

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 2

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:

П. П. Андреев (13.4), Р. Л. Балакін (9.2, 9.3), В. Й. Башко (8.1, 8.2, 8.4, 8.5), Т. П. Богдан (8.3),
С. І. Брус (розд. 11), Є. О. Бублик (11.1), М. Г. Гайдай (12.1, 12.2), С. С. Гасанов (9.1–9.4),
Л. В. Гізатуліна (12.5), Н. О. Гура (14.3), Т. І. Єфименко (12.5), Є. В. Калюга (12.7),
О. О. Канцуров (12.1, 12.2), В. П. Кудряшов (9.1, 9.4), С. В. Кульпінський (9.5), В. Ю. Лісіна
(13.2), Л. Г. Ловінська (12.5–12.7), С. Л. Лондар (8.1, 8.2, 8.4, 8.5), Я. В. Олійник (14.1,
14.2, 14.4), М. Ю. Очеретна (12.1, 12.2), О. В. Процько (розд. 10), В. І. Ричаківська (12.3,
12.4), Н. І. Сушко (12.6), О. О. Чечуліна (13.3, 13.5), І. Ю. Чумакова (13.1), Н. М. Шелудько
(11.1, 11.3), О. Є. Шпенюк (8.3)

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 978-966-2380-38-5 (т. 2)

© Автори, 2012
© ДННУ “Академія фінансового
управління”, 2012

Частина IV**ІННОВАЦІЙНИЙ КОНТЕКСТ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ
СТІЙКОСТІ ДЕРЖАВНИХ ФІНАНСІВ****Розділ 8****СТРАТЕГІЧНІ АСПЕКТИ УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНИМ БОРГОМ**

8.1. Інноваційні підходи до вдосконалення показників, що зумовляють ефективність управління державним боргом	8
8.2. Ризики, пов'язані з управлінням державним боргом, та шляхи їх мінімізації	21
8.3. Перспективні напрями зменшення вартості обслуговування внутрішнього боргу та фактори впливу на рівень процентних ставок за ОВДП	44
8.4. Фіскальні правила як інноваційний механізм забезпