів і програм, результатом реалізації яких може стати отримання прибутку.

Державно-приватне партнерство – це система відносин між державним та приватним партнерами, за умов реалізації яких ресурси обох партнерів об'єднуються, з відповідним розподілом ризиків, відповідаль-

¹ *Straub S. Infrastructure and Growth in Developing Countries: Recent Advanced and Research Challenges / S. Straub // World Bank. Policy Research Working Paper. – 2008. – № 4460. – 52 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2008/01/03/000158349_20080103082911/Rendered/PDF/wps4460.pdf.*

ності та прибутків, з метою взаємовигідної співпраці на довгостроковій основі у створенні нових та модернізації наявних об'єктів, які потребують залучення інвестицій¹.

Така форма співпраці держави та бізнесу дасть змогу оптимізувати обсяг державних видатків, сприяти розвитку підприємництва та підвищити якість життя шляхом створення нових суспільних послуг.

Наприклад, система плати за користування певними громадськими послугами, зокрема, автошляхами, мостами та тунелями, працює в Австрії, Данії, Іспанії, Франції, Греції, Італії, Норвегії, Португалії та інших країнах. Використання державно-приватного партнерства дало можливість замінити джерела фінансування громадських благ та послуг з бюджетних ресурсів на кошти користувачів цих послуг, що сприяє досягненню вищого рівня суспільної справедливості, адже утримання об'єкта фактично фінансують користувачі, зацікавлені в його існуванні. Водночас громадяни, які не мають на меті користуватися певними видами послуг, не сплачують за них.

Отже, можна визначити заходи, що сприятимуть ефективному впровадженню системи середньострокового бюджетування в управлінні державними інвестиційними програмами:

- використання середньострокового плану розвитку галузі з метою оптимізації напрямів державних інвестицій;
- залучення зовнішніх експертів і незалежних науково-дослідних організацій до проведення фінансово-економічної експертизи державних інвестиційних програм;
- розроблення запитів на фінансування інвестиційних програм розпорядниками бюджетних коштів на стадії створення середньострокових стратегічних планів діяльності;
- щоквартальний моніторинг реалізації державних інвестиційних програм на основі звіту з моніторингу, що має містити інформацію про фактичні й планові обсяги виконаних робіт та сум освоєння фінансових коштів із підтвердженням отримання результатів (фото об'єктів інвестування тощо);
- запровадження диференціації критеріїв відбору державних інвестиційних програм за характером реалізації та спрямованістю ефекту;

¹ Про загальні засади розвитку державно-приватного партнерства в Україні : проект закону України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=33860.

- урахування при формуванні інвестиційної програми таких обмежень: обсяги інвестиційної діяльності відповідно до інвестиційної стратегії держави; напрями і форми галузевої та регіональної диверсифікації інвестиційної діяльності; потенціал формування інвестиційних ресурсів; можливості залучення приватного капіталу до фінансування окремих інвестиційних програм;
- запровадження методики ранжування для відбору державних інвестиційних програм;
- попередній відбір інвестиційних програм до фінансування згідно з ієрархічною моделлю критеріїв (деревом цілей), що пропонує перехід від місії програми до укрупнених критеріїв, а від них – до простіших критеріїв, за якими оцінюється програма;
- об'єднання з метою оптимізації процесу відбору програм у групи за категоріями. Пропонується використовувати класифікацію програм за напрямом упровадження, характером отриманого ефекту та ініціатором програми (головний розпорядник бюджетних коштів).

ВИСНОВКИ ДО РОЗДІЛУ 6

1. У Програмі економічних реформ на 2010–2014 роки “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава” стоїть завдання підвищення ефективності управління державними фінансами, зокрема в межах запровадження середньострокового бюджетного планування. Для формування середньострокової бюджетної політики в Україні необхідно в цілісному взаємозв'язку забезпечити наявність таких найважливіших складових:

- погодженої всіма гілками влади державної програми (стратегії) соціально-економічного розвитку;
- інституцій та процедур, що забезпечують якісне середньострокове макроекономічне і бюджетне прогнозування;
- процедур розроблення “фіскальних правил”, зокрема в частині обмеження середньострокових параметрів державного боргу та бюджетного дефіциту/профіциту;
- механізмів і процедур формування “бюджетних лімітів” для головних розпорядників коштів, їх моніторингу і забезпечення виконання;
- механізмів сполучення елементів “річного” і “середньострокового” в бюджетному плануванні (середньострокові бюджетні програми, ПЦМ, інвестиційні програми тощо).

2. Особлива роль відводиться розробленню прогнозних і програмних документів, зокрема створенню надійного середньострокового бюджетного прогнозу. Такий прогноз охоплює індикативні прогнозні показники зведеного та державного бюджетів за основними видами доходів, фінансування, видатків і кредитування, державного боргу та гарантованого державою боргу, взаємовідносин державного та місцевих бюджетів, а також бюджетних програм, які забезпечують протягом кількох років виконання інвестиційних проектів.

Ретроспективний аналіз параметрів середньострокових прогнозів доходів, які, починаючи з 2005 р., розроблялися відповідно до постанов Кабінету Міністрів України “Про прогноз показників зведеного бюджету України за основними видами доходів, видатків та фінансування”, показав, що їх точність виявилася невисокою і методики такого прогнозування потребують подальшого вдосконалення. Основною проблемою в досягненні необхідної точності середньострокового бюджетного прогнозування є адекватне врахування значної мінливості української економіки та суттєвого впливу на її параметри зовнішніх факторів, пов’язаних із глобальними тенденціями розвитку світової економіки.

3. Порівняння можливостей прогнозування доходів бюджету на базі економіко-математичних моделей, що використовуються в Україні, емпіричної методики прогнозування основних бюджетоформуючих податків Міністерства фінансів України, затвердженої наказом “Про методики прогнозування показників надходжень до бюджету” від 24.12.2010 № 1646, засвідчує їхню дієвість під час прогнозування показників дохідної частини в короткостроковому, тобто річному, періоді. Разом з тим емпіричні методики прогнозування ускладнені надто широким набором економічних показників, які в окремих випадках складно враховувати для цілей середньострокового прогнозування. Аналіз передового міжнародного досвіду доводить, що середньострокове прогнозування дохідної частини бюджету має здійснюватися декількома незалежними методами, для кожного з яких вибирають статистичні показники з різною економічною природою. Це дає можливість нівелювати системні похибки та підвищувати якість прогнозу.

4. Одним із нововведень Бюджетного кодексу України є запровадження, починаючи з 2012 р., середньострокового прогнозування в межах перспективного бюджетного планування, що сприятиме підвищенню ефективності бюджетної політики на тривалий період, яка визначається на підставі положень щорічного послання Президента України до

Верховної Ради України та Програми діяльності Кабінету Міністрів України, річних національних планів дій.

Індикативні оцінки бюджетних параметрів розробляються у два етапи, зокрема шляхом прогнозування, під час якого оцінюють майбутні поточні витрати, зважаючи на наявні ресурси, та програмування, на якому визначають й аналізують вартість різних сценаріїв економічного розвитку країни відповідно до поставлених завдань. На основі практики середньострокового бюджетного планування і прогнозування, яка підтримується Світовим банком та апробована в певних країнах пострадянського простору, запропоновано сукупність методів середньострокового бюджетного прогнозування доходів і видатків зведеного бюджету України, зокрема методу ефективної ставки, методу часток основних доходів або видатків у співвідношенні з офіційним ВВП, економетричного моделювання, у тому числі експоненціального згладжування, структурного й трендового методів, які дають змогу сукупно сформулювати консенсус-прогноз та підвищити надійність перспективного бюджетного прогнозування. Спільне застосування цих комбінованих методів і статистичних пакетів прогнозування покращує результати середньострокових прогнозів соціально-економічного розвитку щодо середньострокових показників фіскальної та бюджетної політики й може бути покладене в основу удосконалення методики середньострокового бюджетного прогнозування.

Необхідно активізувати роботу над впровадженням системи стратегічного планування та удосконаленням системи прогнозних і програмних документів шляхом прийняття відповідного законодавчого акта; внести зміни до постанови Кабінету Міністрів України “Про розроблення прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку та складання проекту державного бюджету” від 26.04.2003 № 621.

5. Розвиток інформаційно-комунікаційних технологій досяг найвищого на сьогодні рівня, тому визначає економічний потенціал держав та істотно впливає на їх становище у світовому поділі праці й міжнародній торгівлі.

Інформаційно-комунікаційним технологіям як основі інформаційної постіндустріальної економіки належить роль рушійної сили, провідного засобу і виробничого ресурсу формування суспільства знань, важливого чинника інноваційного розвитку економіки, зокрема сфери державних фінансів. Модернізація системи управління державними фінансами має забезпечити упорядкування міжвідомчої координації та технологічну

підтримку шляхом використання інтегрованої інформаційно-аналітичної системи, удосконалення процесу управління в частині складання та виконання бюджетів усіх рівнів, підвищення ефективності використання фінансових і матеріальних ресурсів держави та прозорості бюджетного процесу, гармонізацію з міжнародними стандартами.

В умовах посилення впливу внутрішніх і зовнішніх викликів у фінансово-економічному середовищі держави зростає значення системи управління державними фінансами як фундаментальної складової для розвитку інших сфер реалізації державної політики, що акцентовано в Концепції розвитку системи управління державними фінансами від 03.09.2012 № 633-р.

Інформаційно-аналітична система управління державними фінансами на базі веб-технологій як сукупність спеціалізованого пакета та локально розробленого програмного забезпечення у системі державних фінансів має вирішити завдання підтримки всіх фінансових операцій через електронний документообіг усіх учасників системи управління державними фінансами, збирання точних, оперативних, повних та достовірних відомостей про всі фінансові події, надання електронної звітності в режимі реального часу, підтримки проактивних фінансових рішень, що приймаються апаратом державного управління та відомствами.

6. У рамках формування Національного плану дій на 2013 рік за напрямом “Удосконалення управління державними фінансами” запропонована методика ранжування державних інвестиційних програм з метою визначення пріоритетності їх фінансування, яка передбачає:

- виключення з розгляду проектів, що не відповідають вимогам, які висуває уряд та ставить стратегічний план розвитку галузі. Для відбору програм формуються обмеження у вигляді критеріїв, що обов’язково повинні виконуватися;
- використання ієрархічної моделі критеріїв (дерева цілей) після попереднього відбору програм, що надає можливість переходити від місії програми до укрупнених критеріїв, а від них – до простіших критеріїв, за якими оцінюються програми; здійснення рейтингування критеріїв за шкалою від 1 до 10 шляхом опитування профільних фахівців (експертів) галузі (визначаються за методом Дельфі);
- оцінювання кожного критерію шляхом додавання коефіцієнта 10, коли реалізація цього фактора збігається з положеннями щорічних послань Президента України, чинних програмних документів уряду, основних напрямів бюджетної політики, а також Програми еконо-

мічних реформ на 2010–2014 роки “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава” та Національного плану дій.

7. Критерії кількісного або якісного ефекту від реалізації державної інвестиційної програми мають забезпечувати:

- підвищення прибутковості наявних та можливість створення нових виробництв;
- розроблення інноваційної продукції;
- удосконалення умов транспортування;
- покращання екологічної ситуації;
- соціальний розвиток.

При розробленні критеріїв слід враховувати вплив реалізації програми на діяльність суміжних виробництв та стан населення за показниками:

- зміни ринкової вартості майна громадян (наприклад, житла);
- зниження рівня роздрібних цін на окремі товари і послуги, зумовленого збільшенням пропозиції цих товарів;
- обсягів виробництва продукції (робіт, послуг) підприємств галузі;
- впливу на здоров'я населення;
- економії часу населення на комунікації, зумовленої реалізацією проекту в галузі транспорту і зв'язку.

8. У контексті вдосконалення процесу управління державними інвестиційними програмами у середньостроковій перспективі рекомендується:

- запровадити фінансування державних інвестиційних програм, що ухвалюються на трирічний період, у межах річних бюджетів згідно з етапами їх життєвого циклу. Річний обсяг коштів, що виділяються з відповідного бюджету на реалізацію певного етапу кожної інвестиційної програми, визначається у межах лімітів видатків на державні інвестиційні програми. Такі ліміти мають встановлюватися щорічним законом про Державний бюджет України та залежати від прогнозних обсягів бюджетних надходжень;
- забезпечити поділ на проекти, які реалізуються на основі проектного менеджменту, галузевих інвестиційних програм, що фінансуються з бюджету. Поділ на проекти має відбуватися на етапі складання бюджетного запиту розпорядниками бюджетних коштів. Інвестиційна бюджетна програма, розрахована на середньострокову перспективу, повинна охоплювати короткострокові проекти, які, у свою чергу, містять підпроекти. Такий поділ ґрунтується

ся на плані реалізації програми з урахуванням часових обмежень та обсягу робіт;

- запровадити щоквартальний моніторинг виконання проєктів/програми в інвестиційному періоді шляхом зіставлення фактично отриманих результатів із запланованими на звітну дату для своєчасного виявлення можливих відхилень з метою ефективного управління проєктом.

9. Згідно з Концепцією розвитку системи управління державними фінансами контроль ефективності реалізації державної інвестиційної програми слід посилити шляхом запровадження нових форм звітних документів, які має подавати до Міністерства фінансів України її виконавець, зокрема:

- плану-графіка виконання робіт (планові обсяги виконання робіт і фінансування по всьому проєкту/програмі, за його компонентами та заходами (видами робіт) для кожного компонента; обсяги виконання та фінансування на плановий рік узгоджуються з відповідною бюджетною програмою і мають поквартальне розбиття);
- звіту з моніторингу (інформація про фактичні й планові обсяги виконаних робіт та суми освоєння фінансових коштів за проєктом за звітний період, що подається за визначеною формою);
- зведеної довідки з моніторингу (зведена інформація про виконання плану-графіка).

ІННОВАЦІЙНІ ТЕХНОЛОГІЇ ОБҐРУНТУВАННЯ БЮДЖЕТНО-ПОДАТКОВОЇ ПОЛІТИКИ ДЕРЖАВИ

7.1. ІНТЕГРОВАНА ІНФОРМАЦІЙНО-АНАЛІТИЧНА СИСТЕМА СУПРОВОДЖЕННЯ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕСУ ДЛЯ ОБҐРУНТУВАННЯ БЮДЖЕТНО-ПОДАТКОВОЇ ПОЛІТИКИ ДЕРЖАВИ

Економічно ефективна і соціально справедлива бюджетно-податкова політика є одним із головних чинників стійкого поступального розвитку держави. Відповідно до Бюджетного кодексу України для її реалізації органи державної влади і управління повинні забезпечувати стратегічне планування, програмування і прогнозування економічного і соціального розвитку територій і на цій основі складати прогнози бюджету на три бюджетні періоди (плановий і два подальших). Проте наразі в Україні ситуація така, що уряд не має в управлінському арсеналі інструментів, які б давали змогу формувати різні сценарії розвитку подій і передбачати принаймні середньострокові їх наслідки. Тому на практиці бюджетно-податкова політика часто проводиться в “ручному” режимі, що призводить до результатів, які не відповідають очікуванням влади і громадян.

Наукові передбачення наслідків певного варіанта бюджетно-податкової політики не можуть бути зроблені тільки на основі історичного аналізу фактичних даних і продовження тенденцій, що склалися, а потребують формування особливого інструментарію у вигляді імітаційних математичних моделей – спеціальних конструкцій показників і параметрів, що об’єднуються системою рівнянь в єдине ціле¹, які дають можливість проводити контрольовані обчислювальні експерименти з імітаціями очікуваної поведінки людей і розвитку господарських систем.

¹ Немчинов В. С. Избранные произведения : в 6 т. Т. 3: Экономика и математические методы / В. С. Немчинов. – М. : Наука, 1967. – С. 279.

Для наукового обґрунтування напрямів розвитку бюджетно-податкової політики на основі використання досягнень сучасної економічної теорії, математичного моделювання й інформатики за завданням Президії НАН України у Відділенні економіки НАН України було створено Інтелектуальну автоматизовану інформаційно-аналітичну систему супроводження бюджетного процесу (ІАСБП). Мета роботи – обґрунтувати, спроектувати і реалізувати на рівні сучасних інформаційних технологій комплекс економіко-математичних моделей, призначених для передбачення можливих наслідків бюджетно-податкового регулювання економіки окремих областей і країни в цілому.

У роботі були задіяні десятки фахівців – економісти, математики, програмісти, фахівці у сфері інформаційних технологій. Їх спільними зусиллями розроблено методологію, створено моделі, сформовано бази даних і написано комп'ютерні програми, що дають змогу розраховувати й аналізувати різні сценарії розвитку національного господарства і його основних територіальних елементів (економік регіонів) у контексті впливу бюджетно-податкової політики. Первинним елементом, “цеглинкою” усієї цієї складної інформаційно-аналітичної системи є моделі економік регіонів України – територіальних об'єктів, де працюють люди, діють підприємства, сплачуються податки і створюється валовий національний продукт.

Указаний комплекс економіко-математичних моделей та інформаційних технологій розроблявся впродовж декількох років, починаючи з 2007 р. Спершу це була окрема ІАСПБ Донецької області, на прикладі якої виконувалася експериментальна перевірка гіпотез і налаштування основних блоків системи. Надалі вона була доопрацьована й апробована на прикладі ще 10 областей України, а потім поширена на всі регіони України, міста Київ і Севастополь. Це дало можливість не просто створити математичні моделі певних господарських процесів, а й відпрацювати технологію перетворення вхідної статистичної інформації у знання про очікувані стани економічних об'єктів, починаючи зі збору, оброблення, аналізу та зберігання первинних даних, через параметризацію рівнянь, перевірку на адекватність комплексу економіко-математичних моделей і до виконання обчислювальних експериментів й інтерпретації отриманих результатів. Основні елементи цієї технології представлено далі.

Методологія і науковий інструментарій інформаційно-аналітичної системи. Ідея інформаційно-аналітичної системи супроводу бю-

джетного процесу полягає в тому, щоб створити цілісний комплекс баз даних і комп'ютерних програм, здатний оцінювати вплив бюджетно-податкової політики держави на економіку окремих областей і України загалом.

Передбачається, що користувачі ІАСБП – народні депутати України, чиновники в центрі та на місцях отримують можливість формувати й аналізувати сценарії розвитку подій в економіці і фінансах окремих областей і країни загалом залежно від вибраних параметрів регуляторів (наприклад, при діючих і змінених ставках податків, нинішніх і нових цінах на природний газ тощо) (рис. 7.1.1). Ця система не призначена для розроблення рекомендацій щодо вибору цілей і ухвалення рішень, а повинна тільки надавати необхідну для цього інформацію.

Головним об'єктом моделювання в ІАСБП є економіка області (рис. 7.1.2) – основної адміністративно-територіальної одиниці України і найбільшої територіальної ланки її бюджетної системи.

Економіка кожної області є динамічною системою, що функціонує в специфічному інституціональному середовищі України, яке характеризується стійкими формальними і неформальними нормами (юридичними, соціальними, політичними та ін.). Тому обов'язковою умовою достовірного моделювання розвитку цієї системи під впливом чинників бюджетно-податкової політики є врахування її особливостей. Варто взяти до уваги, що:

- 1) основу економіки областей України становлять підприємства реального сектору економіки, що випускають продукцію і надають послуги. Вони створюють більшу частину доданої вартості і вносять основну масу платежів до бюджетів усіх рівнів. Наприклад, у Донецькій області – це великі металургійні, машинобудівні, вуглевидобувні й торгові підприємства, тому “ядро” програми дослідження впливу податково-бюджетної політики на економіку регіону також мають становити моделі реального сектору економіки;
- 2) економіка України базується на ринкових принципах, але, на відміну від розвинутих постіндустріальних країн, характеризується як емерджентна економіка з відповідними інститутами, багато з яких перебувають на стадії формування і не можуть виконувати увесь комплекс функцій, властивих зрілим інститутам розвинутих країн; тому немає сенсу спеціально моделювати функціонування фондового ринку, обсяги операцій на якому невеликі й не стосуються прямо фінансування розвитку економіки (він вико-

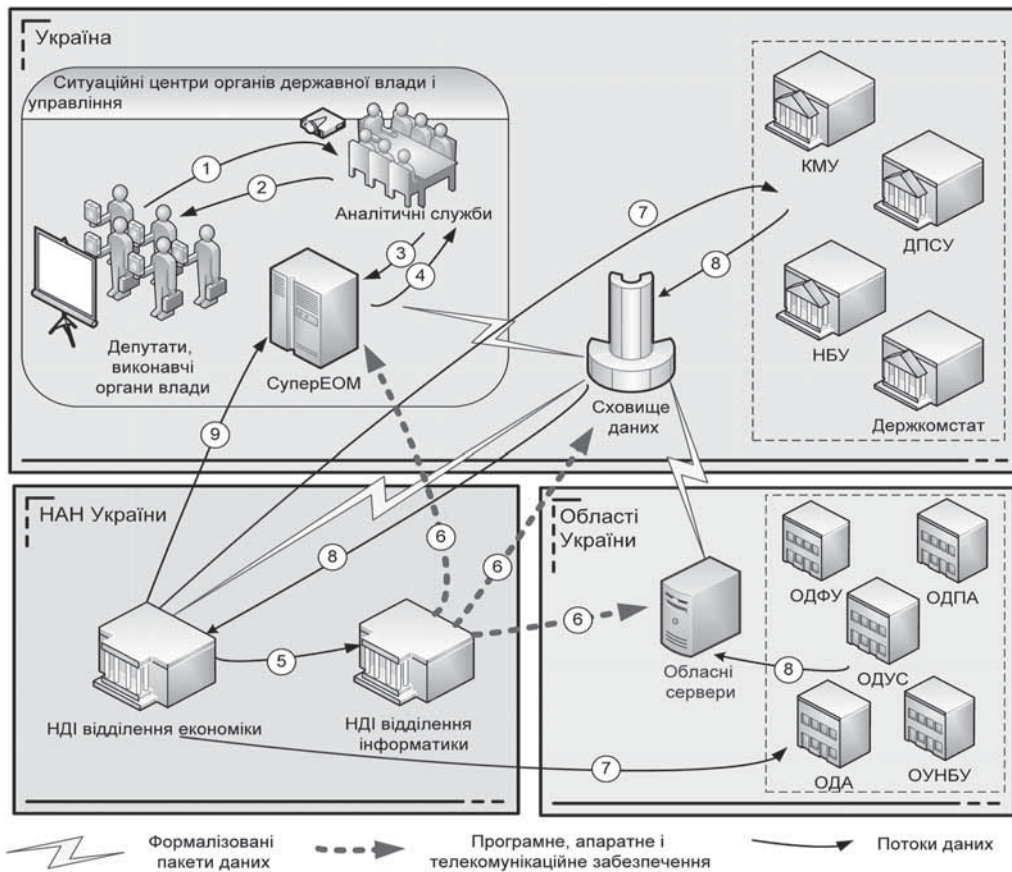


Рис. 7.1.1. Структура інформаційно-аналітичної системи

1 – запити на здійснення прогнозів; 2, 4 – прогнози розвитку ситуацій; 3 – наукова конкретизація запитів; 5 – економіко-математичні моделі; 6 – програмне, апаратне і телекомунікаційне забезпечення; 7 – запити на первинні дані; 8 – первинні дані; 9 – параметризація моделей; КМУ – Кабінет Міністрів України; ДПСУ – Державна податкова служба України; НБУ – Національний банк України; ОДФУ – обласні державні фінансові управління; ОДПА – обласні державні податкові адміністрації; ОДУС – обласні державні управління статистики; ОДА – обласні державні адміністрації; ОУНБУ – обласні управління НБУ

Джерело: Автоматизована інформаційно-аналітична система супроводження бюджетного процесу на державному і регіональному рівнях [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.iasbr.com.ua; Как обосновать бюджетно-налоговую политику государства. Опыт научного проектирования и реализации автоматизированной системы сопровождения бюджетного процесса на региональном уровне: моногр. / В. П. Вишневский, Р. Н. Лепа, А. В. Половян и др. ; под общ. ред. В. П. Вишневого ; НАН Украины, Ин-т экономики пром-сти. – Донецк, 2011. – 116 с.

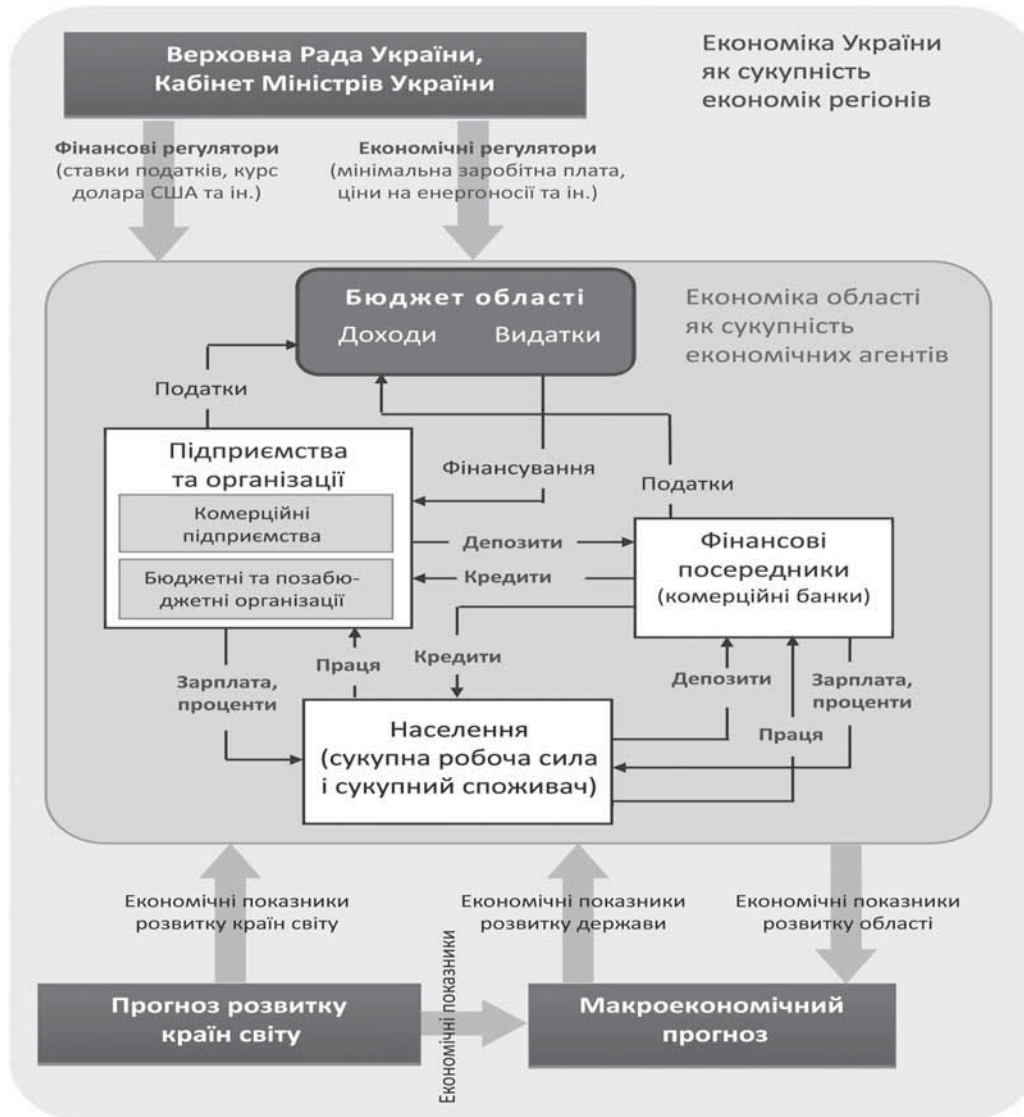


Рис. 7.1.2. Концептуальна модель економіки області

Джерело: Автоматизована інформаційно-аналітична система супроводження бюджетного процесу на державному і регіональному рівнях [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.iasbp.com.ua; Как обосновать бюджетно-налоговую политику государства. Опыт научного проектирования и реализации автоматизированной системы сопровождения бюджетного процесса на региональном уровне: моногр. / В. П. Вишнеvский, Р. Н. Лепа, А. В. Половян и др. ; под общ. ред. В. П. Вишнеvского ; НАН Украины, Ин-т економіки пром-сти. – Донецьк, 2011. – 116 с.

ристовується більшою мірою як інструмент перерозподілу власності);

- 3) діяльність економічних суб'єктів ґрунтується на стійких неформальних нормах поведінки (ухилення від сплати податків, вирішення ділових питань методами корупції та ін.) та у певних випадках, окрім звичайних трансформаційних витрат (переробка сировини і матеріалів у готову продукцію), пов'язана з великими транзакційними витратами (захист прав власності, примус до виконання контрактів, пошук інформації тощо);
- 4) окрім офіційної економіки, результати діяльності якої відображені у бухгалтерському обліку і фінансовій звітності, є великий сектор тіньової економіки – діяльності, що приховується від держави і перебуває поза сферою державного обліку і контролю.

Типи моделей. У більшості випадків для дослідження економічних систем застосовуються математичні моделі двох класів:

- а) оптимізаційні моделі, які допускають визначення найкращого рішення (оптимуму з безлічі можливих варіантів розподілу ресурсу, вибору розкладу, визначення маршруту тощо);
- б) імітаційні (дескриптивні) моделі, які відтворюють поведінку досліджуваної системи на основі виявлення найсуттєвіших взаємозв'язків між її елементами.

Відповідно до мети у дослідженні застосовуються імітаційні моделі (відповідають на запитання “Як можуть відбуватися процеси?”), а не оптимізаційні (що відповідають на запитання “Як повинні відбуватися процеси?”). У комплексі вони відтворюють функціонування економічної системи області: підприємства випускають продукцію, використовуючи працю і капітал, як власний, так і запозичений у фінансових посередників; виручка від реалізації цієї продукції є джерелом доходів трудящих і сплати податків до бюджету; ресурси бюджету використовують для фінансування діяльності некомерційних організацій, які надають послуги підприємствам і населенню.

В ІАСБП зв'язок між показниками моделі здебільшого має стохастичний вигляд, тобто відображає факт неповних, ймовірнісних залежностей між показниками складних економічних систем, які проявляються тільки в масі спостережень. З цієї причини в моделях враховується вплив на залежні змінні тільки мінімальної кількості ключових чинників, тоді як інші чинники належать до випадкових відхилень. Струк-

тура комплексу моделей дає змогу в разі потреби уточнювати їх окремі елементи і додавати нові чинники впливу.

Інструментарій моделювання. Для моделювання наслідків економічної політики зазвичай використовують три основні класи моделей: розрахункові (accounting model – АМ), загальної обчислюваної рівноваги (computable general equilibrium – CGE), системно-динамічні (system dynamics – SD).

АМ-моделі спираються на базові неокласичні постулати: економічні агенти максимізували свою корисність, що веде до максимізації корисності суспільства; відбувається вільна конкуренція; ринки самоочищаються (тобто виробництво дорівнює споживанню) і на них встановлюються рівноважні ціни. Параметри моделей отримують економетричними методами за ретроспективними даними або запозичують з рівнянь, побудованих для інших об'єктів (країн). Рівняння можуть бути як лінійними, так і нелінійними, охоплювати всю економіку (загальна рівновага) або її фрагменти (часткова рівновага). АМ-моделі є рекурсивними, їх відносно легко побудувати і параметризувати. Проте цей тип моделей не пристосований для середньо- і довгострокових прогнозів, оскільки не містить внутрішніх регульованих параметрів і прогностичні значення багатьох показників задаються ззовні через відсутність зворотних зв'язків. Прикладами АМ-моделей є “Financial Planning Framework” (МВФ) і “Revised Minimum Standard Model – Extended” (Світовий банк)¹.

В основу *CGE-моделей* також покладено концепцію ринкової рівноваги на базі матриці соціальних рахунків (Social Accounting Matrix), яка описує рух товарів між галузями і ґрунтується на методології “витрати – випуск” В. Леонтьєва, згідно з якою продукція одних галузей економіки є “входом” для інших. CGE-моделі, як і розрахункові моделі, побудовані на принципі “очищення ринків” – попит дорівнює пропозиції і виробництво дорівнює споживанню. Моделювання припускає побудову систем нелінійних рівнянь, розв'язком яких є загальна економічна рівновага, зокрема ціни, що зрівнюють попит і пропозицію. Очищення ринку досягається не шляхом імітації реальної поведінки економічних агентів в умовах незбалансованості, а за допомогою спеціальних математичних алгоритмів. Проте на практиці ринки рідко перебувають у рівновазі: споживчі смаки змінюються, з'являються нові продукти, технології, під-

¹ Model Building: RMSM-X Reference Guide. – Washington, DC : World Bank, Development Data Group, Development Economics, 1995.

приємства і т. д. Тому CGE-моделі зазвичай не використовують для виявлення довгострокових тенденцій і структурних змін. Прикладами CGE-моделей є “Dynamic Revenue Analysis for California”(США)¹ і “Росія: Центр – Федеральні округи”(РФ)².

SD-моделі, на відміну від AM- і CGE-моделей, не передбачають дотримання ринкової рівноваги. Імітовані об'єкти в них представлені як динамічні інформаційні системи зі зворотним зв'язком, що складаються з відкритих резервуарів (наприклад, запасів товарів, капіталу, праці та ін.), пов'язаних між собою керованими потоками (товарів, капіталу, праці тощо). Кількісно кожен резервуар описується обсягом його вмісту, а кожен потік – темпом (швидкістю) переміщення. Моделюються системи, поведінка яких визначається зворотними зв'язками між їхніми елементами, а регулюючі параметри задають тільки початкові умови функціонування. У SD-моделях причинно-наслідкові зв'язки мають нескінченний характер. Тому такі моделі добре описують самопідтримувані процеси (наприклад зростання населення), але менше придатні для імітації систем, які характеризуються мінливістю поведінки економічних агентів (наприклад, коли останні вчаться на своєму досвіді). Крім того, висловлюючись математичною мовою, є проблема загасання коливань кінцево-різницевого рівняння або в економічних термінах – на великих тимчасових інтервалах можливе “зациклення” SD-моделі на одній з можливих тенденцій розвитку економічної системи. Прикладами цього типу моделей є “World3”³, “Threshold 21”⁴.

Для створення ІАСБП за основу було обрано метод SD-моделювання. Цей вибір пов'язаний з тим, що, по-перше, зважаючи на поставлену мету, необхідно оцінювати не миттєві, а середньострокові (тобто вимірювані декількома роками) наслідки альтернативних рішень у сфері бю-

¹ Dynamic Revenue Analysis for California [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.dof.ca.gov/html/fs_data/dyna-rev/dynrev.htm.

² CGE модель социально-экономической системы России со встроенными нейронными сетями [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://data.cemi.rssi.ru/GRAF/center/models/cge/cge7.htm>.

³ Meadows D. H. The Limits to Growth: The 30-Year Update / D. H. Meadows, R. Jorgen, D. L. Meadows. – Vermont : Chelsea Green Publishing Company, 2004. – 338 p.

⁴ Bassia A. M. Climate Policy Impacts on the Competitiveness of Energy-Intensive Manufacturing Sectors / A. M. Bassia, J. S. Yudkenc, M. Ruthd // Energy Policy. – 2009. – Vol. 37. – Is. 8. – P. 3052–3060.

джетно-податкової політики. Для цього SD-моделі, що впливає з самої їх назви, підходять краще, ніж AM- і CGE-моделі.

По-друге, оскільки об'єктами моделювання в ІАСБП є економіки окремо взятих регіонів, які з очевидних причин є більш відкритими системами, ніж економіка країни загалом (виробництво і споживання продукції не замикаються всередині регіонів), передумови про ринкову рівновагу і "очищення ринків" AM- і CGE-моделей у цьому випадку не є реалістичними.

По-третє, щодо проблем мінливості поведінки економічних агентів і загасання кінцево-різницевого рівнянь, то для середньострокового періоду вони не мають принципового значення.

В ІАСБП структура SD-моделей представлена моделями об'єктів і моделями поведінки цих об'єктів під впливом економічних і фінансових регуляторів.

Загальна характеристика комплексу моделей. Увесь комплекс моделей ІАСБП поділяється на дві групи:

- 1) об'єктні моделі (математичні аналоги предметів і явищ, з яких складається економіка регіону);
- 2) моделі фінансово-економічних регуляторів (математичні аналоги тих дій суб'єктів регулювання, які справляють вплив на соціально-економічні процеси в економіці області з метою досягнення заданих параметрів).

Об'єктні моделі, у свою чергу, складаються з моделей агентів і моделей ринків (рис. 7.1.3).

Моделі агентів. У ІАСБП представлено чотири види економічних агентів: (A1) – підприємства реального сектору економіки; (A2) – установи фінансового сектору економіки; (A3) – організації суспільного сектору економіки; (A4) – населення.

(A1) – *підприємства реального сектору економіки.* Реальний сектор економіки області представлений низкою суб'єктів господарювання усіх форм власності, зайнятих виробництвом продукції і наданням послуг з метою отримання прибутку і об'єднаних у галузі (за класифікатором видів економічної діяльності – КВЕД)*.

Кожна з галузей є сукупністю підприємств цього ВЕД, розташованих на території регіону, які використовують типову для галузі техніку і

* Під галуззю в господарському праві розуміють сукупність виробничих статистичних одиниць, які беруть участь у переважно однакових або подібних ВЕД. Далі в цій роботі терміни "галузь" і "ВЕД" використовуються як синоніми.

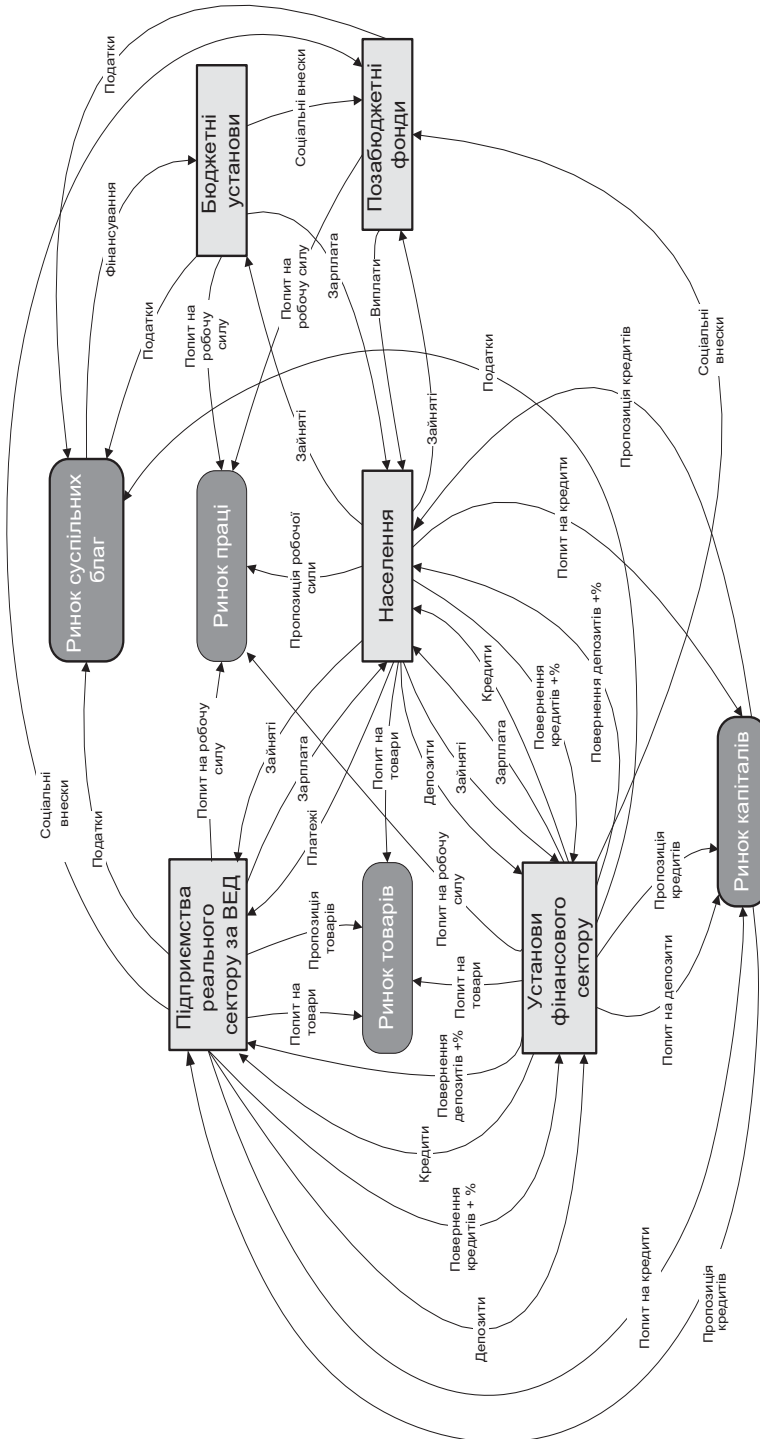


Рис. 7.1.3. Основні економічні взаємозв'язки об'єктних моделей економіки області

Джерело: Автоматизована інформаційно-аналітична система супроводження бюджетного процесу на державному і регіональному рівнях [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.iasbr.com.ua; Как обособовать бюджетно-налоговую политику государства. Опыт научного проектирования и реализации автоматизированной системы сопровождения бюджетного процесса на региональном уровне: моногр. / В. П. Вишнеvский, Р. Н. Лепа, А. В. Половьян и др. ; под общ. ред. В. П. Вишнеvского ; НАН Украины, Ин-т экономики пром-сти. – Донецк, 2011. – 116 с.

технологію, випускають і реалізують на товарному ринку однорідну продукцію (умовне паливо, умовний прокат і т. ін.). У межах регіону підприємства залучають робочу силу на ринку праці, купують кредити і продають депозити фінансовим посередникам на ринку грошей. Частина виручки від реалізації їх продукції у формі податків надходить до регіональних і державного бюджетів, за кошти яких некомерційні організації надають суспільні послуги, необхідні для нормального функціонування комерційних підприємств (забезпечення правопорядку, послуги освіти, охорони здоров'я тощо).

Вважається, що в межах області галузі не взаємопов'язані й продукція кожної має окремий ринок. Тому завдання побудови міжгалузевого балансу в цьому випадку не стоїть*.

Функціонування підприємств описується комплексом характеристик – констант і показників, залежних від часу.

(А2) – *установи фінансового сектору економіки*. Фінансовий сектор економіки області представлений комерційними банками. Діяльність інших видів фінансових посередників, зокрема, тих, які оперують на фондовому ринку, в ІАСБП спеціально не моделюється. Це пов'язано з тим, що в Україні з різних причин (історичних, інституціональних та ін.) фондовий ринок не є великим джерелом як інвестицій підприємств реального сектору економіки, так і доходів населення регіону.

Комерційні банки концентрують тимчасово вільні засоби населення і підприємств, розміщуючи їх на платній основі серед тих клієнтів (юридичних і фізичних осіб), які пред'являють платоспроможний попит на фінансові ресурси. Валовий дохід банків формується як різниця між отриманими (від дебіторів) і сплаченими (кредиторам) процентами. Інші види послуг, які зазвичай комерційні банки надають клієнтам і які також приносять їм доходи (не процентні), у цьому випадку не розглядаються.

(А3) – *організації суспільного сектору економіки* представлені юридичними особами, які наділені державним або муніципальним майном на правах оперативного управління і виконують функції некомерційного характеру (це бюджетні установи і позабюджетні фонди). Усі вони згруповані відповідно до встановленої функціональної класифікації витрат (КФКВ).

Для вирішення ними завдань (надання послуг державного управління, освіти, охорони здоров'я, соціального забезпечення та ін.) вони

* Виняток становить виробництво харчових продуктів, напоїв і тютюнових виробів, призначених переважно для споживання в межах регіону, а також торгівля, яка надає послуги з їх реалізації.

отримують фінансування з бюджету регіону й державного бюджету (бюджетні установи) і від платників соціальних внесків (позабюджетні фонди). Інше фінансування (госпрозрахункове і благодійні внески) у цьому випадку спеціально не розглядається і вважається умовно-постійним.

(А4) – *населення* є тією ланкою, яка об'єднує економіку області в одне ціле. При цьому, з одного боку, жителі території є джерелом трудових ресурсів для підприємств реального, установ фінансового і організацій суспільного секторів господарства, з другого – люди отримують доходи у вигляді заробітної плати, процентів і соціальних виплат (пенсій, матеріальної допомоги та ін.), що визначають реальний попит на споживчі товари, а також розміри заощаджень, які можуть бути використані для фінансування розширеного відтворення економіки.

Моделі ринків. В ІАСБП представлено чотири види ринків: товарів, капіталів, праці та квазіринки суспільних послуг.

На *ринку товарів* підприємства галузей реального сектору реалізують свою продукцію населенню області і суб'єктам господарювання, які діють на внутрішньому (розрахунки в гривні) і зовнішньому (розрахунки в іноземній валюті) ринках. Рівноважна сума реалізації продукції визначається шляхом зіставлення попиту і пропозиції. Якщо пропозиція менша за попит, то реалізація визначається пропозицією, тобто обсягами виробленої продукції. Якщо пропозиція більша за попит, то реалізація визначається попитом, який формується під впливом різних чинників, таких як доходи населення, темпи зростання внутрішньої (для споживаних усередині країни товарів) і зовнішніх (для товарів, які експортуються) економік тощо.

Щодо товарів виробничого призначення, необхідних для функціонування підприємств, в ІАСБП припускається, що їх платоспроможний попит цілком задовольняється за цінами, які склалися на ринках.

Ринок капіталів у моделі економіки регіону об'єднує два відносно відокремлених сектори: для юридичних і фізичних осіб. Інвестори і дебітори в ІАСБП безпосередньо не взаємодіють, але пов'язані через фінансових посередників – комерційні банки, які заробляють на купівлі й продажу фінансових ресурсів. Ринок капіталів, враховуючи попит і пропозицію, а також параметри макроекономічного середовища, урівноважує обсяги і вартість виданих кредитів і залучених депозитів.

Суб'єктами ринку праці є, з одного боку, власники робочої сили – фізичні особи, з другого – підприємства реального сектору, установи фінан-

сового сектору і організації суспільного сектору економіки. Його функцією є регулювання потоків праці: залучення додаткових трудових ресурсів в економічну діяльність і вивільнення надмірно зайнятих.

У середньостроковій перспективі, на яку розрахована ІАСБП, пропозиція праці вважається надмірною, тому її рівноважна кількість визначається попитом. При цьому попит регулює не кількість зайнятих, а розміри фонду робочого часу підприємств, установ і організацій, у межах яких може бути найнята більша або менша кількість працівників на повний або неповний робочий день і т. ін.

Квазіриннок суспільних послуг (бюджет) представлений платниками податків, які пред'являють попит на необхідні їм послуги, і некомерційними організаціями, які ці послуги надають. Квазіринком він названий тому, що, по-перше, суб'єкти ринку виражають свої інтереси не безпосередньо, а опосередковано – через представницькі органи влади, які, з одного боку, уповноважені приймати рішення щодо розміру деяких податків та інших джерел доходів бюджету, а з другого – про їх розподіл між різними напрямками суспільних витрат, які визначають суми фінансування некомерційних організацій. По-друге, тому що товари, якими торгують, не звичайні приватні товари (private goods), які споживаються індивідуально, а товари суспільні (public goods), споживання яких неконкурентне, у зв'язку з чим суб'єкти ринку (платники податків) схильні приховувати, а не відкрито виявляти свої смаки щодо кількості і якості цих товарів.

Урівноважувальний механізм квазіринку суспільних послуг – це розмір дефіциту (профіциту) бюджету області.

Математичний опис моделей усіх вказаних ринків наведено у монографії¹.

Моделі економічних і фінансових регуляторів. Держава в особі органів законодавчої і виконавчої влади справляє вплив на соціально-економічні процеси в економіці регіону за допомогою регуляторів, під якими надалі розумітимемо інструменти впливу на функціонування ринків товарів, капіталів, праці та суспільних послуг.

Регулятори поділяються на економічні й фінансові.

В ІАСБП до економічних регуляторів належать:

- мінімальна заробітна плата;
- ціни на енергоносії (газ, нафтопродукти, вугілля, електроенергія).

¹ World Development Indicators & Global Development Finance. – The World Bank, 2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://databank.worldbank.org/databank/download/WDIandGDF_excel.zip.

До фінансових регуляторів належать:

- курс національної валюти (грн/дол. США);
- ставки податків (зокрема соціальних).

Мінімальна заробітна плата. Мінімальна заробітна плата (МЗП)* – це законодавчо встановлений нижній поріг плати за просту, некваліфіковану працю в обсязі місячної норми робіт. Розмір МЗП встановлюється Верховною Радою України за поданням Кабінету Міністрів України не рідше ніж один раз на рік у законі про Державний бюджет України.

Зміна МЗП впливає на всю бюджетну сферу і всі сектори економіки, які згідно із законом не мають права встановлювати заробітну плату працівників нижче цього рівня. Зокрема, відомо, що на багатьох підприємствах приватної форми власності винагороду працівникам за працю виплачують “в конвертах”, тоді як в офіційній звітності відображається тільки МЗП. Тому при збільшенні державою розміру МЗП фонд оплати праці на таких підприємствах зростатиме. Здебільшого це стосується малого і середнього бізнесу. На великих підприємствах збільшення фонду оплати праці зумовлено тим, що зростання МЗП для низькокваліфікованого персоналу зазвичай спричиняє підвищення винагороди усім іншим категоріям працівників через тарифні сітки.

Збільшення платоспроможності населення в результаті зростання МЗП зумовлює зростання попиту на продукцію підприємств, що випускають товари кінцевого споживання. Підприємства, у свою чергу, реагують на це збільшенням обсягів реалізації та/або підвищенням цін на продукцію.

У зв'язку зі зростанням МЗП збільшується кількість вільних грошей у населення і суми його депозитів в установах банків. Водночас підвищується попит населення на банківські кредити, тому що, з одного боку, зростає попит на товари вищої якості й тривалого використання, які

* На практиці крім МЗП соціальним регулятором є також прожитковий мінімум – вартість набору продуктів харчування, достатнього для забезпечення нормального функціонування організму людини і збереження її здоров'я, а також мінімального набору непродовольчих товарів і послуг, необхідних для задоволення основних соціальних і культурних потреб особи. Проте, оскільки існує щільний зв'язок між розміром прожиткового мінімуму і МЗП, а також розмір МЗП прямо впливає на фонд заробітної плати підприємств і організацій, до якого “прив'язані” багато інших змінних комплексу моделей, в ІАСБП використовується тільки один соціальний регулятор – МЗП.

можна брати в кредит, а з другого – покращуються їх можливості стосовно обслуговування боргів.

Загалом зміна МЗП впливає на фонд оплати праці підприємств і організацій, далі – на доходи населення, попит на кінцеву продукцію підприємств, розміри банківських депозитів і кредитів, і, як наслідок, – надходження податків до бюджетів усіх рівнів, зокрема місцевих.

Статистична перевірка залежності між показниками мінімальної заробітної плати і фонду оплати праці за ВЕД на прикладі Донецької області показала незначну силу зв'язку лише в двох галузях реального сектору економіки – металургії і виробництві електричного, електронного й оптичного устаткування*. У цілому можна вважати, що залежність між розмірами МЗП і фонду оплати праці дійсно існує.

Ціни на енергоносії. Ціни на енергоресурси – один з найважливіших чинників, який визначає можливості розвитку економіки України через високу енергоемність національного виробництва. За офіційними даними, на 1 тис. дол. виробленого ВВП споживання енергії в Україні втричі вище, ніж у країнах – членах ОЕСР¹. В ІАСБП прийнято, що регуляторами, пов'язаними з цінами на енергоносії, є внутрішні ціни на природний газ, нафтопродукти, вугілля й електроенергію для підприємств і організацій. Ціни на природний газ власного видобутку встановлюються НАК “Нафтогаз України” і затверджуються Національною комісією, що здійснює державне регулювання у сфері енергетики (НКРЕ). Тарифи на передачу і постачання електричної енергії місцевими (локальними) електромережами визначає НКРЕ. Регулювання цін на нафтопродукти здійснює Міністерство енергетики і вугільної промисловості України через визначення цінового коридору, верхня межа якого має характер рекомендованих цін. Встановлення цін на вугілля для державних виробників є прерогативою Міністерства.

При моделюванні регуляторів, які ґрунтуються на цінах окремих енергоносіїв (газу, нафти, вугілля і електроенергії), було взято до уваги факт їх взаємного замінювання, у зв'язку з чим використано трансцендентно-логарифмічну функцію витрат. Вона вільна від більшої частини

* Це, зокрема, пояснюється тим, що в регіоні в орієнтованих на експорт галузях доходи трудящих більшою мірою залежать не від МЗП, а від кон'юнктури на зовнішніх ринках.

¹ World Development Indicators & Global Development Finance. – The World Bank, 2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://databank.worldbank.org/databank/download/WDIandGDF_excel.zip.

обмежень, що накладаються на функції Кобба-Дугласа, VES і CES, не нав'язує апріорних теоретичних обмежень за симетричною перехресною еластичністю чинників і може бути використана для перевірки гіпотез про взаємозалежність цін. Крім того, ця функція є лінійно-квадратичною і дає змогу враховувати вплив більш ніж двох чинників. Усе це робить її придатною для цілей ІАСБП.

Таким чином, зміна цін хоч би на один з енергоресурсів призводить до зміни витрат підприємств реального сектору економіки регіону та установ суспільного сектору економіки і далі по ланцюжку – причинно-наслідкових зв'язків, використовуваних у комплексі математичних моделей інформаційно-аналітичної системи.

Валютний курс*. В ІАСБП враховується наявність зовнішнього ринку, який визначає попит на продукцію, що експортується з України, а також міру насичення внутрішнього ринку товарами, які імпортуються. З огляду на те, що на світових ринках Україна не має ринкової влади, тобто не здатна впливати на ціни експорту та імпорту, вважається, що ці ринки характеризуються станом досконалої конкуренції.

Внутрішній попит на товари задовольняється за рахунок як власного виробництва, так й імпорту товарів, обсяги якого залежать від валютно-

* На практиці фінансове регулювання господарських процесів можливе також за допомогою облікової ставки НБУ (ставки рефінансування) і нормативів обов'язкового резервування за пасивними (для залучених засобів у гривні та валюті) і активними операціями (формування резервів для покриття можливих втрат за кредитними операціями). Облікова ставка – це монетарний інструмент, за допомогою якого Національний банк України для суб'єктів грошово-кредитного ринку (комерційних банків) встановлює орієнтири за вартістю залучених і розміщених грошових ресурсів. Облікова ставка є найнижчою серед процентних ставок НБУ і становить базовий індикатор для оцінювання вартості грошей. Проте в ІАСБП вона не використовується як фінансовий регулятор економік регіонів, оскільки розмір номінальної облікової ставки прив'язаний до інфляції, а вона в Україні більшою мірою залежить від валютного курсу (у зв'язку з сильною залежністю національної економіки як від експорту, так і від імпорту). Щодо вимог НБУ стосовно обов'язкового резервування, то вони також не виведені в ІАСБП як фінансові регулятори, оскільки розміри депозитів і кредитів в Україні залежать не стільки від політики банків, скільки від поточної інституціональної ситуації в країні, що визначає розміри вільних грошових коштів економічних суб'єктів, міру їх довіри до банківської системи, схильність до довгострокового інвестування та ін. Крім того, вимоги НБУ щодо обов'язкового резервування змінюються нечасто.

го курсу. Тому одним із регуляторів економіки вважається офіційно встановлений курс національної грошової одиниці (гривні) відносно грошових одиниць інших країн, у нашому випадку – долара США, який є однією з основних резервних валют у світі. Валютний курс має велике значення і для українських експортерів, оскільки впливає на виручку від реалізації на експорт кожної одиниці продукції.

Між обсягами імпорту і курсом валюти спостерігається сильний негативний зв'язок (чим менше відношення гривні до долара США, тим більші обсяги імпорту), а між обсягами експорту – прямий (чим менше відношення гривні до долара США, тим менші обсяги експорту). Усі ці обставини враховані в ІАСБП.

Податки. Податки впливають на рівновагу на ринках товарів, капіталів, праці та квазіринку суспільних послуг.

Вплив податків на ринку товарів визначається через попит і пропозицію товарів за сегментами – виробництво засобів виробництва для внутрішнього (P_{11}) та зовнішнього (P_{12}) ринків і виробництво предметів споживання для внутрішнього (P_{21}) та зовнішнього (P_{22}) ринків.

Попит на ринках P_{11} і P_{21} вважається абсолютно еластичним і, отже, не залежить від податків, які стягуються в Україні.

Попит на ринках P_{12} і P_{22} не є абсолютно еластичним. Це означає, що, наприклад, підвищення ставок податків призводитиме до збільшення рівноважних цін і зменшення фізичної кількості реалізованої продукції – залежно від показників еластичності попиту і пропозиції конкретних товарів в окремих галузях. Оскільки такі показники еластичності нам невідомі, у моделі середня еластичність для всіх галузей дорівнює одиниці, тобто добуток нових (збільшених або зменшених) цін на нові (зменшені або збільшені) обсяги реалізації в натурі дорівнює попереднім (до зміни податків) сумах реалізації.

Пропозиція товарів залежить від податків через зменшення або збільшення витрат підприємств на сплату податків, які, у свою чергу, впливають на собівартість продукції і фінансові результати діяльності підприємств, а потім – на інвестиції, нові обсяги виробництва і т. ін.

Вплив податків на ринку капіталів. Вплив на попит і пропозицію грошей визначається через зміну реальних чистих доходів населення під впливом прибуткового податку з громадян, ПДВ і акцизів.

Вплив на попит і пропозицію грошей підприємствами визначається через їх оборотний капітал, який, у свою чергу, залежить від податків на ринках товарів.

Вплив податків на ринку праці. Зважаючи на передумови, за якими пропозиція праці є надмірною та її рівноважна кількість детермінована попитом, вплив податків визначається їх дією на товарних ринках, які формують попит на працю.

Вплив податків на квазіринку суспільних послуг. Вплив на пропозицію (доходи бюджету) є прямим і визначається зміною бази і ставок обов'язкових платежів. Щодо попиту (витрат за функціональною класифікацією), то податки впливають як прямо – через нарахування на заробітну плату працівників бюджетних установ, так і опосередковано – через темпи зростання економіки регіону, які залежать від дії податків на товарних ринках.

З огляду на викладене ключове значення має вплив податків на поведінку підприємств на товарних ринках. Його детальний опис наведено в монографії¹.

Підбиваючи підсумки, зауважимо, що створення ІАСБП виявилось дуже складним завданням. Одна з головних причин полягає в тому, що об'єкт моделювання дуже складний, а також, що не менш важливо, – тільки частково відкритий для спостереження: “тіньова” економіка становить в Україні, за різними оцінками, 40–50 % ВВП.

Отже, враження про увесь об'єкт складається від спостережень за поведінкою його відкритої частини. Як показав досвід створення ІАСБП, достовірні наукові прогнози тенденцій її розвитку також можливі. Але тільки звичайних інструментів-передумов раціональної (обмежено раціональної) поведінки економічних суб'єктів для цього недостатньо. І не тому, що суб'єкти поводяться нерационально (непередбачувано), а тому, що реальні причини їх поведінки приховані від спостерігача.

Вирішення цієї складної проблеми частково полегшує вивчення ситуації “зсередини”, а також розуміння того факту, що поведінка людей зазвичай не є довільною, а перебуває у межах сформованих у певному місці і в певний час інститутів-правил. З урахуванням останньої обставини очікувати різких трансформацій економічної системи у невеликих часових інтервалах (поки зберігаються сформовані інститути) не доводиться. А спосіб розв'язання проблеми наукових передбачень за неповною інформацією, запропонований і апробований в ІАСБП, – це побудова індуктивного аналога таких правил у вигляді виявлених відносно стій-

¹ World Development Indicators & Global Development Finance. – The World Bank, 2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://databank.worldbank.org/databank/download/WDIandGDF_excel.zip.

ких зв'язків між офіційними економічними показниками, які побічно відображають приховану частину економіки.

На практиці цей інструмент дійсно працює. У комплексі з іншими економічними, математичними та інформаційними інструментами це дало змогу створити і відпрацювати технологію формування і підтримки ІАСБП, яка формує й оновлює бази даних, що характеризують господарські процеси в економіці регіонів і України; формує й аналізує різні сценарії їх розвитку на середньострокову перспективу; проводить обчислювальні імітаційні експерименти, спрямовані на оцінку ступеня впливу тих чи інших економічних і фінансових регуляторів на економіку окремих регіонів і країни загалом.

Але це не означає, що всі основні проблеми вирішено остаточно. Подальший розвиток ІАСБП потребує виконання таких завдань.

По-перше, для того щоб правильно окреслити сферу застосування ІАСБП і розуміти, де вона працює коректно, а де починає помилятися, слід знати типовий для країни “період напіврозпаду” домінуючих правил. Очевидно, що в нашому випадку він, як правило, триває більше року (за цей час можна укласти або випробувати нові правила, але важко поширити їх у масштабах регіону або країни), але менше 20 років (два десятиліття тому Україна була іншою – соціалістичною країною, з іншими людьми, моральними нормами і правилами поведінки в економіці). Тому трирічний період прогнозування, застосовуваний в ІАСБП можна вважати одним із прийнятних варіантів.

По-друге, мало визначити період дії, потрібно знати загальні тенденції зміни правил. А для цього слід враховувати, що моделі поведінки людей, змінні в часі та просторі, не тільки є наслідком дії зовнішніх сил (наприклад, покарань і винагород), а й залежать від внутрішньої біологічної природи людини, адже “...онтогенез кожної людини і зовнішні сигнали в кожній специфічній ситуації взаємодіють з генетичною схильністю, породжуючи незліченне число складних патернів поведінки”¹. Це означає, що повна дослідницька програма проблеми повинна включати також методи еволюційної економіки, націленої на виявлення довгострокових тенденцій розвитку господарських популяцій – напряму економічної думки, який швидко розвивається в останні десятиліття².

¹ Палмер Дж. Эволюционная психология. Секреты поведения Homo Sapiens / Дж. Палмер, Л. Палмер. – СПб., 2007. – С. 53.

² Stoelhorst J. W. The Explanatory Logic and Ontological Commitments of Generalized Darwinism / J. W. Stoelhorst // Journal of Economic Methodology. – 2008. – Vol. 15. – № 4. – P. 343–363.

По-третє, потрібно створити механізм прив'язки розрахунків параметрів формул, використовуваних для відносно “коротких” (у нашому випадку – трирічних) прогнозів, до вектора “довгих” еволюційних тенденцій.

7.2. ІНСТРУМЕНТАРІЙ МАКРОЕКОНОМІЧНОГО ПРОГНОЗУВАННЯ СУПРОВОДЖЕННЯ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕСУ В УКРАЇНІ

Забезпечення узгодженості й синхронізації економічної політики та її основних складових (податково-бюджетної, кредитно-грошової, зовнішньоторговельної політики) щодо заданих цільових орієнтирів є одним із головних завдань у сфері макроекономічного регулювання. У цьому аспекті розроблення новітніх інформаційно-аналітичних систем та модельних інструментаріїв, які пов'язують в єдину інтегровану систему різні сфери економіки (податково-бюджетну, грошово-кредитну, зовнішньоекономічну, реальний сектор), може стати відповідною базою для кількісного обґрунтування параметрів економічної політики та оцінювання їх впливу на динаміку ключових макропоказників.

Бюджетна політика – найважливіша стратегічна складова економічної політики. Зміни в податково-бюджетній сфері надзвичайно важливі для розвитку реального сектору. Фіскальна політика впливає на рівень сукупного попиту в економіці, разом з грошово-кредитною та валютною політикою визначає стан платіжного балансу, рівень інфляції, темпи зростання внутрішнього та зовнішнього боргу, темп економічного зростання. Зміни рівня оподаткування й державних витрат істотно впливають на поведінку виробників та споживачів і, зрештою, зумовлюють перерозподіл доходів в економіці.

На сьогодні державні фінанси України перебувають у стадії реформування і частина проблем динамічного розвитку, які стримують економічне зростання, тісно пов'язана з податково-бюджетною сферою. Методологія адміністрування податкових надходжень розвинута недостатньо, що зумовлює помилки і нестабільність у системі державного регулювання, розбіжності між прогнозними очікуваннями та фактичним виконанням державного бюджету. Необхідно скоригувати бюджетну політику, націливши її на сприяння економічному зростанню відповідно до концептуальних засад стратегії соціально-економічного розвитку України. При цьому заходи з податково-бюджетного коригування мають розроблятися у рамках загальної методології, яка об'єднує питання проведен-

ня широкого комплексу заходів із завданнями досягнення економічних цілей не лише щодо економічного зростання, а й забезпечення прийнят-ного рівня інфляції та стану платіжного балансу. За таких умов україн-актуальним є отримання ефективного прогнозу та впровадження сучас-них економічних модельних технологій і методів аналізу й прогнозування державних фінансів.

В Інституті економіки та прогнозування НАН України розроблено програмно-аналітичний інструментарій “Макропрогноз економіки Украї-ни” як складову Інформаційно-аналітичної системи супроводження бю-джетного процесу (ІАСБП) на макрорівні за допомогою системи інте-грованих економіко-математичних моделей прогнозування економіки України (у розрізі реального, бюджетного, монетарного та зовнішньо-економічного секторів) для: динамічного оцінювання взаємозв’язків бю-джетної сфери у розрізі основних секторів економіки; виявлення факто-рів, що впливають на ефективну взаємодію бюджетної сфери з усіма секторами національної економіки; узгодження ієрархічного підпоряд-кування модулів інформаційного й програмного забезпечення щодо опрацювання проблем поєднання міжсекторних моделей на макрорівні з модельним інструментарієм супроводження бюджетного процесу на регіональному та місцевому рівнях; сценарного оцінювання ключових макроіндикаторів соціально-економічного розвитку.

Програмно-аналітичний інструментарій прогнозування основних макроекономічних показників “*Макропрогноз економіки України*” дає можливість прогнозувати макроіндикатори та основні показники еко-номічного розвитку України в секторному розрізі на період до трьох ро-ків, передбачати вплив монетарної, валютної, бюджетної політик і зов-нішньоекономічної діяльності на економічну динаміку, а також форму-вати матриці фінансових потоків для перевірки збалансованості макро-прогнозів за варіантними сценаріями розвитку макроекономічних ситуа-цій згідно з припущеннями блоку екзогенних змінних.

Методологічною основою програмно-аналітичного інструментарію супроводження бюджетного процесу “Макропрогноз економіки Украї-ни” є система макромоделей прогнозування економіки України, яка включає інтегровані моделі прогнозування економіки України та модель балансування реальних і фінансових потоків за секторами економіки і орієнтована на практичну реалізацію в умовах нестабільної економічної кон’юнктури (рис. 7.2.1). Запропоновані підходи до інтеграції моделей роблять можливим об’єднання різнофункціональних моделей за окре-



Рис. 7.2.1. Система макромоделей прогнозування економіки України

Складено авторами.

ними секторами економіки, що розширює аналітичний “горизонт” модельних розрахунків і посилює оперативність практичної реалізації всього модельного комплексу.

Інтегровані моделі прогнозування економіки України об’єднують секторальні моделі економічного розвитку відповідно до методології побудови економетричних моделей для отримання середньострокових оцінок розвитку національної економіки і пошуку можливостей її регулювання за допомогою механізмів, що закладаються в бюджетній, грошово-кредитній та валютній політиці з імітаційними розрахунками еко-

номічної динаміки в Україні у середньостроковому періоді згідно зі сценаріями розвитку макроекономічної ситуації. Запропоновані моделі дають змогу враховувати найсуттєвіші системні чинники, оцінювати взаємовплив відповідних факторних змінних і розширювати межі застосування системи моделей для пошуку і регулювання варіантів розвитку в умовах дотримання макроекономічної збалансованості (рис. 7.2.2).

У складі інтегрованих моделей прогнозування економіки України формалізовано моделі реального, бюджетного, грошово-кредитного, зовніш-

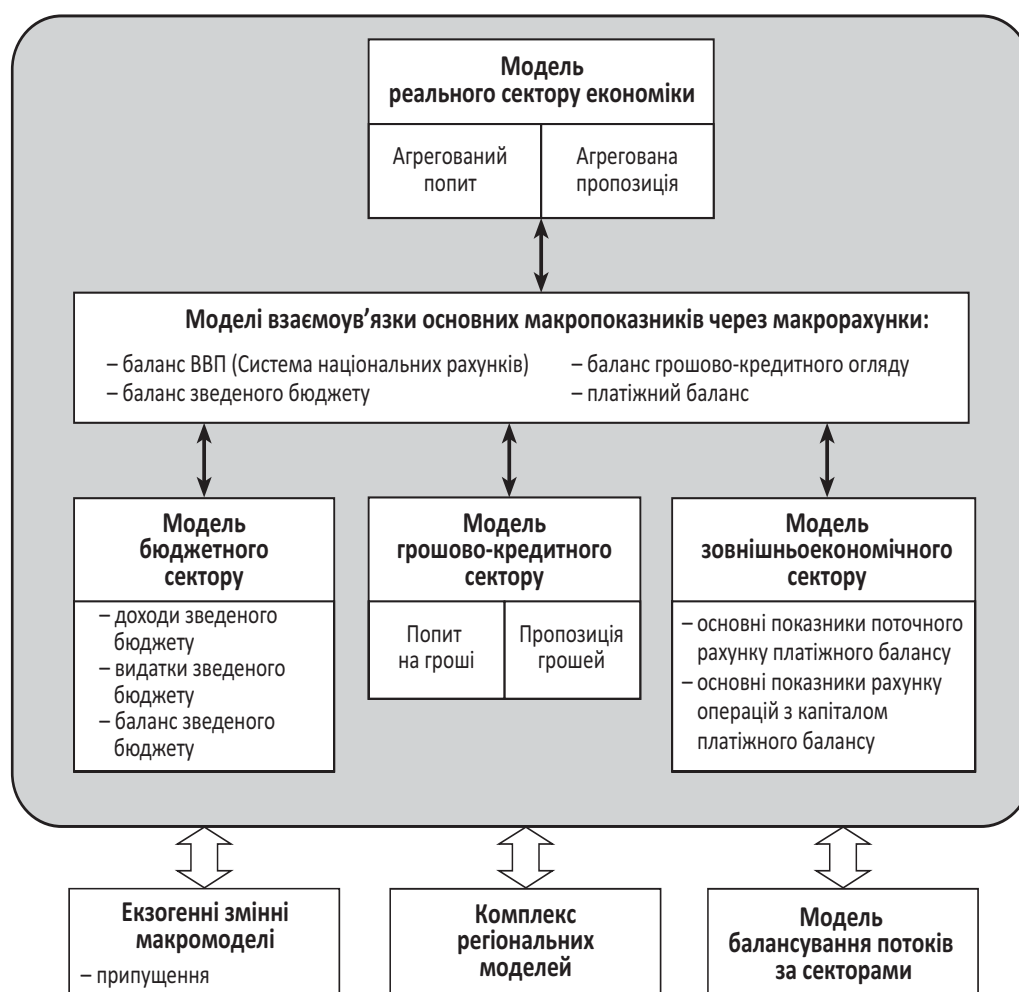


Рис. 7.2.2. Інтегровані моделі прогнозування економіки України
Складено авторами.

ньюекономічного секторів економіки і моделі взаємоув'язки основних показників макроекономічних рахунків¹.

Інтегровані моделі прогнозування економіки України складаються зі стохастичних регресійних рівнянь і тотожностей та належать, згідно з критеріями класифікації економіко-математичних моделей, до нелінійних, агрегованих, змішаних (що містять одночасні блоки), імітаційно-стохастичних, прикладних, у реальних і номінальних величинах та приростах змінних моделей.

Реалізація моделей забезпечує єдину технологію розв'язки системи моделей, яка складається з формування інформаційної бази, структурного аналізу взаємозв'язків вхідних змінних і розв'язку моделей, а також виведення результатів її розв'язку за вихідними змінними.

Сконструйовані моделі реалізовані в середовищі системи економетричного моделювання (*E-Views*), яка дає змогу прогнозувати макроекономічні показники та макроорієнтири майбутнього розвитку економіки України на середньостроковий період.

Екстраполяція екзогенних змінних здійснювалася відповідно до якісної характеристики розгортання подій в економічному середовищі України за комплексними сценаріями, які вивчають вплив поєднаних гіпотез про зміни різних керівних факторів впливу на розвиток прогнозних змінних за моделями реального, бюджетного, грошово-кредитного, зовнішньоекономічного секторів економіки. Варіантні прогнози, розраховані внаслідок спільного рішення системи секторальних моделей, можна визначити як результат використання імітаційного прогнозного інструментарію через:

- структурні регресійні параметри моделей, що оцінювалися за методом найменших квадратів та його модифікаціями;
- корекцію деяких рівнянь, ретроспективні прогнози яких показали відносно високі відхилення від фактичних даних (більш як 4–5 %);
- екстраполяцію найближчого минулого розвитку екзогенних змінних;
- модифіковані екстраполяції, що виходили з якісних припущень розвитку економіки України у прогнозному періоді.

¹ Детально зміст інтегрованих моделей прогнозування економіки України представлено у монографіях: *Скрипниченко М. І.* Секторальні та міжкrajнні моделі економічного розвитку / М. І. Скрипниченко. – К. : Фенікс, 2004. – 256 с.; *Моделі ендогенного зростання економіки України* / за ред. М. І. Скрипниченко. – К. : Ін-т екон. та прогнозув. НАН України, 2007. – 576 с.

Зважаючи на переваги економетричних моделей, що виявляються в їх здатності відобразити водночас варіантні зміни декількох ендогенних змінних, для економіки України виконано варіантні прогностні оцінки впливу змін основних макроіндикаторів відповідно до розвитку макроекономічної ситуації на середньострокову перспективу за моделями реального, бюджетного, грошово-кредитного, зовнішньоекономічного секторів економіки.

Модель реального сектору економіки

Модель розвитку реального сектору економіки України, пов'язана з основними секторами (зокрема бюджетним, монетарним та зовнішньоекономічним), призначена для сценарного прогнозування згідно із заданими варіантами вибору ефективної економічної політики держави та дає змогу провадити підготовку оперативних прогностичних розрахунків у реальному часовому режимі. Моделювання економіки України ґрунтується на взаємопов'язаних статтях національних рахунків при збереженні необхідного балансу між основними секторами економіки. Змінними економічної політики є: реальне та державне споживання, валові інвестиції, ставки окремих податків, експорт, імпорт, а також процентні ставки, зміна індексу інфляції, індекси цін агрегованих макропоказників. Модель орієнтована на прогноз економічного зростання за одночасного ітераційного наближення до збереження головних макроекономічних пропорцій. Реально взаємодія блоків моделі проявляється у побудові та узгодженні основних показників СНР, балансу державного бюджету, платіжного і монетарного балансів. До того ж виробництво, дохід і витрати (або заощадження) поєднані, як відомо, трьома основними балансовими взаємозалежностями: виробництво і дохід; дохід і витрати; заощадження і придбання активів. Поточні й капітальні взаємозв'язки СНР між державним, приватним, зовнішнім секторами і монетарною системою як посередницьким сектором та наведені базові взаємозалежності становлять тотожності національного доходу і відображають обмеження бюджетного, зовнішнього, грошово-кредитного секторів економіки України.

Модель реального сектору містить базові макроекономічні тотожності, на основі яких формуються складові ВВП за різними методами обрахування (виробничим та кінцевого використання). У моделі виокремлені блоки агрегованої пропозиції та агрегованого попиту. Блок *агрегованої пропозиції* формує виробничу функцію, що залежить від

основних фондів, зайнятості та імпорту кінцевих товарів і послуг, лагових змінних. У блоці наявні функції зайнятості та основних фондів.

Блок *агрегованого попиту* визначається як використання валового внутрішнього продукту і формує обсяги кінцевих споживчих витрат домашніх господарств, сектору загального державного управління, валового нагромадження основного капіталу, зміни запасів матеріальних оборотних коштів та експорту товарів і послуг. Приватне споживання (кінцеві споживчі витрати домашніх господарств) пояснюється динамікою його лагового значення, доходом у розпорядженні, процентною ставкою за депозитами. Розглядаються модельні оцінки індексу інфляції, середньомісячної реальної заробітної плати зайнятих в економіці та заощаджень населення.

Зазначені секторальні моделі пов'язані низкою прямих та зворотних зв'язків. Секторальні макромоделі реалізуються в режимі імітаційного прогнозування, що дає змогу, застосовуючи екзогенні змінні, прогнозувати розвиток економічної системи в динаміці за різних сценарних варіантів внутрішніх або зовнішніх змін, а також отримувати результати, які відповідають певним значенням параметрів керівних змінних і передбачають наявність структурних взаємозв'язків між секторами системи. Кожного разу, коли вносяться зміни в умови завдання, моделі реалізуються знову для того, щоб простежити вплив саме цих змін на поведінку системи.

Сценарні припущення щодо ситуативних подій у прогнозному періоді визначають альтернативні варіанти розв'язання ключових проблем забезпечення стабільного розвитку, що зумовлює різні темпи економічного зростання. Прогнозна оцінка основних макроекономічних показників на середньострокову перспективу дає змогу перевірити відповідність загальних напрямів політики, яка відображається в економічній динаміці з боку як попиту, так і пропозиції виробництва товарів і послуг.

Процеси в реальному секторі відіграють центральну роль в економіці країни і значно впливають на внутрішній та зовнішній її баланс. З огляду на це, оцінка і прогнозування макропоказників виробництва товарів і послуг є ключовими елементами в державному програмуванні щодо забезпечення сталого економічного зростання. Дослідження співвідношень у реальному секторі висвітлює різноманітні види макроекономічних дисбалансів сукупного попиту та сукупної пропозиції, які безпосередньо впливають на бюджетний дефіцит, надлишкову грошову емісію, що призводить до інфляції, надмірного використання валютних резер-

вів з кризою платіжного балансу, високим рівнем іноземного запозичення, яке може спричинити боргову кризу, а також накопичення великого внутрішнього боргу, внаслідок чого відбувається підвищення реальної процентної ставки і “витискування” приватних інвестицій.

Модель бюджетного сектору

Найважливішим інструментом макроекономічного регулювання є бюджетна політика, за допомогою якої здійснюється вплив держави на рівень ділової активності шляхом зміни державних видатків та оподаткування. У будь-якій державі бюджет є центральною ланкою фінансової системи у вигляді плану державного господарства на відповідний період. Складовою фінансового планування є бюджетне планування, економічна сутність якого полягає в централізованому розподілі та перерозподілі ВВП між ланками фінансової системи на основі програмних цілей загальнонаціонального соціально-економічного розвитку країни в процесі складання і виконання бюджету.

Бюджетний прогноз на середньострокову перспективу має базуватися на достатньо високому ступеню залежності від загальних відтворювальних пропорцій та закономірностей економічного зростання, які відображають виробництво ВВП та ділову активність. Основними факторами, що впливають на визначення бюджетних ресурсів у середньостроковій перспективі, є динаміка ВВП, прогнозований рівень інфляції, ступінь централізації ресурсів у бюджеті. Водночас прогнозована динаміка бюджетних показників повинна враховувати внутрішні фактори бюджетно-податкової системи та механізми забезпечення темпів і пропорцій розвитку економіки і соціальних гарантій населенню, які можуть складатися у періоді, що розглядається. Тому метою перспективного бюджетного прогнозування є створення необхідних умов забезпечення збалансованості бюджетної системи країни, макроекономічної стабільності, передбачуваності бюджетної і податкової політики, виконання функцій, покладених на центральні й місцеві органи виконавчої влади.

Державні фінанси визначають стан реального сектору економіки, який, у свою чергу, має вагомий вплив на бюджет. Бюджетний дефіцит може призвести до “витискування” приватних інвестицій з виробничої сфери та переключення їх на обслуговування внутрішнього державного боргу, що впливатиме на розмір процентних ставок та здійснення заощаджень домашніми господарствами. Водночас ситуація у реальному

секторі економіки впливає на бюджет через зміну випуску і, відповідно, зміну податкових надходжень тощо.

Модель бюджетного сектору враховує взаємозв'язки між бюджетом та показниками економічної динаміки і дає змогу здійснювати оцінку впливу, з одного боку, різних варіантів податково-бюджетної політики на макроекономічну ситуацію в країні загалом та на стан державних фінансів зокрема, а з другого боку, різних варіантів загальноекономічних заходів на стан державних фінансів. Рівняння моделі бюджетного сектору сконструйовано залежно від динаміки макроекономічних показників, змін нормативно-правових положень стосовно ставок оподаткування, баз оподаткування, пільг та підвищення якості адміністрування податків. Модель складається з рівнянь і тотожностей та становить інструментарій для аналітичних розрахунків впливу різних варіантів розвитку макроекономічної ситуації на бюджетні показники і дає можливість оцінювати вплив різних варіантів податково-бюджетної політики на доходи й видатки зведеного бюджету. Основними складовими моделі бюджетного сектору є сукупні доходи, сукупні видатки, сальдо та фінансування дефіциту бюджету (рис. 7.2.3).

Як показує практика, прогнозування розвитку державних фінансів здійснюється на основі загальноекономічних припущень щодо розвитку реального сектору економіки та платіжного балансу, проте необхідно враховувати також вплив бюджету на макроекономічну ситуацію, оскільки є і зворотний зв'язок. Для забезпечення взаємної погодженості макроекономічні та бюджетні прогнози на етапі розроблення повинні постійно уточнюватися, що підтверджує необхідність і важливість застосування комплексного підходу до вирішення проблеми отримання достовірних показників розвитку економіки України на перспективу.

При прогнозуванні надходжень враховується наявність зворотних зв'язків між податковими ставками і податковими базами, що можливо при використанні макроекономічної моделі, яка визначає взаємозв'язки між усіма секторами економіки. Крім того, економіко-математична макромодель надає можливість обрахування доходів на основі функцій, які будуються для різних видів податків, зважаючи на прогнозні оцінки відповідних баз оподаткування, видатків та сальдо бюджету за цілями економічної політики.

У моделі реалізована така логіка розрахунків: прогноз конкретних видів податків та зборів здійснюється за допомогою використання економетричних методів прогнозування; вибір зазначеного інструментарію пояснюється тим, що економетричні методи прогнозування дають мож-



Рис. 7.2.3. Структура моделі бюджетного сектору

Складено авторами.

ливість отримувати прогнози різних показників, зокрема соціально-економічних, та аналізувати якість отриманих результатів на основі формальних статистичних критеріїв; моделі за окремими доходами побудовані залежно від динаміки макроекономічних показників, зростання/зменшення ставок оподаткування та збільшення/зменшення пільг зі сплати податку внаслідок змін податкового законодавства, якості податкового адміністрування.

Модель грошово-кредитного сектору

Модель грошово-кредитного сектору розроблена для оцінювання та прогнозування основних показників монетарного макробалансу (грошово-кредитного огляду). Грошово-кредитний огляд відіграє голо-

вну роль в аналізі стану грошово-кредитної системи щодо оцінки напрямів перспективної грошово-кредитної політики. Прогнозування показників грошово-кредитного огляду включає такі етапи: оцінка попиту на гроші, узгоджена з плановими показниками економічного зростання і темпів інфляції, що визначені органами грошово-кредитного регулювання; визначення контрольних показників за чистими іноземними активами, які зіставляються з планованим станом платіжного балансу; визначення обсягу чистого внутрішнього кредиту, погодженого з прогнозованим попитом на гроші і прогнозними оцінками стану платіжного балансу з урахуванням припущень про зміни за іншими статтями (нетто); належний розподіл кредитів держави з урахуванням загального обсягу можливих внутрішніх кредитів і потреб приватного сектору.

Модель грошово-кредитного сектору базується на припущенні рівності попиту і пропозиції грошей. Вихідними змінними є прогноз грошового агрегату М3 (М2) і грошової бази залежно від динаміки ВВП та рівня інфляції. У моделі здійснюються також прогнозні розрахунки показників грошової сфери економіки, за допомогою яких можна аналізувати поточну ситуацію та оцінювати можливість застосування інструментів монетарної політики.

Оцінка попиту на гроші. Стабільний і передбачений попит на гроші має найважливіше значення для формування ефективної грошово-кредитної політики. У моделі використовується функція попиту на гроші, де як пояснювальні змінні виступають ВВП і вартість альтернативи, наприклад, фактична норма прибутку за немонетарними фінансовими активами (номінальний процент, скоригований на відповідний показник інфляції). При прогнозуванні доцільно дещо занижувати оцінку швидкості грошового обігу, тобто завищений реальний попит на гроші наймовірніше призводить до вищих темпів інфляції і погіршення показників платіжного балансу порівняно з прогнозами. Водночас завищена оцінка реальної швидкості обігу зумовлює ефект, коли за фіксованих цін надлишковий попит на гроші може спричинити уповільнення виробництва і підвищення рівня безробіття.

Пропозиція грошей. Після визначення оцінки попиту на гроші за заданих показників інфляції оцінюється можливість забезпечення очікуваного попиту на гроші відповідною пропозицією. Пропозиція грошей оцінюється через рівняння зв'язку широкого показника грошової маси (М3) як добутку грошового мультиплікатора і грошової бази. Монетарні

прогнози узгоджують із плановими показниками інфляції, платіжного балансу й обсягу виробництва.

Модель зовнішньоекономічного сектору

Модель зовнішньоекономічного сектору економіки України ґрунтується на методології платіжного балансу і пов'язує балансовими співвідношеннями показники рахунку поточних операцій з рахунком операцій з капіталом та фінансових операцій. Це модель, в якій представлені регресійні рівняння і тотожності основних макроекономічних показників поточного рахунку та рахунку операцій з капіталом платіжного балансу, дає змогу враховувати найімовірніші зміни екзогенних параметрів – оцінити вплив інших секторів та зовнішнього світу на динаміку зовнішньоекономічних потоків. Для проведення кількісної оцінки показників платіжного балансу було застосовано комбінований підхід – поєднання модельних розрахунків з експертними оцінками. Показники поточного рахунку – обсяги експорту та імпорту товарів і послуг, сальдо доходів і поточних трансфертів, а також прями іноземні інвестиції були отримані за економічною моделлю, а окремі показники рахунку операцій з капіталом та фінансових операцій (за винятком ПШ) – оцінені експертно.

Макрозмінні експорту, імпорту та торговельний баланс товарів і послуг оцінюються у постійних цінах і цінах поточного періоду. Функція загального експорту залежить від динаміки вітчизняного і світового ВВП та індексного співвідношення дефляторів ВВП і експорту товарів і послуг. Загальний імпорт та його агрегатні складові – імпорт послуг, імпорт машин і обладнання та інший імпорт моделюються під впливом динаміки реального ВВП і співвідношення відповідних цінових індексів експорту й імпорту (умов торгівлі) та обмінного курсу. Експортно-імпортні товарні потоки України оцінюють також у розрізі основних узагальнених товарних груп за міжнародною стандартною торговою класифікацією *SITC (Standart International Trade Classification)*: (0–1) – харчові продукти та сільськогосподарські товари; (2, 4) – сировина за винятком палива; (3) – мінеральне паливо і пальномастильні матеріали; (5–9) – промислові товари.

У складі блоку визначають також рівняння експорту та імпорту товарів і послуг, сальдо торговельного балансу (в доларах США).

Серед вхідних змінних блоку визначають ВВП, цінові змінні агрегатних макропоказників, світовий ВНП та відповідно індекс-дефлятор світового ВНП. Вихідні змінні – макропоказники експорту та імпорту то-

варів і послуг, сума імпорту без імпорту машин, обладнання й послуг, що використовують в інших блоках реального сектору та моделях зовнішнього середовища.

*Моделі взаємозв'язки основних показників
макроекономічних рахунків*

Балансування взаємозв'язків основних макропоказників здійснюється через макрорахунки – баланс ВВП, баланс зведеного бюджету, баланс грошово-кредитного огляду та платіжний баланс, що дає змогу отримати збалансований за секторами прогноз розвитку економіки України та сформувані сценарні варіанти економічного розвитку.

Урахування макроекономічних зв'язків принципово важливе для побудови макропрогнозу¹. Кожний з основних макроекономічних секторів бере участь в операціях з доходами і витратами, тому операції з доходами і витратами будь-якого сектору призводять до змін у його фінансових активах або пасивах.

*Модель балансування реальних і фінансових потоків
за секторами економіки*

Модель балансування реальних і фінансових потоків за секторами економіки є однією з важливих складових макроекономічного прогнозу економіки України, оскільки його виваженість є принциповим питанням з точки зору як складання плану, так і формування програми розвитку країни. У рамках побудови програмно-аналітичного інструментарію “Макропрогноз економіки України” обґрунтовано можливість використання фінансового програмування як методологічного підходу до визначення макроекономічних взаємозв'язків та оцінювання заходів, спрямованих на збалансоване застосування інструментів монетарної та бюджетної політики, а також узгоджене впровадження економічних і політичних стратегій розвитку (рис. 7.2.4).

¹ Макроэкономические счета, анализ и прогнозирование: курс по финансовому программированию и макроэкономической политике в странах с переходной экономикой. – Вашингтон : Ин-т МВФ, 1996. – С. 123; *Киреев А. П.* Международная экономика : в 2 ч. Ч. 2: Международная макроэкономика: открытая экономика и макроэкономическое программирование : учеб. пособие для вузов. – М. : Междунар. отношения, 1999. – 488 с.

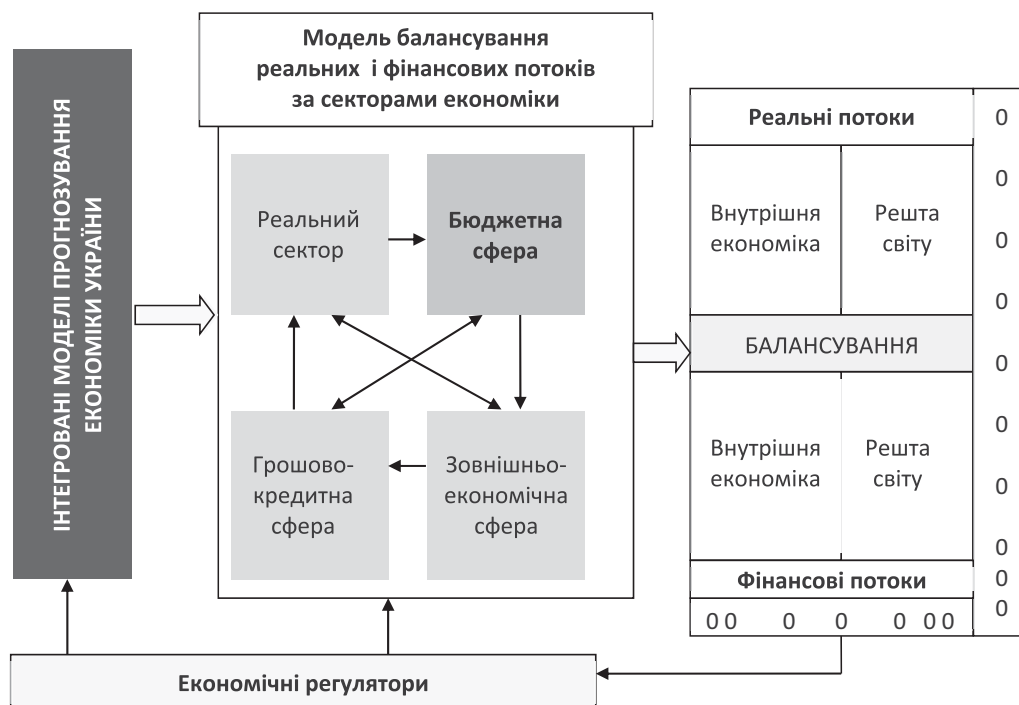


Рис. 7.2.4. Модель балансування реальних і фінансових потоків за секторами економіки

Складено авторами.

Взаємозв'язки між різними секторами (приватним, органів державного управління, грошово-кредитним та зовнішньоекономічним) зводяться у *матриці потоків фінансових коштів*¹. Практична значимість аналізу таблиці (матриці) потоків фінансових коштів полягає в тому, що вона дає характеристику фінансування різних секторів економіки та різних категорій ринкових інструментів, які використовуються у фінансових операціях. Застосовуючи основні макроекономічні тотожності, вона може допомогти у формулюванні гіпотез розвитку подій, а також у створенні послідовного методу перевірки узгодженості (збалансованості) заходів програм економічного розвитку. Врахування тісних макроекономічних взаємозв'язків може бути використано для аналізу пошуку

¹ *Caiola M. A Manual for Country Economists / M. Caiola ; IMF Institute and Research Department. – Washington : IMF, 1995; Alford R. F. G. Flow of Funds – A Conceptual Framework and Some Applications / R. F. G. Alford. – Aldershot : Crows Publishing, 1986. – 196 p.*

дисбалансів в одному з економічних секторів та оцінки його наслідків для інших секторів.

Системна деталізація складових програмно-аналітичного інструментарію “Макропрогноз економіки України” в рамках ІАСБП розширює можливості перевірки окремих гіпотез ефективної взаємодії бюджетної сфери з секторами національної економіки, що дає можливість здійснювати прогностичні розрахунки за окремими секторами економіки в умовах нестабільної економічної кон’юнктури та отримати матрицю фінансових потоків для перевірки збалансованості макропрогнозу за сценарними варіантами розвитку макроекономічної ситуації в Україні, а також розширювати інтеграційні взаємозв’язки з блоком регіональних бюджетів і технічні можливості ієрархічного підпорядкування ІАСБП на регіональному та місцевому рівнях (на рівні всіх 25 областей України, міст Києва і Севастополя) з інструментарієм “*Макропрогноз економіки України*”.

Програмно-аналітичний інструментарій “*Макропрогноз економіки України*” може використовуватися для макроекономічного аналізу і сценарного прогнозування розвитку економіки України на середньостроковий перспективний період (три роки) з огляду на концепцію бюджетного прогнозування щодо адекватності перспективних оцінок бюджетних показників, які рекомендовано розраховувати на прогностичний період не більше трьох наступних років. Саме тому відповідні прогностичні оцінки на останній рік прогностичного періоду можна виконати після отримання та опрацювання задіяних у модельному інструментарії статистичних даних за останній рік звітного періоду. Проведений за розробленими в цьому дослідженні комплексними макромоделями аналіз прогностичних ситуацій за альтернативними сценаріями економічної політики згідно з припущеннями блоку екзогенних змінних дає можливість сформулювати практичні рекомендації щодо механізмів нівелювання кризових ситуацій та запобігання їм, а також регулювання економічного розвитку на середньострокову перспективу.

Програмно-аналітичний інструментарій “*Макропрогноз економіки України*” та здійснені розробки моделей різнопланового характеру дають можливість у режимі реального часу вести необхідний комплекс розрахункового обґрунтування економічної політики та оцінки пропозицій різних експертних груп й урядових ініціатив. Власне, ці розробки сьогодні є дієздатною базою, на якій Інститут економіки та прогнозування НАН України веде відповідні розрахунки при розробленні пропозицій до документів як системного, так і перспективного характеру.

7.3. ІНФОРМАЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ІНТЕГРОВАНОЇ СИСТЕМИ СУПРОВОДЖЕННЯ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕСУ: ДОСВІД, ПРОБЛЕМИ, ПЕРСПЕКТИВИ

Реалізація на практиці комплексу моделей ІАСБП вимагає попереднього створення інформаційного забезпечення – формування масиву соціально-економічних показників, які характеризують фактичне функціонування економіки та бюджетів областей України. Виконання цієї умови забезпечить високий ступінь вірогідності результатів прогнозування й імітування, отриманих за допомогою зазначеної системи.

На першому етапі було розроблено моделі на рівні області, інформаційною базою яких стали показники Донецької області.

Одним із перших кроків у цьому напрямі було формування інформаційної бази як одного з важливих блоків усієї системи. На основі аналізу статистичних матеріалів про соціально-економічне становище, фінанси регіонів, витрати місцевих бюджетів було визначено тип моделі. Вибір зупинився на створенні імітаційної моделі, оскільки моделі макроекономіки досить складні, а використання більш “інтелектуальних” підходів (нейронних мереж, експертних систем тощо) висуває високі вимоги до інформаційної бази, задоволення яких нині, з урахуванням різких коливань української економіки і організаційних проблем, є нереальним¹.

На перших етапах роботи над проектом формування інформаційної бази було реалізовано в розрізі обраних видів економічної діяльності, надалі (2008–2012 рр.) – у розрізі чотирьох основних блоків: реального сектору економіки; фінансового сектору економіки; суспільного сектору економіки; населення регіону.

Основні фінансово-економічні показники блоку “Реальний сектор економіки” характеризували розвиток економіки регіону загалом, а також окремих галузей, які для Донецької області спочатку було виокремлено в дев’ять основних груп за ВЕД: видобування енергетичних корисних копалин; видобування корисних копалин, крім паливно-енергетичних; виробництво харчових продуктів, напоїв та тютюнових виробів; металургійне виробництво; виробництво машин та устаткування; виробництво електричного, електронного і оптичного устаткування; виробниц-

¹ Звіт про науково-дослідну роботу “Перша черга інтелектуальної автоматизованої інформаційно-аналітичної системи супроводу бюджетного процесу на регіональному і місцевому рівнях (Донецька область, м. Донецьк) (заключний). – С. 9.

тво транспортних засобів і устаткування; торгівля; ремонт автомобілів, побутових виробів та предметів особистого вжитку; діяльність транспорту і зв'язку. У 2011 р. перелік ВЕД було розширено за рахунок таких груп, як сільське господарство, мисливство, лісове господарство; виробництво коксу, продуктів нафтоперероблення та ядерних матеріалів; хімічне виробництво.

У Донецькій області галузі визначалися з урахуванням декількох чинників:

- частки податкових надходжень окремих галузей у загальній по області сумі податкових надходжень. Тобто всі можливі ВЕД було проаналізовано з позицій бюджетоутворення. Згідно з отриманими даними обрано галузі, які в сумі дають більше 90 % всіх податкових надходжень до бюджету області;
- обсягу реалізованої продукції. Основною вимогою для вибору галузей було те, що сукупна величина доходу від реалізації продукції обраних для моделювання галузей має становити майже 100 % загальних по області обсягів реалізованої продукції;
- типовості галузей. До системи мають входити типові для регіону галузі. Наприклад, для Донецької області ними є видобування енергетичних корисних копалин та металургійне виробництво.

Загалом для коректної роботи системи було запропоновано обрати кількість галузей, яка б не обтяжувала систему зайвими елементами, але водночас давала можливість створити чітку картину фінансових, матеріальних та трудових потоків в області, а також спрогнозувати показники обсягу реалізації продукції та податкових надходжень. У Донецькій області значення цих показників суттєво залежить від згаданих галузей. Решту галузей, які не мають істотного впливу на формування зазначених економічних показників, було об'єднано в "Інші види економічної діяльності"¹.

Механізм інформаційного забезпечення було запропоновано реалізувати таким чином. Збір фактичних даних для ІАСБП здійснено у розрізі півріч, починаючи з 2006 р. Усі дані сформовано у вигляді електронних таблиць, набраних у файлах програми Microsoft Excel з розширенням файлів *.xls. Таблицям надано уніфіковану форму, розроблену співробітниками ІЕП НАН України.

¹ Прокопенко Р. В. Отбор отраслей для построения модели экономики региона при планировании бюджета / Р. В. Прокопенко // Модели управления в рыночной экономике : сб. науч. тр. ; общ. ред. и предисл. Ю. Г. Лысенко ; Донецкий нац. ун-т. – 2008. – № 11. – С. 77–85.

Показники за областями України зібрано в таблиці, згруповані на аркушах одного файла Excel з цифровою назвою області. Цифрову назву області обрано за телефонним кодом кожної області. Наприклад, для Донецької області назва файла містить цифри 062, для Львівської – 032, для Київської – 044 і т. д.

Показники за областями України розміщено в таблицях, які розділено на чотири основні блоки: “Реальний сектор економіки”, “Фінансовий сектор економіки”, “Суспільний сектор економіки” і “Населення регіону”.

До блоку “Реальний сектор економіки” увійшли основні фінансово-економічні показники, які характеризують розвиток економіки регіону в цілому та окремих галузей, що виокремлюються в групи за видами економічної діяльності. Всі показники блоку мають шифр, який починається з літери R:

- R1 – основні показники діяльності підприємств;
- R2 – операційні витрати;
- R3 – інвестиції в основний капітал;
- R4 – праця по ВЕД;
- R5 – експорт;
- R6 – темпи зростання економік країн-імпортерів;
- R7 – ціни на енергоносії.

Взагалі в системі використано понад 1230 показників, що належать до цього блоку. Для формування масиву даних “Реального сектору економіки” основним інформаційним джерелом стали матеріали Головного управління статистики в Донецькій області. Через брак даних, офіційно опублікованих у статистичних збірниках, бюлетенях та довідниках, були підготовлені запити до Головного управління статистики в Донецькій області, Донецького регіонального управління Національного банку України та Державної податкової адміністрації в Донецькій області.

У блоці “Фінансовий сектор економіки регіону” було зведено основні фінансово-економічні показники розвитку і діяльності фінансових посередників регіону – комерційних банків. Показники блоку згруповано у таблиці з умовною позначкою F:

- F1 – кошти, кредити, резерви банків;
- F2 – фінансові результати банків;
- F3 – праця банків;
- F4 – розрахункова таблиця.

Загальна кількість показників у блоці становить близько 140. Окремі показники було сформовано за даними Головного управління статисти-

ки в Донецькій області. Решту інформації отримано через запити до Головного управління статистики в Донецькій області, Донецького регіонального управління Національного банку України. Крім того, були використані дані, розміщені на сайті НБУ в регіональному розрізі.

У блоці “Суспільний сектор економіки” було відображено показники, за якими сформовано основні прибуткові та видаткові статті бюджету. Таблиці з показниками, що стосуються блоку, умовно позначені літерою S:

- S1 – податкові надходження;
- S2 – надходження акцизного збору;
- S3 – виконання видатків;
- S4 – доходи-видатки місцевих бюджетів області;
- S5 – штатна чисельність і зарплата працівників бюджетних установ;
- S6 – ставки податків.

У блоці загалом використано 845 показників, до яких увійшли дані про податкові та неподаткові надходження, виконання видатків бюджетів, відомості з праці бюджетних службовців тощо. Для формування даних про фактичне виконання доходів і видатків бюджету Донецької області було підготовлено запит до Головного фінансового управління Донецької обласної державної адміністрації. Також використано матеріали збірника “Фінанси Донецької області” Головного управління статистики в Донецькій області.

До блоку “Населення регіону” увійшли основні соціально-економічні показники домогосподарств області загальною кількістю понад 80 найменувань. Ці показники згруповано в таблиці з умовним позначенням, що починається з літери L:

- L1 – постійне населення, коефіцієнт народжуваності та інваліди;
- L2 – зайнятість населення;
- L3 – пенсіонери та безробітні;
- L4 – доходи – витрати – заощадження населення;
- L5 – захворюваність населення;
- L6 – діти, учні та студенти;
- L7 – діти-сироти;
- L8 – смертність населення.

Основною базою, з якої формувалися первинні дані, стали статистичні показники, надані Головним управлінням статистики в Донецькій області.

Додатково розроблено таблицю “Основні соціально-економічні показники області” (ZH1) та “Макроекономічні показники” (ZHU).

Таким чином, загальна кількість показників, необхідних для реалізації математичних моделей економіки однієї області, перевищила 2300.

Необхідною складовою роботи над формуванням інформаційного забезпечення інтегрованої системи супроводження бюджетного процесу стало розроблення Методичних рекомендацій щодо організації та обробки первинних даних для ІАСБП, які містять: детальний опис основних кроків з організації та оброблення первинної статистичної інформації, форми таблиць, питань, що виникають при формуванні інформаційної бази, а також головні вимоги до збору та оброблення первинних даних для ІАСБП.

Зібрана інформація становить основу для бази даних, що використовується у процесі моделювання економік окремих регіонів України і деяких загальних показників України. На базі отриманих відомостей надалі в ІАСБП можливо формувати прогнози розвитку регіонів на середньострокову перспективу. Крім того, зібрані у базі даних матеріали можна використовувати як архів статистичної інформації (табл. 7.3.1).

З 2009 р. моделі було апробовано на показниках двох областей України – Донецької та Закарпатської, у 2010 р. – додано Дніпропетровську та Луганську області, з 2011 р. – охоплено всі області України.

2011 р. став вирішальним у роботі груп з інформаційного забезпечення системи, оскільки приєднання всіх регіонів України дало можливість виявити прогалини в організації цього сектору діяльності. У результаті аналізу проблем, з якими стикнулися групи з інформаційного забезпечення в регіонах, було визначено, що їх можна поділити на дві групи (табл. 7.3.2).

Все зазначене зумовлює необхідність переходу до нової концепції організації інформаційного забезпечення інтегрованої системи супроводження бюджетного процесу – централізованого збору та обробки інформації для роботи ІАСБП. У 2012 р. ведеться активна робота в цьому напрямі, яка передбачає тісну взаємодію центральних органів, що надають інформацію (Державної служби статистики України, Міністерства фінансів України, Міністерства енергетики та вугільної промисловості України, Національного банку України, Державної податкової служби України) та групи з інформаційного забезпечення системи, обов'язки якої було покладено на співробітників Закарпатського регіонального центру соціально-економічних і гуманітарних досліджень НАН України (рис. 7.3.1).

Реалізація зазначеної концепції дасть змогу зняти низку проблем, які виникали в роботі секторів інформаційного забезпечення ІАСБП, мінімізу-

Таблиця 7.3.1

Фрагмент бази даних ІАСБП (основні показники Донецької області)

Основні показники об'єкта: загальна характеристика об'єкта		2006	2007	2008	2009	2010
Назва показника	Одиниця виміру					
Обсяг реалізованої продукції промисловості (у фактичних цінах)	млн грн	105 627,1	137 054,8	182 776,7	140 895,3	203 915,7
Продукція сільського господарства (у порівняльних цінах 2005 р.)	млн грн	4 987,1	4 525,1	5 155,3	4 946,0	5 035,1
рослинництва	млн грн	2 693,0	2 381,5	3 032,0	2 715,1	2 633,3
тваринництва	млн грн	2 294,1	2 143,5	2 123,3	2 230,8	2 401,8
Інвестиції в основний капітал (у порівняльних цінах 1996 р.)	млн грн	3 555,5	4 480,5	4 634,6	2 114,0	–
Інвестиції в основний капітал (у фактичних цінах)	млн грн	11 727,9	16 898,2	22 136,2	12 985,2	11 072,4
Введення в експлуатацію житла (загальної площі)	тис. кв. м	382,0	371,0	437,0	173,0	293,0
Фінансовий результат: прибуток, збиток	млн грн	10 946,9	40 484,1	10 570,4	-3 448,0	7 705,1
Експорт товарів і послуг	млн USD	9 083,3	11 063,0	14 898,1	9 777,0	13 661,4
Імпорт товарів і послуг	млн USD	3 088,4	4 619,8	5 351,3	2 260,0	3 505,0
Індекс цін виробників готової продукції (грудень до грудня попереднього року)	%	113,5	121,8	122,8	114,0	120,5
Індекс цін реалізації продукції сільськогосподарськими підприємствами	%	96,2	139,6	112,5	112,5	133,8
Індекс споживчих цін (грудень до грудня попереднього року)	%	112,0	113,9	124,0	113,0	110,3
Розарбібний товарооборот підприємств-юридичних осіб (у фактичних цінах)	млн грн	11 429,9	15 941,5	22 229,2	19 912,5	25 446,2

Закінчення табл. 7.3.1

Основні показники об'єкта: загальна характеристика об'єкта		2006	2007	2008	2009	2010
Назва показника	Одиниця виміру					
Обсяг реалізації послуг (у фактичних цінах), зокрема населенню	млн грн	9 142,2	11 725,9	15 121,4	13 481,0	15 776,9
Кількість постійного населення (на кінець року)	млн грн	2 582,4	2 929,3	3 688,6	3 144,1	3 280,3
Кількість зайнятих у всіх сферах економічної діяльності (у віці 15–70 років)	тис. осіб	4 568,0	4 526,0	4 488,0	4 454,0	4 420,0
Кількість зареєстрованих безробітних (на кінець року), зокрема жінок	тис. осіб	2 132,3	2 135,0	2 138,8	1 981,3	1 983,7
Кількість безробітних (у віці 15–70 років за методологією МОП)	тис. осіб	44,6	37,2	54,8	40,8	32,0
Доходи населення	тис. осіб	32,2	26,8	34,0	24,3	20,8
Середньомісячна заробітна плата працівників	тис. осіб	129,3	125,7	128,5	205,5	182,9
	млн грн	50 947,0	65 732,0	92 797,0	98 116,0	118 554,0
	грн	1 202,0	1 535,0	2 015,0	2 116,0	2 549,0

Джерело: Методичні рекомендації щодо організації та обробки первинних даних для інформаційно-аналітичної системи супроводження бюджетного процесу (ІАСБП) : рукопис. – К. : ІЕП НАН України, 2011. – 48 с.

Таблиця 7.3.2

Проблеми в інформаційному забезпеченні ІАСБП

Проблеми, які можна вирішити шляхом додаткового оброблення отриманих даних	Проблеми, які можна розв'язати за допомогою організації централізованого збору даних
Зміни в бюджетній класифікації та класифікації ВЕД	Неактивна реакція на запити показників з боку регіональних зовнішніх виконавців
Зміни назв показників у зв'язку зі змінами чинного законодавства (наприклад, внески до Фондів соціального страхування та Пенсійного фонду було змінено на єдиний соціальний внесок)	Вибір методології обчислення окремих показників
Зміни у накопиченні окремих показників (коригування показників або періодів, за які надаються дані)	Проблеми, пов'язані зі своєчасністю та повнотою надання інформації

Джерело: Методичні рекомендації щодо організації та обробки первинних даних для інформаційно-аналітичної системи супроводження бюджетного процесу (ІАСБП) : рукопис. – К. : ІЕП НАН України, 2011. – 48 с.

вати кількість співробітників міністерств і відомств та наукових установ, які беруть участь у роботі та обслуговуванні системи, вивести інтегровану систему супроводження бюджетного процесу на національний рівень.

Окрім того, триває робота над визначенням перспективних напрямів розвитку і вдосконалення ІАСБП. Можна виокремити два загальних напрями: подальший розвиток і вдосконалення ІАСБП, що охоплює всю Україну; створення систем, аналогічних ІАСБП, для локальних рівнів.

Подальше вдосконалення системи передбачає оптимізацію переліку необхідних показників за рахунок чіткого визначення того, як саме вони формуються, яким органам та інстанціям надаються, у якому порядку і як обробляються, у яких формах наведені (включно з номером стовпця та/або рядка, у яких наводяться ці показники). У такому разі спроститься процес автоматизованого збору та оброблення статистичної інформації, знизиться обсяг недостовірної або неякісної інформації. Водночас виконання цього завдання потребує тісної співпраці* з відповідними мі-

* Під тісною співпрацею маємо на увазі можливість зв'язатися з конкретними відповідальними особами у зазначених інстанціях та отримати відповіді на питання, пов'язані з ІАСБП, або принаймні порядок дій, які мають виконувати наукові фахівці задля того, щоб отримати необхідну інформацію.



Рис. 7.3.1. Схема централізованого збору первинних даних для Інтелектуальної автоматизованої системи супроводження бюджетного процесу

Джерело: Методичні рекомендації щодо організації та обробки первинних даних для інформаційно-аналітичної системи супроводження бюджетного процесу (ІАСБП) : рукопис. – К. : ІЕП НАН України, 2011. – 48 с.

ністерствами, відомствами та обласними (місцевими – м. Київ і м. Севастополь) інстанціями.

Ще одним перспективним напрямом удосконалення ІАСБП може бути її подальша деталізація. Наприклад, на теперішньому етапі є можливість розширити суспільний блок. Зокрема, можна деталізувати блоки, що стосуються соціальних виплат (з безробіття, інвалідності за видами тощо), роботи закладів охорони здоров'я (тривалість конкретних видів захворювань, детальніша інформація про кількість випадків захворювань за видами, а не групами), освіти.

Розширенням сфери дії інтегрованої системи може стати створення її аналогів на локальних рівнях (на рівні областей та міст). Кожен з цих рівнів має свою специфіку та певні особливості, які потрібно враховувати. Так, на обласному рівні це міжбюджетні трансферти, дотації, субвенції тощо. Крім того, можуть бути враховані екологічні та соціальні чинники, деталізовані види економічної діяльності, які є найважливішими або потребують підвищеної уваги у конкретній області або місті. Формуван-

ня такої бази і подальша робота над локальними ІАСБП потребують тісної співпраці з місцевими органами влади, відділеннями Національного банку України, податкової служби, фінансовими управліннями тощо.

7.4. ОРГАНІЗАЦІЙНІ ТА ІНФОРМАЦІЙНІ ТЕХНОЛОГІЇ ІНТЕГРОВАНОЇ СИСТЕМИ СУПРОВОДЖЕННЯ БЮДЖЕТНОГО ПРОЦЕСУ

Реалізація раціональної бюджетно-податкової політики можлива лише за умови використання відповідного інструментарію наукового обґрунтування бюджетно-податкових та соціально-економічних рішень на регіональному і національному рівнях суспільними органами законодавчої і виконавчої влади на основі впровадження розробленої інтегрованої системи супроводження бюджетного процесу. Для наукового забезпечення вибору напрямів бюджетно-податкової і соціально-економічної політики України та її регіонів на основі використання новітніх досягнень економіки, математики та інформаційних технологій розроблено інформаційно-аналітичну систему супроводження бюджетного процесу на регіональному рівні.

Ефективне доопрацювання та функціонування інтегрованої системи можливі лише за умови побудови раціональної системи її організаційного забезпечення. Ефективність реалізації таких складних науково-дослідних проектів, як інтегрована система супроводження бюджетного процесу, потребує узгодженої роботи всіх учасників проекту, а також високої міри взаємодії виконавців між собою і з технічними засобами. Ухвалення рішень у таких проектах є найскладнішим і найважливішим завданням управління, оскільки необхідно враховувати комплекс завдань з особливими вимогами до розроблення плану проекту і процедури підготовки даних. Регламентація взаємодії працівників між собою можлива тільки за наявності відповідного організаційного й інформаційного забезпечення проекту¹.

¹ *Лена Р. М.* Організаційно-інформаційне забезпечення інформаційно-аналітичної системи супроводження бюджетного процесу на регіональному рівні / Р. М. Лена, Р. В. Прокопенко // *Современные подходы к моделированию сложных социально-экономических систем : монография ; под ред. В. С. Пономаренко, Т. С. Клебановой, Н. А. Кизима ; НИЦ индустриальных проблем развития НАН Украины ; Харьков. нац. экон. ун-т. – Х. : ФЛП Александрова К. М. : Инжек, 2011. – С. 168–181; Лена Р. М.* Забезпечення впровадження інформаційно-аналі-

Під організаційним забезпеченням слід розуміти узгодження місця, часу і мети сумісного функціонування окремих виконавців, колективів і технічних засобів, що здійснюється і регулюється деякими правилами і регламентами взаємодії. Організаційне забезпечення інформаційної системи охоплює сукупність засобів, методів і відповідного персоналу. Воно має забезпечити регламентацію взаємодії персоналу між собою і з комплексом технічних засобів у процесі розв'язання завдань управління розробленням та впровадженням інтегрованої системи і контролю ефективності її функціонування. Організаційне забезпечення є однією з найважливіших підсистем економічних інформаційних систем, від якої залежить успішна реалізація цілей і функцій системи. У складі організаційного забезпечення можна виокремити чотири групи компонентів¹: найважливіші методичні матеріали, що регламентують процес створення і функціонування системи; технічна документація, яку одержують у процесі проектування і впровадження системи: концептуальні постановки, техніко-економічне обґрунтування, технічне завдання, технічний і робочий проекти та документи, що оформляють завдання системи в експлуатацію; сукупність засобів, необхідних для ефективного проектування і функціонування економічної інформаційної системи (комплекси завдань керування, включаючи типові пакети прикладних програм, уніфіковані системи документів, загальносистемні, галузеві та спеціальні класифікатори тощо); організаційно-штатна структура проекту.

Розроблення, впровадження і функціонування інтегрованої системи супроводження бюджетного процесу можливі при використанні сучасних інформаційних технологій.

Інформаційні технології становлять сукупність засобів і методів збору, оброблення та передавання даних (первинної інформації) для одержання інформації нової якості про стан об'єкта, процесу або явища (інформаційного продукту). Інформаційна технологія є процесом, що складається з чітко регламентованих правил виконання дій різного ступеня складності над даними, що зберігаються в комп'ютерах. Мета інформаційних технологій – виробництво інформації для її аналізу людиною й прийняття на його основі рішення щодо виконання якої-небудь дії. Відзначимо три основних принципи нових (комп'ютерних) інформаційних

тичної системи супроводу бюджетного процесу / Р. М. Лепа, Р. В. Прокопенко // Складні системи і процеси. – 2010. – № 2. – С. 46–52.

¹ Структура економічних інформаційних систем [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://uk.wikipedia.org>.

технологій: інтерактивний (діалоговий) режим роботи з комп'ютером; інтегрованість (синтез, взаємозв'язок) з іншими програмними продуктами; гнучкість процесу зміни як даних, так і постановки завдань.

Для інформаційних технологій технічними засобами виробництва інформації є апаратне, програмне й математичне забезпечення технологічного процесу. За їх допомогою первинна інформація переробляється в інформацію нової якості. Програмним інструментарієм інформаційних технологій є один або кілька взаємозалежних програмних продуктів для певного типу комп'ютера, технологія роботи в якому дає змогу досягти поставленої користувачем мети. Реалізація функцій інформаційних систем неможлива без знання орієнтованих на них інформаційних технологій¹.

У деяких наукових працях пропонуються шляхи вирішення аспектів проблеми формування організаційного забезпечення та розроблення інформаційних технологій інтегрованої системи супроводження бюджетного процесу². Проте з кожним роком основні завдання і принципи функціонування інтегрованої ІАСБП уточнюються, що потребує створення відповідної оновленої організаційної структури управління процесами впровадження й використання інтегрованої системи і нових інформаційних технологій її розроблення та функціонування. Важливого значення в сучасних умовах набуває необхідність побудови ефективної системи організації розподілу взаємовідносин між виконавцями, учасни-

¹ Грицунов О. В. Інформаційні системи та технології / О. В. Грицунов. – Х. : ХНАМГ, 2010. – С. 196–200.

² Інформаційно-аналітична система супроводження бюджетного процесу на регіональному рівні (Донецька область) : звіт про НДР № ДР 0109U005865 / Ін-т економіки промисловості НАН України. – Донецьк, 2009. – 84 с.; Інформаційно-аналітична система супроводження бюджетного процесу на регіональному рівні (Донецька, Дніпропетровська і Луганська області) : звіт про НДР № ДР0110U008079 / Ін-т економіки промисловості НАН України. – Донецьк, 2010. – 102 с.; Інформаційно-аналітична система супроводження бюджетного процесу на регіональному рівні (АРК, м. Севастополь, Запорізька, Рівненська, Херсонська області) : звіт про НДР № ДР 0111U007408 / Ін-т економіки промисловості НАН України. – Донецьк, 2011. – 99 с.; Батюк А. Є. Інформаційні системи в менеджменті / А. Є. Батюк, З. П. Двудіт, К. М. Обельовська та ін. – К. : Інтелект-Захід, 2004. – 520 с.; Новак В. О. Інформаційне забезпечення менеджменту / В. О. Новак, Л. Г. Макаренко, І. Г. Луцький. – К. : Кондор, 2006. – 462 с.; Овчарова Н. В. Організаційне забезпечення системи управління державною бюджетною політикою в соціальній сфері / Н. В. Овчарова // Бизнес-информ. – 2009. – № 11 (2). – С. 158–160.

ками проекту та їх взаємодії з технічними засобами, у питаннях як розроблення, так і впровадження й використання ІАСБП.

У зв'язку з цим актуальним стає розроблення організаційного забезпечення та інформаційних технологій інтегрованої системи супроводження бюджетного процесу для її успішного впровадження у практичну діяльність і отримання якісних прогнозів економічного розвитку регіонів і України загалом, зокрема з урахуванням зміни фінансово-економічних регуляторів.

Завдання організаційного забезпечення полягає в створенні таких структур управління проектом, які б найефективніше виконували інтегруючі функції щодо взаємодії між усіма його учасниками на етапах розроблення, впровадження та використання проекту. Кожен працівник повинен мати конкретні обов'язки, права і відповідальність за доручену йому ділянку роботи.

У загальному вигляді організаційна складова інтегрованої системи супроводження бюджетного процесу є сукупністю функціональних підрозділів організаційної структури – виконавців проекту; документів, що описують органи управління проектом, процедури проходження його основних етапів та управління ними, взаємодію його учасників; інструкцій щодо виконання процедур і шаблонів регламентуючих документів.

Організаційне забезпечення інтегрованої системи супроводження бюджетного процесу формують відповідні суб'єкти, якими є всі установи, організації та органи, на які покладено обов'язки забезпечувати розроблення, функціонування і реалізацію інформаційно-аналітичної системи, здійснювати контроль за ефективністю виконання функцій і обов'язків учасниками проекту. Ще на етапі розроблення комплексу моделей для інтегрованої системи було задіяно шість інститутів і два регіональних наукових центри НАН України, вісім університетів Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України.

Формуванню ефективної системи організаційного забезпечення сприятиме уточнення повноважень окремих виконавців. З метою зведення до мінімуму випадків неефективного розподілу функцій між виконавцями проекту слід закріпити форми взаємодії між ними: проведення спільних організаційних заходів між відповідними інститутами, організаціями, установами різних рівнів влади, відомствами; координація дій при плануванні та реалізації проекту; обмін інформацією, необхідною для розвитку комплексу економіко-математичних моделей, призначених для аналізу і прогнозування розвитку областей України, оцін-

ки впливу фінансово-економічних регуляторів на їх економіку та бюджетні системи, виявлення закономірностей поведінки економічних суб'єктів у процесі змін фінансово-економічних регуляторів і особливостей функціонування окремих бюджетоутворюючих видів економічної діяльності; погодження змісту регламентуючих документів, які регулюють діяльність усіх суб'єктів проекту.

Для реалізації проекту й успішного впровадження інтегрованої системи потрібно розробити:

- організаційну структуру проекту, здатну забезпечити впровадження й супровід інтегрованої системи;
- програмно-аналітичний інструментарій “Макропрогноз економіки України”;
- автоматизовану систему централізованого збору й оброблення статистичних даних;
- уточнені системно-динамічні моделі економічного розвитку регіонів і України загалом з урахуванням впливу фінансово-економічних регуляторів;
- централізоване програмне забезпечення інтегрованої системи (модулі оброблення даних і моделей, система імітаційного моделювання та веб-інтерфейс);
- методичні положення та регламенти функціонування інтегрованої інформаційно-аналітичної системи супроводу бюджетного процесу в Україні окремо для виконавців і користувачів.

На сьогодні організаційну структуру проекту утворюють такі основні виконавці: Інститут економіки й прогнозування НАН України, Інститут економіки промисловості НАН України, Закарпатський регіональний центр соціально-економічних і гуманітарних досліджень НАН України, Інститут кібернетики ім. В. М. Глушкова НАН України. Представимо детальніше їх функції:

- *Інститут економіки й прогнозування НАН України* є організаційним координатором проекту з метою узгодження дій між учасниками проекту й забезпечення своєчасного проходження всіх етапів розроблення та впровадження системи, розробляє регламенти функціонування системи, програмно-аналітичний інструментарій “Макропрогноз економіки України”, здійснює системне налагодження й супровід моделей економік Київської, Чернігівської, Кіровоградської, Хмельницької, Харківської, Сумської, Одеської областей і м. Києва з урахуванням специфічних для них видів економічної діяльності, ви-

конує доведення всіх методичних рекомендацій щодо функціонування й супроводу роботи системи до конкретних регламентів.

- *Інститут економіки промисловості НАН України* є науковим координатором проекту, розробляє організаційну структуру управління процесами впровадження й супроводу інтегрованої системи, здійснює контроль якості виконання робіт учасниками проекту, є центром оброблення даних і моделей інтегрованої системи, розробляє централізоване програмне забезпечення системи (модулі ведення хронології моделей, перевірки їх якості, стійкості до змін регуляторів, веб-інтерфейс системи). Інститут здійснює системне налаштування моделей економік Донецької, Дніпропетровської, Луганської, Рівненської, Запорізької, Херсонської областей, АР Крим і м. Севастополя, а також розробляє методичні рекомендації, що регламентують процедури організації впровадження й супроводу системи.
- *Закарпатський регіональний центр соціально-економічних і гуманітарних досліджень НАН України* розробляє методичні рекомендації та програмний інструментарій централізованого автоматизованого збору, аналізу, обробки і фільтрації статистичних даних та їх передачу в Центр обробки даних і моделей інтегрованої системи. Закарпатський центр також здійснює системне налагодження моделей економік Закарпатської, Івано-Франківської, Тернопільської, Миколаївської, Волинської та Чернівецької областей.
- *Інститут кібернетики ім. Глушкова НАН України* здійснює системне налагодження моделей Житомирської, Львівської, Полтавської, Черкаської та Чернігівської областей з урахуванням специфічних для них видів економічної діяльності, а також розробляє й уточнює візуальні форми аналізу статистичних і прогнозних даних інтегрованої системи.

Для успішного функціонування інтегрованої системи супроводження бюджетного процесу робота виконавців проекту має бути організована таким чином. На основі використання інструментарію збору й оброблення статистичних даних, що характеризують економічні процеси всіх областей, АР Крим, міст Києва і Севастополя (а це більше 4 тис. показників по кожній області), Відділення економіки в особі Закарпатського регіонального центру соціально-економічних і гуманітарних досліджень НАН України повинно систематично одержувати дані в електронній формі від установ, які володіють інформацією, необхідною для функціонування й використання проекту, а саме: Державної служби ста-

тики України, Міністерства фінансів України, Державної податкової служби України, Національного банку України, Пенсійного фонду України, Державної митної служби України.

Підтримка центральних органів влади й управління у вирішенні питання централізованого систематичного збору статистичних даних забезпечить повноцінне й ефективне використання Інтелектуальної автоматизованої системи супроводження бюджетного процесу.

Після одержання статистичних даних Закарпатський регіональний центр здійснює їх аналіз, оброблення, групування та верифікацію. Дані надходять до центру оброблення даних і моделей інтегрованої системи (Інститут економіки промисловості НАН України) і розподіляються за учасниками проекту. Уточнені системно-динамічні моделі економік областей і України після налагодження, параметризації й актуалізації передаються до центру оброблення даних і моделей. Також передаються макроекономічні прогнози економіки України від Інституту економіки й прогнозування НАН України.

У центрі обробки даних і моделей узгоджують оновлені моделі в інтегрованій системі й об'єднують моделі економік регіонів України з метою прогнозування наслідків впливу бюджетно-податкової політики на економіку держави, відпрацювання прийнятних сценаріїв розвитку економіки України або її регіонів, вироблення аргументованих фінансово-економічних рішень.

Результати функціонування інтегрованої системи супроводу бюджетного процесу аналізуються й верифікуються науковим координатором проекту – Інститутом економіки промисловості НАН України.

Обґрунтування бюджетно-податкових рішень на основі впровадження розробленої інтегрованої системи, зважаючи на складність і великий масив необхідної інформаційної бази, можливе за умови використання сучасних інформаційних технологій.

Інформаційно-аналітична система супроводження бюджетного процесу реалізована як програмний засіб з використанням сучасних інформаційних комп'ютерних технологій. Вона належить до класу систем підтримки прийняття рішень, підкласу “ситуаційні центри”, які дають змогу аналізувати ситуації і прогнозувати їх розвиток з урахуванням запланованих управлінських впливів.

Сучасні дослідження, спрямовані на розроблення систем підтримки прийняття рішень, базуються на дослідженнях у багатьох сферах, зокрема, у галузі створення пакетів прикладних програм і методологій інте-

грації прикладних програм, інтеграції прикладних програм у рамках операційної системи Windows, створення проблемно орієнтованих мов і систем, розроблення об'єктно орієнтованих мов, технологій і баз даних.

Визначальною рисою сучасних інформаційно-аналітичних систем, подібних до інтегрованої системи супроводження бюджетного процесу, є використання багатофункціонального графічного інтерфейсу, великої кількості моделюючих програм високої складності, географічної інформаційної системи, баз даних. Складність елементів систем підтримки прийняття рішень така, що окремі моделюючі або інтерфейсні блоки можуть бути програмними комплексами. На практиці це спричиняє те, що окремі моделі, які входять до складу автоматизованих систем, мають різних розробників і можуть бути створені з використанням різних стандартів і програмних засобів.

До систем підтримки прийняття рішень висувають високі вимоги щодо їх надійності загалом і їхніх складових, що зумовлює необхідність незалежного тестування моделей та систем у цілому. Крім того, до автоматизованих систем, зокрема до інтегрованої системи супроводження бюджетного процесу, висуваються вимоги роботи в “режимі реального часу”.

Усі вказані чинники обумовлюють актуальність використання інформаційних технологій та інструментальних засобів, які б спрощували побудову автоматизованих систем із набору моделей і надавали розробникам можливість змінювати і додавати моделюючі та інтерфейсні елементи без істотних змін у системах загалом.

В окремих працях пропонується вирішення деяких аспектів проблеми використання сучасних інформаційних технологій при розробленні інтегрованої системи супроводження бюджетного процесу¹. Проте

¹ Інформаційно-аналітична система супроводження бюджетного процесу на регіональному рівні (Донецька область) : звіт про НДР № ДР 0109U005865 / Ін-т економіки промисловості НАН України. – Донецьк, 2009. – 84 с.; Інформаційно-аналітична система супроводження бюджетного процесу на регіональному рівні (Донецька, Дніпропетровська і Луганська області) : звіт про НДР № ДР0110U008079 / Ін-т економіки промисловості НАН України. – Донецьк, 2010. – 102 с.; Інформаційно-аналітична система супроводження бюджетного процесу на регіональному рівні (АРК, м. Севастополь, Запорізька, Рівненська, Херсонська області) : звіт про НДР № ДР 0111U007408 / Ін-т економіки промисловості НАН України. – Донецьк, 2011. – 99 с.; Батюк А. Є. Інформаційні системи в менеджменті / А. Є. Батюк, З. П. Дзуліт, К. М. Обельовська та ін. – К. : Інтелект-Захід, 2004. – 520 с.; Новак В. О. Інформаційне забезпечення менеджменту / В. О. Новак, Л. Г. Макаренко, І. Г. Луцький. – К. : Кондор, 2006. – 462 с.

через постійне уточнення основних завдань і принципів функціонування інтегрованої інформаційно-аналітичної системи супроводження бюджетного процесу виникає потреба в розробленні відповідного програмного забезпечення.

У програмному забезпеченні ІАСБП використовують такі основні інструменти:

- системно-динамічне середовище PowerSim¹ – для реалізації і налаштування комплексу економіко-математичних моделей;
- середовище програмування Microsoft VisualStudio, яке інтегрує синтаксис і елементи об'єктно і компонентно орієнтованої мови програмування C# та технології ASP.NET – для створення інтерфейсу користувача й організації доступу до даних²;
- система управління базою даних Microsoft SQL Server – для зберігання, структуризації і забезпечення надійного й безпечного доступу до інформаційних масивів ІАСБП;
- мова запитів до бази даних з середовища програмування Transact-SQL, що реалізує стандарт ANSI/ISO – для виконання структурованих запитів з розширеннями.

З використанням цих інструментів було розроблено програмне забезпечення для економічної постановки та економіко-математичних моделей, взаємодії джерел первинної інформації різних регіонів та системи, інтеграції моделей економіки регіонів у єдину інтегровану систему, аналізу якості інформаційного забезпечення і прогнозів за системно-динамічними моделями. Однак розроблене програмне забезпечення мало низку обмежень.

Перша версія інформаційно-аналітичної системи супроводження бюджетного процесу мала досить громіздку інформаційну структуру, в якій більшість дій покладалася на людину, а саме адміністраторів баз даних, програмістів, постановників, обласних координаторів, аналітиків. Зокрема системний адміністратор повинен був супроводжувати процес управління прогнозами, здійснювати контроль вхідних даних, перетворення форматів даних. За такого підходу економічні постановки трансформувалися в системно-динамічні моделі, які потім проектувальники

¹ Сидоренко В. Н. Системно-динамическое моделирование в среде POWERSIM: справ. по интерфейсу и функциям / В. Н. Сидоренко. – М. : МАКС-ПРЕСС, 2001. – 159 с.

² WCF 4: Windows Communication Foundation и .NET 4 для профессионалов / П. Сибраро, К. Клайс, Ф. Косолино, Й. Грабнер. – М. : Диалектика, 2011. – С. 464.

інформаційної системи та програмісти перекладали алгоритмічною мовою, що накладало істотні обмеження на точність результатів, можливості коригування моделей. Такий підхід був тимчасовим рішенням, маючи на меті лише налагодження комплексу моделей і технології взаємодії учасників проекту.

Для ліквідації цих обмежень група програмістів Інституту економіки промисловості НАН України та Науково-дослідного центру інформаційних технологій розробила незалежне ядро запуску Powersim-моделей. Однак це ядро не було орієнтоване на моделі такої складності, які застосовуються в автоматизованій системі на сьогодні, і не давало змоги здійснювати їх запуск у режимі паралельних обчислень.

Наявне програмне забезпечення інтегрованої системи супроводження бюджетного процесу забезпечує масштабованість і інтеграцію моделей. З урахуванням нового підходу дії адміністратора системи мають скоріше супровідний, ніж керівний характер. Система автоматично ухвалює дані, перевіряє їх на наявність помилок, управляє ними відповідно до встановленої політики маршрутів. Інноваційним доповненням системи є можливість паралельних хмарних обчислень у Grid-інфраструктурі, що суттєво скорочує час оброблення даних. Для цього колектив Інституту економіки промисловості НАН України та Науково-дослідний центр інформаційних технологій три роки бере участь у програмі “Український національний ГРІД”, і цей проект є унікальним, єдиним для вітчизняної економічної науки з позицій використання Grid-технологій в економіці.

Однак необхідно розробити таку архітектуру програмного забезпечення ІАСБП, яка дасть змогу не тільки скоротити час оброблення даних, підвищити рівень безпеки, зробити максимально зрозумілим і зручним веб-орієнтований інтерфейс користувача, а й запропонувати нову архітектуру обчислювального ядра системи (рис. 7.4.1). Відомо, що попередні версії інформаційно-аналітичної системи супроводження бюджетного процесу для побудови математичних моделей і економічного прогнозування використовували високовартісне програмне забезпечення скандинавської компанії Powersim. Зараз ведуться роботи з розроблення власного ядра імітаційного моделювання, яке дасть можливість не тільки підвищити точність прогнозування, скоротити час оброблення даних, спростити інформаційну структуру системи й знизити витрати на її підтримку, а й зменшити ризики використання програмного забезпечення інших розробників.

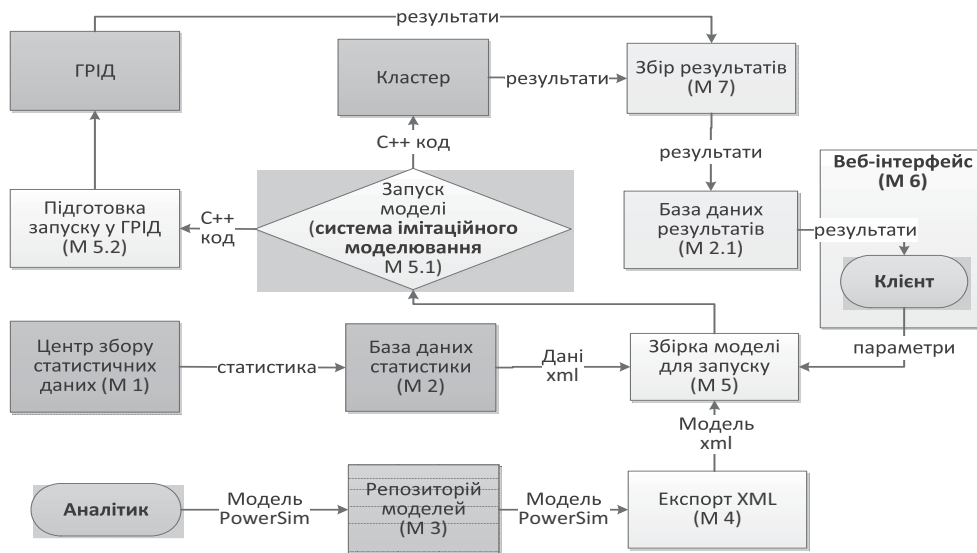


Рис. 7.4.1. Актуальна програмна структура інтегрованої системи супроводження бюджетного процесу

Джерело: Автоматизована інформаційно-аналітична система супроводження бюджетного процесу на державному і регіональному рівнях [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.iasbp.com.ua.

Якщо раніше припускалося, що інтегрована система буде реалізована у вигляді стаціонарного ситуаційного центру, то тепер підключення до неї здійснюватиметься за допомогою інтернет-з'єднань через веб-браузер до центрального сервера Інституту економіки промисловості НАН України й за потреби – до Grid¹. Це забезпечить використання всіх можливостей системи без її попередньої установки на комп'ютери користувачів, що виключає необхідність придбання додаткових обчислювальних потужностей користувачами для функціонування системи.

Верховна Рада України, міністерства й обласні державні адміністрації, а також інші зареєстровані користувачі ІАСБП одержать повнофункціональний автоматизований інструментарій, який дасть можливість формувати прогнози розвитку економік областей на перспективу

¹ Grid and Cloud Computing: Opportunities for Integration with the Next Generation Network / T. Rings, G. Caryer, J. Gallop etc. // Grid Computing. – 2009. – № 7. – Р. 375–393; Володін М. С. Grid-технології в бізнесі / М. С. Володін // Системний аналіз та інформаційні технології : матер. 14-ї Міжнар. наук.-тех. конф. SAIT 2012, Київ, 24 квіт. 2012 р. / ННК "ІПСА" НТУУ "КПІ". – К., 2012. – С. 269.

до трьох років, а також, змінюючи основні екзогенні фактори, які впливають на розвиток економіки, аналізувати очікувані наслідки таких дій, що підвищить ступінь обґрунтованості рішень на основі науково-аналітичних прогнозів економічного розвитку України і її областей. Інтегрована система працює за схемою, наведеною на рис. 7.4.2.

Таким чином, у дослідженні сформовано організаційну структуру, виокремлено основних виконавців проекту і розподілено їх функції. Запропоновано проектування програмного забезпечення інтегрованої системи супроводження бюджетного процесу з урахуванням розроблення власної системи імітаційного моделювання та веб-інтерфейсу на основі використання сучасних інформаційних технологій.

7.5. МОДЕЛЬНА ОЦІНКА ВПЛИВУ БЮДЖЕТНО-ПОДАТКОВОЇ ПОЛІТИКИ НА ДИНАМІКУ МАКРОІНДИКАТОРІВ ЕКОНОМІКИ УКРАЇНИ

7.5.1. Податкова політика як фактор впливу на динаміку макроекономічного розвитку

Важливим фактором макроекономічного розвитку будь-якої держави є здійснення ефективної податкової політики. Аналізуючи сутність і поняття податкової політики та її місце у макроекономічній політиці, українські й зарубіжні економісти загалом сходяться у тому, що податкова політика разом з бюджетною політикою утворюють фіскальну політику, яка, у свою чергу, є основою фінансової політики – складової макроекономічної політики держави.

Податкова політика як складова фінансової політики держави є надзвичайно важливим інструментом державного регулювання економічного розвитку. Як регулятор економіки податкова система справляє суттєвий вплив на результати фінансово-господарської діяльності суб'єктів господарювання – платників податків та їх економічну поведінку, розвиток окремих територій і певних видів економічної діяльності й суспільства загалом.

У цьому сенсі регуляторний вплив податків широко використовується урядами різних країн для провадження конкретної економічної політики і планування певних макроекономічних результатів. Слід зазначити, що процес макроекономічного регулювання за допомогою податкового впливу є досить складним і відповідальним, а отже, потребує ґрунтовного попереднього вивчення і оцінки. Такі дослідження доцільно здійснювати за допомогою макроекономічних моделей, які дають мож-

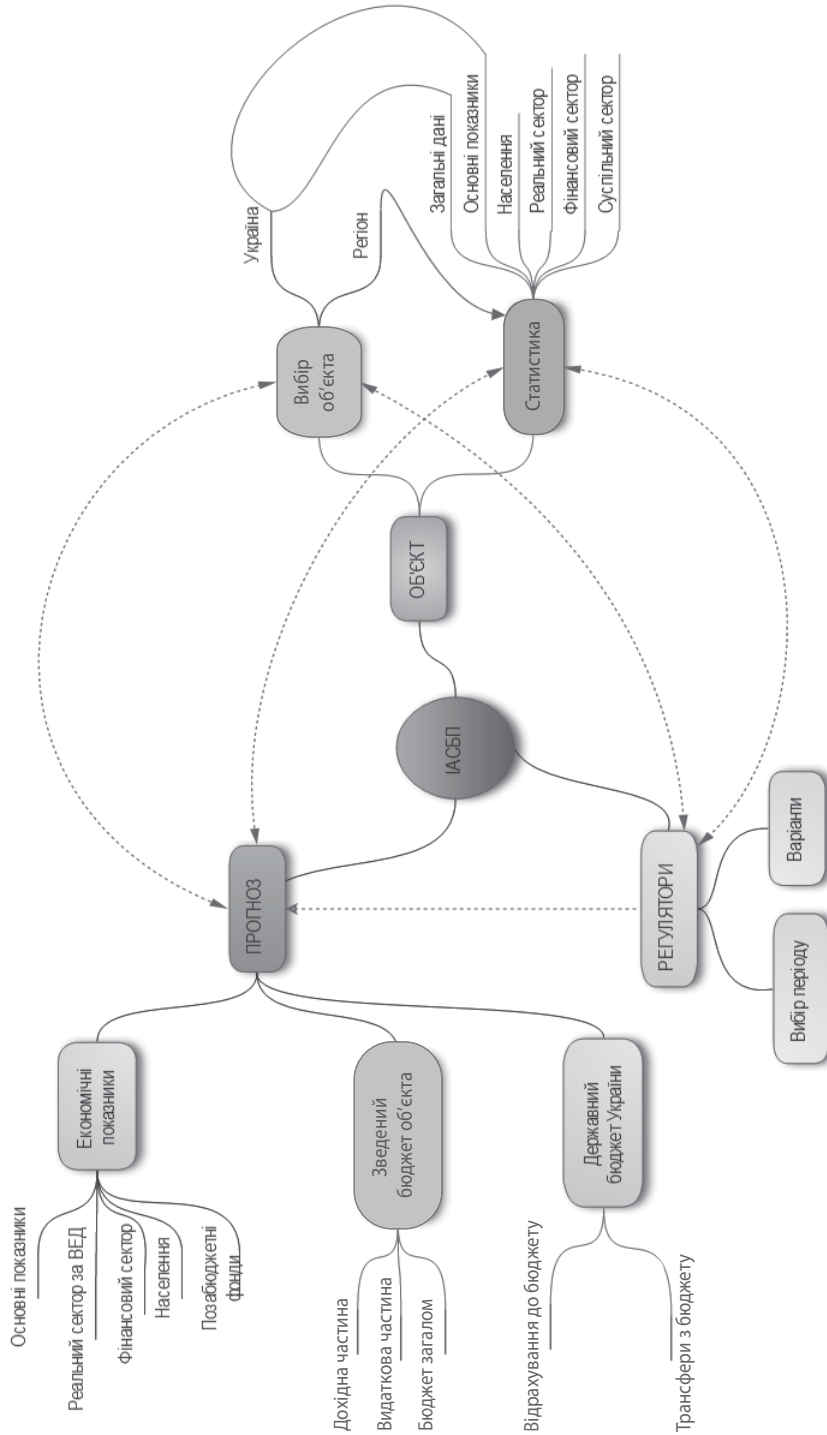


Рис. 7.4.2. Логіка функціонування інтегрованої системи супроводження бюджетного процесу

Джерело: Автоматизована інформаційно-аналітична система супроводження бюджетного процесу на державному і регіональному рівнях [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.iasbr.com.ua.

ливість перед тим, як упроваджувати конкретні заходи на практиці теоретично оцінити їх наслідки за допомогою модельного аналога досліджуваної економічної системи. Застосування модельного апарату дає змогу отримати множину прогнозно-імітаційних оцінок, завдяки аналізу яких визначають найефективніші рішення для застосування на практиці. У контексті формування фінансової, зокрема бюджетно-податкової, політики – наприклад, у рамках середньострокового бюджетного планування – надзвичайно важливими є модельні дослідження, що стосуються макроекономічних наслідків упровадження певних податкових змін. Саме такі дослідження дають можливість оцінити (зважити) “бюджетно-податкові впливи” на макроекономічну динаміку, вивчити позитивні та негативні сторони таких впливів, порівняти їх і визначити найоптимальніші, також виявити “критичні точки” або критичні значення певних податкових показників, які характеризують стан рівноваги. Наприклад, зростання рівня податкового навантаження на промисловість зумовлює зростання доходів бюджету, але після перевищення певної позначки починає гальмувати виробництво і призводить до зменшення бюджетних доходів. Зауважимо, що здійснення таких досліджень за допомогою економіко-математичних моделей суттєво сприятиме якості й обґрунтованості регулятивних рішень, які приймаються, зокрема, у податково-бюджетній сфері. Зазвичай регулятивна функція податків на практиці застосовується шляхом:

- удосконалення системи оподаткування загалом;
- перегляду чинних податків, методики їх розрахунку, порядку сплати тощо;
- оптимізації податкових ставок і їх диференціації у рамках видів економічної діяльності, форм власності тощо.

Метою такого регулювання здебільшого є:

- забезпечення належних обсягів бюджетних доходів;
- регулювання різних аспектів економічного розвитку і сфер економіки.

Як податкове регулювання зазвичай застосовують податкові пільги, податкові кредити та податкові канікули, реструктуризацію податкової заборгованості та відстрочення податкових платежів, податкову амністію тощо.

Загалом застосування податкових регуляторів макроекономічного розвитку передбачає насамперед відповідь на такі концептуальні питання:

- яким є оптимальний розподіл виробленого національного доходу в конкретному суспільстві;
- яка частина національного доходу повинна акумулюватися у бюджеті;
- як податкове навантаження має розподілятися між галузями виробництва, групами населення, окремими платниками податків;
- як можна досягти поставлених (планованих) макроекономічних орієнтирів.

Саме такі питання постають перед економістами й управлінцями при розробленні податкової політики. Особливо важливим при оцінюванні податкової політики є забезпечення балансу таких критеріїв:

- достатність державних доходів для виконання державою функцій, визначених чинним законодавством;
- забезпечення позитивної макроекономічної динаміки;
- вирішення соціальних завдань.

Основним документом, який регулює відносини у сфері справляння податків і зборів є Податковий кодекс України (визначає вичерпний перелік податків і зборів, що справляються в Україні, та порядок їх адміністрування, платників податків і зборів, їх права й обов'язки, компетенцію контролюючих органів, повноваження і обов'язки їх посадових осіб під час здійснення податкового контролю, а також відповідальність за порушення податкового законодавства)¹.

Відносини, що виникають у процесі складання, розгляду, затвердження, виконання бюджетів, звітування про їх виконання і контроль за дотриманням бюджетного законодавства, питання відповідальності за порушенням бюджетного законодавства, правові засади утворення та погашення державного і місцевого боргу, регулюються Бюджетним кодексом України².

Бюджетний кодекс України передбачає, крім формування щорічного бюджету, також складання прогнозу Державного бюджету України на наступні за плановим два бюджетні періоди, який ґрунтується на щорічному посланні Президента України до Верховної Ради України про внутрішнє і зовнішнє становище України, Програмі діяльності Кабінету Міністрів України, прогнозних і програмних документах економічного й соціального розвитку, державних цільових програмах. Прогноз Державного бю-

¹ Податковий кодекс України від 02.12.2010 № 2755-VI. – Ст. 1, п. 1.1 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>.

² Бюджетний кодекс України від 18.08.2012 № 2456-17. – Ст. 1, п. 1 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2542-14>.

джету України на наступні за плановим два бюджетні періоди включає, крім іншого, прогностні значення основних макропоказників економічного і соціального розвитку України, зокрема номінального і реального обсягу валового внутрішнього продукту, індексів споживчих цін та цін виробників промислової продукції, офіційного обмінного курсу гривні у середньому за рік та на кінець року, прибутку підприємств, фонду оплати праці, рівня безробіття, експорту та імпорту товарів і послуг, а також інших показників, які застосовуються при складанні проекту бюджету.

До того ж Бюджетним кодексом передбачаються обов'язкові підготовка і схвалення Кабінетом Міністрів України і Верховною Радою України Основних напрямів бюджетної політики (Бюджетної декларації). Бюджетна декларація містить основні вимоги до формування бюджету України на відповідний рік, зокрема щодо здійснення податкової політики. Проект Основних напрямів ґрунтується на прогностичних і програмних документах економічного й соціального розвитку і містить інформацію щодо:

- основних прогностичних макроекономічних показників економічного й соціального розвитку України (з наведенням показників номінального й реального обсягу валового внутрішнього продукту, індексів споживчих цін і цін виробників, офіційного обмінного курсу гривні в середньому за рік і на кінець року, рівня безробіття);
- основних завдань бюджетної політики, зокрема граничного обсягу дефіциту (профіциту) державного бюджету, частки прогностичного річного обсягу валового внутрішнього продукту, що перерозподіляється через зведений бюджет України, граничного обсягу державного боргу, установлення розміру мінімальної заробітної плати, прожиткового мінімуму й рівня його забезпечення;
- пріоритетних завдань податкової політики;
- реалізації пріоритетних державних (цільових) програм;
- відносин державного бюджету з місцевими бюджетами, включаючи обґрунтування питомої ваги місцевих бюджетів у зведеному бюджеті України;
- інших питань, необхідних для складання проекту закону про Державний бюджет України.

Крім того, основні напрями змін у податково-бюджетній політиці в середньостроковій перспективі визначаються в постановках Кабінету Міністрів України, які стосуються прогнозу показників зведеного бюджету України за основними видами доходів, видатків і фінансування на три роки. Затвердження таких прогнозів здійснюється для досягнення

довгострокових стратегічних цілей. Ці прогнози базуються на положеннях і завданнях, сформульованих у посланнях Президента України до Верховної Ради України, програмі діяльності Кабінету Міністрів України, інших програмних документах стратегічного характеру.

Отже, чинне законодавство у сфері податково-бюджетної політики, передбачаючи прогнозування макроекономічних показників на середньостроковий період, становить нормативно-правове підґрунтя для здійснення досліджень щодо впливу заходів податкової політики на динаміку макроекономічних показників з метою визначення оптимальних фіскальних заходів задля забезпечення збалансованості виробничого й суспільного секторів національної економіки та досягнення макроекономічних цілей.

7.5.2. Система оподаткування: Україна серед країн світу

В аспекті податкового законодавства Україна належить до країн з несприятливими умовами щодо ведення бізнесу та вкладання інвестицій.

Україна характеризується одним із найбільших показників податкового навантаження на фонд заробітної плати (визначеного як відсоток від комерційного прибутку) – 43,3 %, тоді як у країнах Східної Європи і Середньої Азії – 21,7 %, Латинської Америки і Карибського басейну – 14,6, Близького Сходу і Північної Африки – 16,9, розвинутих країн – 24 %) (рис. 7.5.1).

Поряд з високим рівнем податкової навантаженості на фонд заробітної плати рівень сплаченого податку на прибуток (як відсоток від комерційного прибутку) в Україні є досить низьким – 12,2 % (для порівняння: у країнах Східної Європи і Середньої Азії – 9,3 %; Латинської Америки і Карибського басейну – 29,9; Близького Сходу і Північної Африки – 11,3; розвинутих країнах – 15,4 %). Тобто збір податків здійснюється переважно за рахунок нарахувань на робочу силу, у той час як економічна функція податку на прибуток суттєво занижена з різних причин економічного (неефективність, неконкурентоспроможність, неприбутковість підприємств) і неекономічного (приховування прибутків) характеру.

Сумарна податкова ставка з урахуванням усіх податків і обов'язкових відрахувань як відсоток від комерційного прибутку дорівнює в Україні 57,1 % (для порівняння: у країнах Східної Європи і Середньої Азії – 40,5 %; Латинської Америки і Карибського басейну – 47,7; Близького Сходу і Північної Африки – 32,2; Південної Азії – 44,4; Східної Азії і Ти-

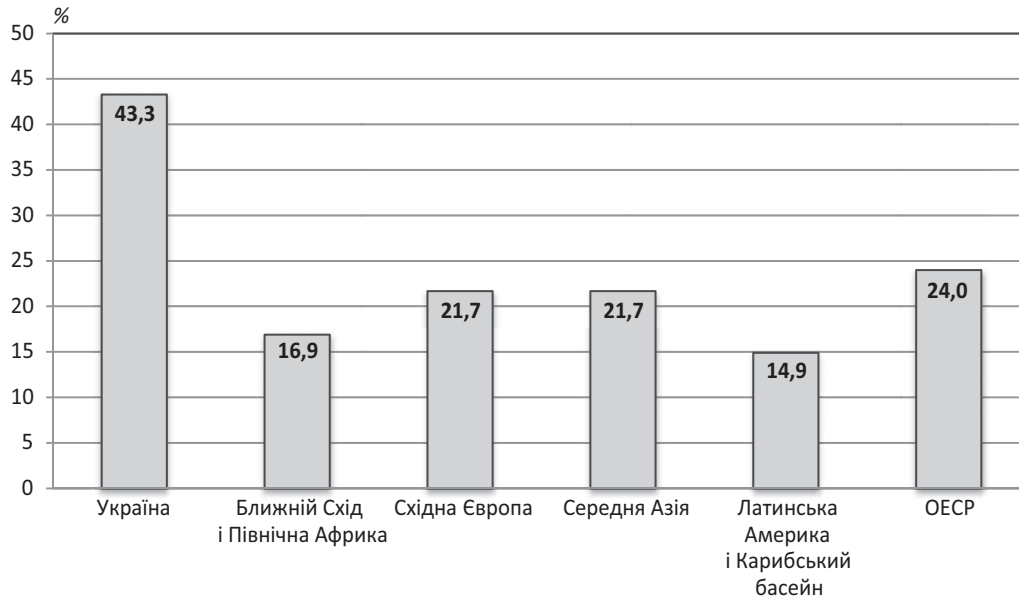


Рис. 7.5.1. Рівень податкового навантаження на фонд заробітної плати в 2011 р.

Складено за результатами досліджень Світового банку у рамках звіту “Ведення бізнесу 2010” і “Ведення бізнесу 2012” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://russian.doingbusiness.org/data/exploreeconomies/ukraine/#paying-taxes>.

хоокеанського регіону – 34,5; Африки (на південь від Сахари) – 57,1; розвинутих країнах – 42,7 %). Отже, сумарна податкова ставка в Україні порівняно із середнім (за регіонами) рівнем інших країн є вищою, хоча велика кількість країн має зівставний рівень цього показника (рис. 7.5.2).

Як бачимо з наведених графіків, Україна має досить високий рівень податкового навантаження поряд з високорозвинутими країнами (США, Японія, Швеція) (рис. 7.5.3), проте деякі малорозвинуті країни (Катар, Замбія, Бахрейн, Ботсвана) – низький рівень. Тобто навряд чи можна знайти однозначний зв’язок між рівнем оподаткування і рівнем розвитку країни у глобальному вимірі. При дослідженні рівня оподаткування слід враховувати, крім іншого, “розмір” і функції держави як економічного агента та її роль у суспільному відтворенні порівняно з іншими категоріями економічних агентів. Важливе значення у такого роду дослідженнях має надаватися також поняттю ефективності функціонування (діяльності) держави, зокрема суспільній ефективності (результативності) розпорядження мобілізованими до бюджету фінансовими коштами.

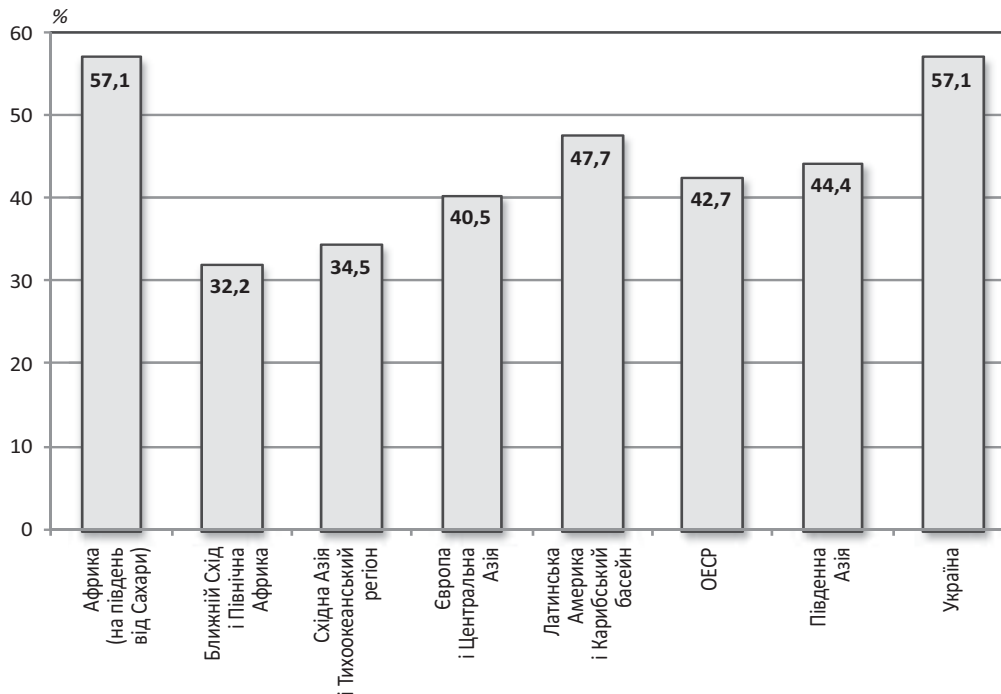


Рис. 7.5.2. Порівняння загального рівня оподаткування у країнах світу в 2011 р.

Складено за результатами досліджень Світового банку у рамках звіту “Ведення бізнесу 2012” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://russian.doingbusiness.org/data/exploreconomies/ukraine/#paying-taxes>.

Тобто досліджуючи (і порівнюючи) вплив податкового навантаження на економічну динаміку, необхідно брати до уваги специфічні риси і відмінності функціонування економічних систем у різних країнах з ринковою економікою, які відрізняються своєю історією, культурою, рівнем розвитку, ментальністю. Так, напевно, навіть не маючи інформації, можна припустити, що один і той самий суспільний лад може бути ідентичним у таких, наприклад, схожих за рівнем розвитку країнах, як США і Японія.

Відомий економіст М. Шніцер у дослідженні “Порівняння економічних систем”¹ робить висновок, що у межах одного суспільного ладу існують абсолютно несхожі між собою країни, що відрізняються, крім іншого, місцем й функціями держави у розвитку суспільства. Причому, за

¹ Шніцер М. Порівняння економічних систем / М. Шніцер ; пер. з англ. – К. : Основи, 1997. – 519 с.

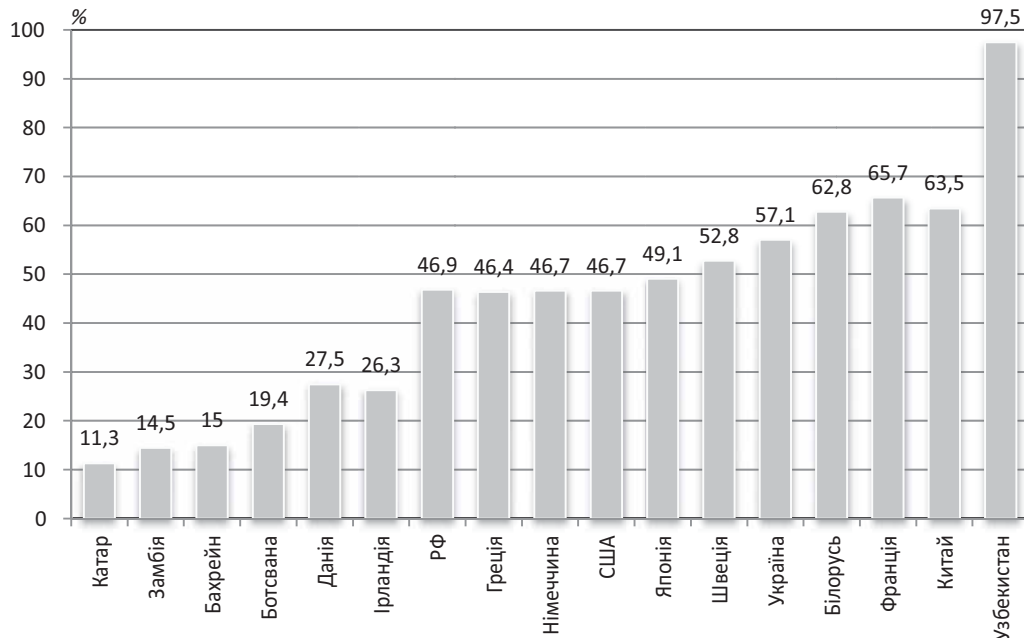


Рис. 7.5.3. Порівняння загального рівня оподаткування в Україні і країнах світу в 2011 р.

Складено за результатами досліджень Світового банку у рамках звіту “Ведення бізнесу 2012” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://russian.doingbusiness.org/data/exploreeconomies/ukraine/#paying-taxes>.

твердженням М. Шніцера, абсолютно вільної економіки не існує – держава завжди так чи інакше справляє певний регулюючий вплив на суспільно-економічний розвиток, проте ступінь і характер такого державного втручання можуть дуже відрізнятися. З огляду на особливості державного впливу й регулювання, країни з ринковою економікою поділяються ним на три типові групи, а саме¹:

- *відносно вільна ринкова система* США, де втручання держави в економіку переважно регулятивне;
- *соціально-ринковий капіталізм* країн Європи, де державі належить визначальна роль у розподілі суспільних благ за допомогою обґрунтованих програм витрат на соціальні потреби;
- *керований державою капіталізм* Японії та інших країн Східної Азії.

¹ Шніцер М. Порівняння економічних систем / М. Шніцер ; пер. з англ. – К. : Основи, 1997. – 519 с.

Відповідно, аналіз і порівняння рівнів оподаткування можуть здійснюватися у межах аналогічних за типом (рівнем розвитку, функціями держави, культурою, ментальністю тощо) країн. Тобто не варто порівнювати приблизно однаковий рівень оподаткування у Франції (65,7 %), Китаї (63,5) і Білорусі (62,8), у Данії (27,5), Болгарії (28,1) й Іраку (28,4), або в Україні (57,1) і Швеції (52,8 %).

7.5.3. Світовий досвід моделювання впливу податкової політики на макроекономічну динаміку

Україна й інші країни світу досить давно використовують економіко-математичні моделі для дослідження різних аспектів економічного розвитку – на мікро-, мезо- і макрорівні, а також на коротко-, середньо- і довгострокову перспективу. В останні десятиріччя, з огляду на важливу регулятивну роль для макроекономічного розвитку податково-бюджетної політики, при розробленні економіко-математичних моделей особливе значення мають фінансові (податково-бюджетні) блоки – реалізація саме такого дизайну економіко-математичних моделей (з детально описаним фінансовим блоком) дає змогу органам державної влади, відповідальним за провадження макроекономічної і податково-бюджетної політики, аналізувати різні варіанти провадження такої політики з точки зору макроекономічних наслідків – як у короткостроковій перспективі, так і віддалених у часі. Отже, на сьогодні практично всі макроекономічні моделі у тому чи іншому вигляді – деталізованому чи спрощеному – містять бюджетний блок для відображення функцій держави як регулятора економічного розвитку і провідника соціальної політики. Проаналізуємо типові підходи та особливості дослідження податково-бюджетної політики у контексті економічного розвитку на базі використання найпоказовіших економіко-математичних моделей країн світу.

Найвідоміші економіко-математичні моделі, створені на вимогу офіційних органів, містять окремі податково-бюджетні блоки і використовуються (ці моделі чи їх удосконалені версії) для здійснення прогнозно-імітаційних розрахунків¹:

¹ Під час аналізу моделей використано матеріали: Разработка модели для макроэкономического прогнозирования и оценки доходов в условиях среднесрочного финансового планирования / Центр экон. и фин. исследований и разработок ; Прайм Групп. – М., 2008. – 18 янв. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.fer.ru/rftap/files/RFTAP_QCBS_1.14_Final_report_1.pdf.

SEFM – Модель канадської економіки Департаменту фінансів Канади, 1996 р.

Ця велика економетрична модель розроблена департаментом фінансів Канади з метою детального прогнозування доходів і видатків федерального бюджету країни. За її допомогою прогнозують макроекономічні показники економічного розвитку, а також аналізують наслідки зміни економічної політики уряду. Бюджетний блок моделі описує доходи і видатки федерального та місцевих бюджетів, бюджетів пенсійної системи. За допомогою моделі оцінюються:

- прямі податки на фізичних осіб;
- податок на прибуток підприємств;
- непрямі податки (податок на додану вартість, імпортне мито, акцизи);
- доходи від державних інвестицій;
- прямі податки на нерезидентів.

Видаткова частина федерального бюджету, яка складається з бюджету поточних видатків і бюджету інвестицій, визначається в моделі екзогенно.

У моделі оцінюють надходження до пенсійного фонду – за рахунок відрахувань працівників і роботодавців, з огляду на очікувані індексовані пенсійні виплати (встановлені чинним законодавством на перспективу) та чисельність отримувачів (задається екзогенно).

За допомогою моделі досліджувалися шоківі впливи фіскальної політики, а саме: а) збільшення державних видатків; б) зниження ставки податку на фізичних осіб; в) зниження податку з продажу; г) зниження внесків до пенсійного фонду; д) зниження податку на прибуток підприємств.

FRB/US – Макроекономічна модель США, 1997 р.

Ця економетрична модель розроблена у Федеральній резервній системі США з метою прогнозування макроекономічного розвитку і дослідження макроекономічного відгуку на зміни економічної політики. Модель базується на квартальних даних і складається з п'яти блоків: виробники, споживачі, держава, фінансовий та зовнішньоекономічний сектори. Державний сектор представлено у вигляді дворівневої системи – федерального бюджету та регіональних і муніципальних бюджетів. Як ендогенні змінні моделюються податкові надходження, трансферти населенню й обслуговування державного боргу, інші змінні блоку є екзогенними.

Економетрична модель економіки Росії, 1999 р.

Ця квартальна модель побудована для економіки Російської Федерації в рамках проекту TASIC для аналізу і моніторингу сценаріїв короткострокової макроекономічної політики. Її особливістю є розширений бюджетний блок, призначений для оцінки доходів, видатків і дефіциту бюджету. Бюджетний блок моделі є досить детальним і складається з блоків доходів, видатків, фінансування дефіциту і боргових зобов'язань. Вхідними показниками для бюджетного блоку є:

- екзогенні фактори моделі: обсяги видобутку нафти і газу; податкове законодавство; обсяги доходів від приватизації; обсяги субсидій виробникам;
- ендогенні фактори моделі (розраховані в інших блоках): ВВП, фонд заробітної плати, прибуток в економіці; імпорт; доходи домашніх господарств; баланси комерційних банків; графік обслуговування і погашення державного боргу; обсяг емісійного фінансування; обмінний курс, процентна ставка.

Для оцінки обсягу надходжень окремих податків як податкова база використовуються такі фактори для моделювання:

- надходжень податку на додану вартість – додана вартість, обсяг експорту;
- надходжень податку на прибуток – валовий прибуток в економіці;
- надходжень податку на доходи фізичних осіб – обсяг валової заробітної плати;
- надходжень акцизів на нафту і природний газ – виробництво нафти і природного газу;
- відрахувань до соціальних позабюджетних фондів – реальна заробітна плата;
- надходжень інших податків – валовий внутрішній прибуток.

Як бюджетні видатки в моделі виокремлюються інвестиції, державне кінцеве споживання, обслуговування державного боргу, трансферти населенню.

Крім наведених, можна назвати моделі з аналогічними функціями щодо дослідження фінансового блоку та його впливу на макроекономічну динаміку: економетрична модель СТАСИС, Росія, 2003 р.; квартальна макромодель, Росія, 2005 р.; квартальна макроекономічна модель, Казахстан, 2004 р.; міжгалузева модель RIM, Росія, 2004 р.; квартальна економетрична модель QUMMIR, Росія, 2006 р.; модель МВФ MULTIMOD, 1998 р.; модель Халлєєва–Уоллей для дослідження проблем оподаткуван-

ня, Росія, 2005 р.; модель Національного інституту економічних і соціальних досліджень (NiGEM), 2001 р. та ін.

Цікавим є дослідження оцінки впливу зміни податкових ставок на макроекономічні індикатори, здійснене в рамках Програми розвитку ООН в Узбекистані за проектом “Реформа податкової системи і розробка нової редакції Податкового кодексу”¹. Було оцінено вплив податкового регулювання на економіку країни і проведено дослідження з оцінки динаміки ряду макропоказників. Результати аналізу дали змогу відповісти на питання, як зміниться (у кількісному виразі) значення конкретного макропоказника при зміні факторів, що уособлюють податковий вплив. Дослідження мало практичний характер – на основі розробленої моделі були апробовані варіанти зміни різних ставок податків у рамках підготовки державного бюджету і основних показників макроекономічного розвитку країни на 2006 р.

Отже, економіко-математичні моделі широко використовуються у практиці дослідження процесів впливу змін податково-бюджетної політики на динаміку економічного розвитку країни, розрізняючись:

- більшою чи меншою деталізацією фінансового (податково-бюджетного) блоку;
- наявністю процедури автоматичного калібрування (вирівнювання) статистичних даних;
- використанням алгоритму одночасного чи послідовного рішення моделі;
- можливістю проведення сценарного аналізу;
- методичними підходами до моделювання окремих взаємозв’язків між показниками;
- більшою чи меншою точністю прогнозів і т. ін.

Логіка підходу до дослідження макроекономічної реакції на зміну податкової політики у спрощеному вигляді є такою.

1. Податки справляють безпосередній вплив на рівень і структуру сукупного попиту, а через нього сприяють зростанню чи гальмують виробництво.
2. Зміна податків позначається на заощадженнях в економіці, зумовлюючи стимулювання чи згортання інвестиційних процесів, що, у

¹ Моделирование влияния изменения налоговых ставок на макроекономические индикаторы / В рамках Программы развития ООН в Узбекистане. Проект “Реформа налоговой системы и разработка новой редакции налогового кодекса” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.undp.uz/ru/publications/publication.php?id=61>.

свою чергу, відбивається на виробництві. Наприклад, зміна ставки податку на прибуток впливає на обсяг прибутку підприємства і, відповідно, на його інвестиційні можливості.

3. Розмір податків на виробництво впливає на співвідношення між собівартістю виробництва і відпускнуою ціною, а отже – на рентабельність виробництва і конкурентоспроможність продукції/послуг на відповідному ринку.

4. Розмір податків впливає на реальну вартість робочої сили – підвищення податку на доходи фізичних осіб знижує доходи, які залишаються у їх розпорядженні, що позначається на попиті і заощаженнях, а через них – на інвестуванні й виробництві.

У загальному вигляді структуру економіко-математичної моделі з виокремленим бюджетним блоком представлено на рис. 7.5.4.



Рис. 7.5.4. Типова структурна блок-схема економіко-математичної моделі з виокремленим податково-бюджетним блоком

Складено авторами.

7.5.4. Методологічні підходи до оцінки макроекономічних наслідків зміни динаміки податків (на прикладі України)

При розробленні ефективної податково-бюджетної політики важливого значення набуває врахування макроекономічного аспекту, зокрема, постає питання визначення й аналізу макроекономічних наслідків від реалізації тих чи інших податково-бюджетних заходів.

Як зауважувалося, податкова політика держави розробляється за двома основними напрямками: формування дохідної частини бюджету та використання податкових інструментів для економічного регулювання.

З метою вивчення впливу динаміки податків на макроекономічну ситуацію в Україні пропонується відстежувати залежність динаміки основних макроекономічних показників розвитку економіки України від динаміки основних податків. Дослідження пропонується здійснювати за допомогою методу економетричного моделювання, що дає можливість у числовій формі визначати взаємозв'язок між рядами економічної динаміки. Отримана за допомогою цього методу математична формула дає змогу оцінити (розрахувати) на перспективу значення досліджуваного ендогенного показника залежно від імовірної динаміки факторів, які на нього впливають. У процесі генерації економетричних рівнянь слід віддавати перевагу статистиці за той період, який є найбільш показовим з точки зору ситуації, яка реально склалася на останній момент (період). Наприклад, підхід до встановлення банками процентної ставки за кредитами та депозитами суттєво відрізняється для передкризового, кризового та післякризового періодів. Тобто при генерації відповідних рівнянь слід максимально врахувати реалії останніх періодів або обґрунтовані належним чином на майбутнє. Згенеровані економетричні рівняння з'єднують у систему, яка розв'язується за допомогою спеціальних методів, наприклад, часто використовується метод покрокових наближень Гаусса – Зейделя.

Макроекономічну динаміку варто оцінювати сукупністю таких показників: ВВП; кінцеве споживання приватного сектору (домашніх господарств); кінцеве споживання держави (витрати сектору загальнодержавного управління); інвестиції в основний капітал; експорт; імпорт; обсяг промислового виробництва; обсяг товарообігу; сума доходів бюджету; середньомісячна заробітна плата; індекс цін виробників промислової продукції; індекс споживчих цін.

Як фактори впливу на макроекономічну динаміку з боку податкової політики пропонується: ПДВ; податок на прибуток підприємств; податок на доходи фізичних осіб; інші непрямі податки (акцизний збір, мито).

Також пропонуються такі підходи до моделювання макроекономічних показників з урахуванням факторів податкового впливу:

Прогнозування динаміки ВВП	$VVP_S = f(INV_S, SUMPOD / VVP)$
Прогнозування динаміки інвестицій в основний капітал	$INV_S = f(VVP_S, SUMPOD / VVP)$
Прогнозування динаміки кінцевого споживання приватного сектору (домашніх господарств)	$CP_S = f(VVP_S, CP_S(-1), PODDOH / VVP, STD)$
Прогнозування динаміки кінцевого споживання держави	$CG_S = f((SUMDOH + DEF) / CPI, KURSGRN / CPI)$
Прогнозування динаміки імпорту	$M_S = f(VVP_S, (MITO + AZ) / M, KURSGRN / CPI)$
Прогнозування динаміки експорту	$X_S = f(VVP_S, (CP_S + CG_S), X_S(-1), SUMPOD / VVP)$
Прогнозування динаміки товарообігу	$TOVOB_S = f(VVP_S, CPI, PODDOH)$
Прогнозування динаміки індексу споживчих цін	$CPI = f(ZPNOM, ZPREAL, DEFZB / VVP, PODDOH / VVP, SRKGRN, STKBD, PPI)$
Прогнозування динаміки індексу цін виробників	$PPI = f(PROM, PROM_S, (PDV + AZ + MITO) / PROM, X)$
Прогнозування динаміки промислового виробництва	$PROM_S = f(INV_S, INV_S(-1), \dots, (PDV + AZ + PODPRIB) / VVP)$
Прогнозування динаміки заробітної плати	$ZP_S = f(ZP, VVP_S, PODDOH / VVP, CPI)$
Прогнозування динаміки ВВП у фактичних цінах	$VVP = f(VVP(-1), INV_S, CPI)$
Прогнозування динаміки валового внутрішнього доходу, що залишається у розпорядженні економічних агентів	$VVD = VVP - SUMDOH$
Прогнозування динаміки суми доходів бюджету	$SUMDOH = f(VVP, SUMPOD)$

AZ – акцизи на ввізні товари;

CP_S – приватне кінцеве споживання, зіставні ціни;

PROM – промислова продукція, фактичні ціни;

PROM_S – промислова продукція, зіставні ціни;

PDV – податок на додану вартість;

CP_S(-1) – приватне кінцеве споживання за попередній рік, зіставні ціни;	PPI – індекс цін виробників;
CG_S – кінцеве споживання держави, зіставні ціни;	PODPRIB – податок на прибуток підприємств;
CPI – індекс споживчих цін;	SUMDON – сума доходів бюджету;
DEF – дефіцит бюджету;	SUMPOD – сума податків бюджету;
INV_S – інвестиції в основний капітал, зіставні ціни;	STD – банківська депозитна ставка, середньорічна;
INV_S, INV_S(-1), ... – інвестиції в основний капітал за кілька періодів, зіставні ціни;	VVP – валовий внутрішній продукт, фактичні ціни;
KURSGRN – курс гривні до долара США, середньорічний;	VVP_S – валовий внутрішній продукт, зіставні ціни;
M_S – імпорт, зіставні ціни;	VVD – валовий внутрішній дохід, що залишається у розпорядженні економічних агентів після оподаткування;
MITO – мито на ввізні товари;	X_S – експорт, зіставні ціни;
TOVOB_S – обсяг товарообігу, зіставні ціни;	X_S(-1) – експорт за попередній період, зіставні ціни;
PODDON – податок на доходи фізичних осіб;	ZP_S – заробітна плата, зіставні ціни;
	ZP – заробітна плата, фактична.

Для прикладу розглянемо генерацію рівняння для приватного кінцевого споживання (кінцеве споживання домашніх господарств). Динаміка приватного кінцевого споживання залежить від таких факторів:

- 1) динаміки реального валового внутрішнього продукту (VVP_S);
- 2) рівня приватного кінцевого споживання, досягнутого у попередні періоди (CP_S(-1));
- 3) динаміки частки податків на доходи фізичних осіб у валовому внутрішньому продукті (PODDON / VVP);
- 4) середньої ставки комерційних банків за депозитами (STD).

$$CP_S = f(VVP_S, CP_S(-1), PODDON / VVP, STD).$$

За економічною логікою перші два фактори справляють позитивний вплив на динаміку реального кінцевого споживання домашніх господарств: досягнутий рівень валового внутрішнього продукту є джерелом споживання, а досягнутий рівень кінцевого споживання у попередні періоди відображає схильність до споживання. Третій фактор чинить негативний (від'ємний) вплив на приватне кінцеве споживання, оскільки відображає пряме вилучення частини доходів фізичних осіб, безпосередньо зменшуючи їхню можливість споживати. Четвертий фактор також чи-

нить від'ємний вплив на приватне кінцеве споживання, оскільки зростання ставок комерційних банків за депозитами стимулює заощадження.

Генерація рівняння з використанням числових рядів економічної динаміки за допомогою методу економетричного моделювання дала змогу отримати такі числові коефіцієнти для вибраних факторів (табл. 7.5.1).

Наступна таблиця (табл. 7.5.2) відображає статистичні характеристики отриманого рівняння, що характеризують його якість відповідно до вимог теорії економетричного моделювання. Численні значення отриманих характеристик згенерованого рівняння (коефіцієнт детермінації $R^2 = 0,99$; скоригований коефіцієнт детермінації $R^2_{\text{скор.}} = 0,99$; статистика Фішера $F = 354,59$; статистика Дарбіна – Уотсона $DW = 2,63$) свідчать про його якість і адекватність та відповідність вимогам теорії економетричного моделювання. Рис. 7.5.5 демонструє його досить високу прогностичну точність.

Оцінка точності результатів розв'язку в економетричних моделях необхідна для визначення прогностичних властивостей моделі, вирішення питання про її придатність до практичного використання, а також виявлення джерел похибок прогнозованих у моделі показників і змінних. Похибки прогнозування в економетричних моделях накопичуються внаслідок умовності регресійних рівнянь і стохастичного характеру моделі, наявності формалізованих припущень відносно якісних змінних у процесі генерації рівнянь, а також зміни структури причинно-наслідкових зв'язків моделі між періодами спостереження і прогнозування.

Найпоширенішим методом оцінки помилок моделі вважається її розв'язання за ретроспективним (внутрішньобазовим) прогнозом (ex-post прогнозом). Аналіз ex-post прогнозів показує ступінь відхилення фактичної і прогнозної інформації протягом ретроспективного періоду розвитку системи, а отже, дає змогу зробити обґрунтовані припущення щодо її прогностичних властивостей на майбутнє за умови збереження зв'язків і тенденцій. У разі “негладкої” динаміки, коли значення показника у певні періоди суттєво (нетипово) “випадає” із загальної тенденції, використовуються так звані фіктивні змінні, які дають змогу “згладити” сплески у динаміці показника. Здебільшого такі фіктивні змінні застосовують у кризових чи перехідних періодах.

Наступний графік дає можливість зробити висновок про досить високу прогностичну точність згенерованого рівняння для показника “Приватне кінцеве споживання” (рис. 7.5.5).

Таблиця 7.5.1
Параметризація регресійного рівняння для приватного кінцевого споживання
(кінцеве споживання домашніх господарств)

$Y = -48\,669,78 - 890,41 \cdot X2 - 111\,317,48 \cdot X3 - 7\,325\,370,69 \cdot X6 + 0,2427 \cdot X7 + 0,9426 \cdot X8$					
Коефіцієнт	Значення	Стандартна похибка	t-статистика	Вірогідність	
A0 (константа)	-48 669,7847	91 799,3038	-0,5302	0,6187	
При X2 ("Середня ставка комерційних банків за депозитами, %" (STD)[t])	-890,4179	2 024,2260	-0,4399	0,6784	
При X3 ("Податок на доходи фізичних осіб, млн грн" (PODDOH)[t] / "ВВП в номінальному виразі, млн грн" (VVP)[t])	-111 317,4813	800 848,2519	-0,1390	0,8949	
При X6 ("Фіктивна змінна" (F2010_1[t])*	-7 325 370,6969	2 236 595,0193	-3,2752	0,0221	
При X7 ("ВВП у зіставних цінах, млн грн" (VVP_S)[t])	0,2427	0,2123	1,1429	0,3048	
При X8 ("Приватне кінцеве споживання у зіставних цінах, млн грн" (CP_S)[t-1])	0,9426	0,2143	4,3981	0,0070	

* Фіктивна змінна використовується для "згладжування" кризового спаду показника у 2009 р.

Складено за результатами генерації рівняння.

Таблиця 7.5.2

Якісні характеристики регресійного рівняння для приватного кінцевого споживання (кінцеве споживання домашніх господарств)

Характеристика	Значення
<i>Критерії якості</i>	
Коефіцієнт детермінації (R^2)	0,99
Скоригований коефіцієнт детермінації (adj R^2)	0,99
Статистика Фішера (F)	354,59
Вірогідність статистики Фішера (p-v)	0,00
Логарифм функції правдоподібності (LogL)	-98,44
Стандартна помилка (SE)	6 763,94
<i>Діагностичні критерії</i>	
Статистика Дарбіна – Уотсона (DW)	2,63
<i>Аналіз залишків</i>	
Дисперсія залишків	20 795 840,65
Статистика Жака – Бера	0,04

Складено за результатами генерації рівняння.

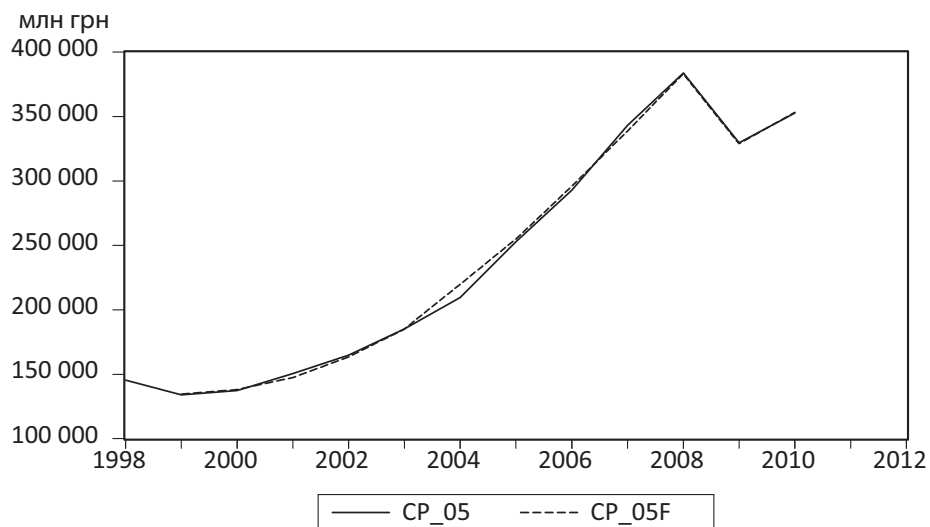


Рис. 7.5.5. Динаміка фактичних (CP_05) і спрогнозованих (CP_05F) значень показника “Приватне кінцеве споживання”, зіставні ціни 2005 р.

Складено за результатами генерації рівняння.

Згенерувавши рівняння для всіх наведених показників (змінних), отримуємо систему рівнянь із визначеними числовими значеннями коефіцієнтів при вибраних факторах. Розв'язання завдань цієї системи на певний прогнозний період дасть змогу оцінити ймовірну динаміку сукупності визначених показників залежно від очікуваної динаміки факторів впливу.

Відповідно до наведених підходів до моделювання макроекономічних показників з урахуванням факторів податкового впливу принципова блок-схема економіко-математичної моделі має такий вигляд (рис. 7.5.6).

Пропонована економетрична модель може бути використана для здійснення багатоваріантних імітаційних досліджень впливу рівня оподаткування на динаміку основних макроекономічних показників у рамках підготовки щорічного бюджету та бюджетних розрахунків на наступні за ним два роки. Мета цих досліджень полягатиме у визначенні як оптимального варіанта оподаткування, так і податкових та інших умов забезпечення заданої динаміки макроекономічних показників на середньострокову перспективу.

ВИСНОВКИ ДО РОЗДІЛУ 7

1. Запропонована Інформаційно-аналітична система супроводження бюджетного процесу в Україні (ІАСБП) належить до інноваційних технологій обґрунтування бюджетно-податкової політики держави. Досвід створення ІАСБП свідчить, що на її основі можливі наукові передбачення тенденцій розвитку економічної системи за ситуацій неповної інформації. Важливим аспектом її розроблення є те, що звичайних інструментів-передумов щодо раціональної поведінки економічних суб'єктів недостатньо. І не тому, що суб'єкти поведуться нераціонально (непередбачувано), а тому, що реальні підстави їх поведінки приховані для спостерігачів. Поведінка людей, звичайно, не є довільною, а перебуває у колі інститутів-правил, що склалися у певний період часу. З урахуванням цього не варто очікувати різких трансформацій економічної системи на невеликих часових інтервалах. Саме тому розроблена ІАСБП – це спосіб вирішення проблем наукового передбачення у ситуації неповної інформованості. Система побудована як індуктивний аналог інститутів-правил поведінки економічних суб'єктів у вигляді виявлених відносно стійких зв'язків між офіційними економічними показниками.

2. Для практичного використання ІАСБП у комплексі з іншими економічними, математичними та інформаційними інструментами розроб-

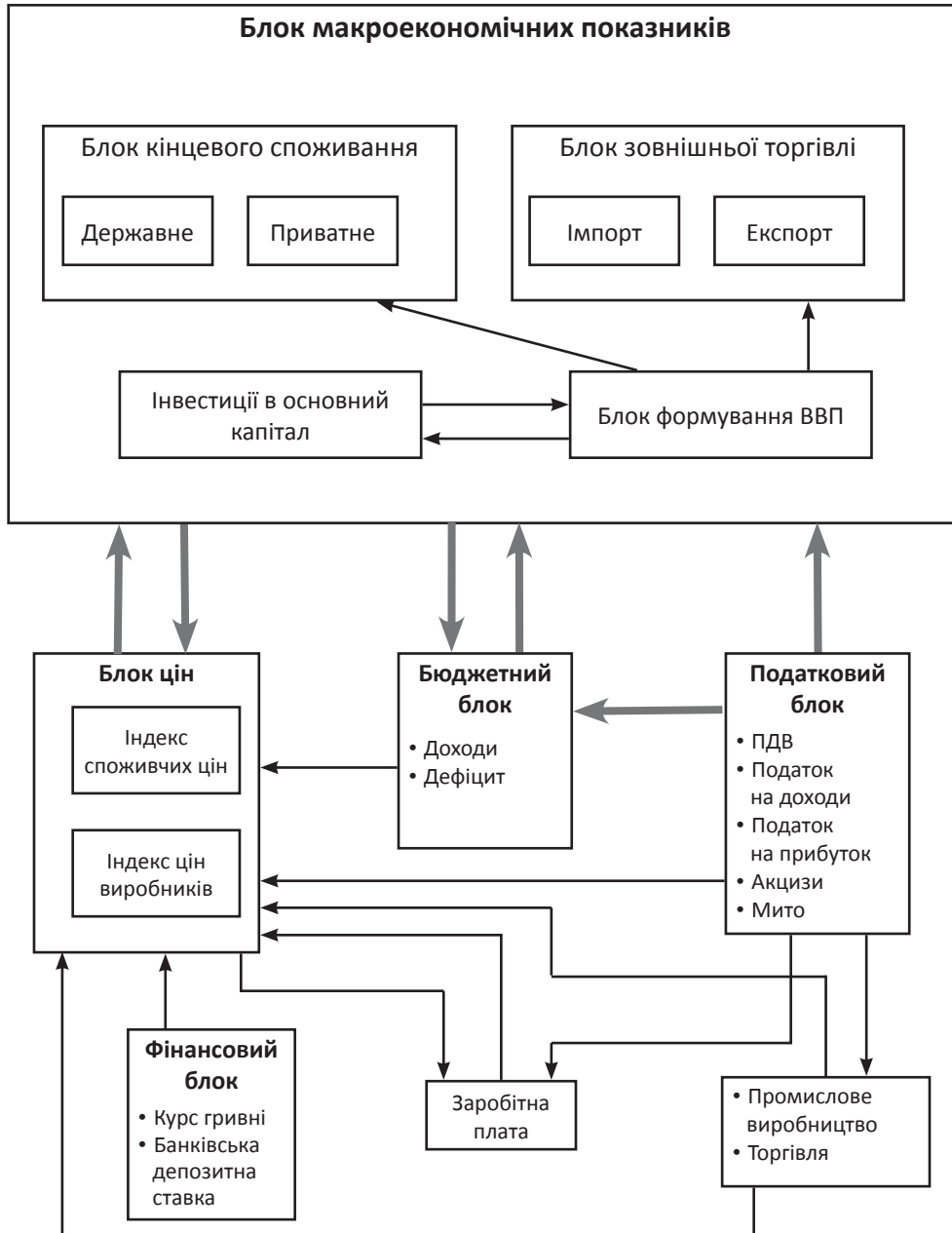


Рис. 7.5.6. Принципова блок-схема моделі оцінки макроекономічних наслідків зміни динаміки податків

Складено авторами.

лено технологію її формування й підтримки, яка дає змогу: створювати й оновлювати бази даних, що характеризують господарські процеси в Україні на регіональному та макроекономічному рівнях; формувати й аналізувати різні сценарії їх розвитку; виконувати розрахункові імітаційні експерименти для оцінювання впливу певних фінансово-економічних регуляторів на економіку окремих регіонів і країни загалом.

3. Важливо правильно окреслити сферу застосування ІАСБП та розуміти, де вона прогнозує коректно, а де починає помилятися. У створеній системі трирічний період прогнозування є прийнятним та обґрунтованим. Окрім того, необхідно знати загальні тенденції зміни правил. Це потребує врахування моделей поведінки, що змінюються під впливом зовнішніх факторів і внутрішньої природи людини. Отже, мають тривати подальші дослідження з метою виявлення довгострокових тенденцій розвитку господарських популяцій з використанням методів еволюційної економіки. Виокремлені наукові положення не були повною мірою використані у розробці, запропонованій ІАСБП, і можуть стати основою подальших досліджень у зазначеному напрямі. Також необхідно забезпечити зв'язок особливостей розрахунків трирічних прогнозів та довгострокових еволюційних тенденцій. Без вирішення цього завдання запропонована методологія моделювання динамічних економічних систем не є цілком закінченою, що може вважатися перспективним напрямом у дослідженні цієї проблеми.

4. За допомогою програмно-аналітичного інструментарію “Макропрогноз економіки України” в межах ІАСБП мають перевіряти окремі гіпотези ефективної взаємодії бюджетної сфери із секторами національної економіки, що дає змогу здійснити прогнозні розрахунки в умовах нестабільної економічної кон'юнктури та отримати матрицю фінансових потоків для перевірки збалансованості макропрогнозу за сценарними варіантами розвитку макроекономічної ситуації в Україні, а також розширити інтеграційні взаємозв'язки з блоком регіональних бюджетів і технічні можливості ієрархічного підпорядкування ІАСБП на регіональному та місцевому рівнях (на рівні всіх 25 областей України, міст Києва і Севастополя) з інструментарієм “*Макропрогноз економіки України*”.

Програмно-аналітичний інструментарій “*Макропрогноз економіки України*” може використовуватися для макроекономічного аналізу і сценарного прогнозування розвитку економіки України на середньостроковий перспективний період (три роки) відповідно до концепції бюджетно-

го прогнозування щодо адекватності перспективних оцінок бюджетних показників, які рекомендовано розраховувати на прогнозний період не більше трьох наступних років. Саме тому прогнозні оцінки за останній рік прогнозного періоду можна виконати після отримання та опрацювання задіяних у модельному інструментарії статистичних даних за останній рік звітного періоду. Проведений за розробленими у цьому дослідженні комплексними макромоделями аналіз прогнозних ситуацій за альтернативними сценаріями економічної політики згідно з припущеннями блоку екзогенних змінних дає змогу сформулювати практичні рекомендації щодо механізмів нівелювання кризових ситуацій і запобігання їм, а також регулювання економічного розвитку на середньострокову перспективу.

За оцінкою ефективності, прозорості й простоти системи оподаткування Україна посідає одне з останніх місць, а отже, за податковим законодавством визнається світовими інституціями як неприваблива країна щодо ведення бізнесу та залучення інвестицій. Для відображення функцій держави як регулятора економічного розвитку, зокрема оцінки макроекономічних наслідків певних заходів податково-бюджетної політики, всі сучасні макроекономічні моделі містять бюджетний блок. Вивчати мультиплікативні ефекти та макроекономічний “відгук” на зміни податково-бюджетної політики в Україні пропонується на базі представленої економетричної моделі, яка оцінює залежність динаміки основних макроекономічних показників від рівня оподаткування і дає змогу досліджувати позитивні й негативні наслідки впливу заходів фіскальної й фінансової політики держави на середньострокову перспективу.

НАУКОВЕ ВИДАННЯ

**ФІНАНСОВА СИСТЕМА
НАЦІОНАЛЬНОЇ ЕКОНОМІКИ:
ПРОБЛЕМИ РОЗВИТКУ ТА УПРАВЛІННЯ ЗМІНАМИ**

У трьох томах

За загальною редакцією
Т. І. ЄФИМЕНКО

Том 1

Відповідальний за випуск

В. Д. Королюк

Редактори:

*С. В. Бартош, І. А. Книш,
Л. М. Осадча, Н. М. Капшєєва*

Коректори:

*С. В. Зюбенко, О. В. Орел,
Н. Г. Пузиренко, С. М. Циркун*

Комп'ютерна верстка

*Г. Г. Пузиренка, А. Б. Нефєдова,
І. М. Кіріличєва, А. А. Молотая*

Підп. до друку 25.12.2012. Формат 70×100/16. Папір офсетний № 1. Друк офсетний.
Гарнітура "Warnock Pro". Ум. друк. арк. 72,8. Обл.-вид. арк. 44,7.
Наклад 300 прим. Зам. 12-1152к

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 № 4384 від 08.08.2012.

Віддруковано на ПАТ "ВПОЛ"
03151, м. Київ, вул. Волинська, 60.

Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК № 4404 від 31.08.2012.

Фінансова система національної економіки: проблеми розвитку та управління
Ф59 змінами : у 3 т. / за заг. ред. Т. І. Єфименко ; ДННУ “Акад. фін. управління”. – К., 2012.

ISBN 978-966-2380-36-1

Т. 1. – 2012. – 894 с.

ISBN 978-966-2380-37-8

У монографії розкрито теоретичні та практичні аспекти обґрунтування й впровадження фінансових інновацій як чинника стратегії розвитку системи управління державними фінансами, модернізації фінансової системи у контексті реалізації Програми економічних реформ на 2010–2014 роки “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава” та Національного плану дій на 2012 рік щодо впровадження Програми економічних реформ. Відбито результати науково-дослідних робіт, що виконувалися ДННУ “Академія фінансового управління” у 2012 р. відповідно до Тематичного плану науково-дослідних робіт на 2012–2014 роки, реалізації Комплексного тематичного плану науково-дослідних робіт у галузі державних фінансів, затвердженого наказом Міністерства фінансів України “Про наукове та науково-організаційне забезпечення виконання Національного плану дій на 2012 рік щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010–2014 роки” від 12.06.2012 № 703. Автори монографії – працівники Академії фінансового управління, науково-дослідних економічних інститутів НАН України, провідних вищих навчальних закладів, фахівці Міністерства фінансів України.

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

УДК 336.02
ББК 93.65

Для нотаток

Для нотаток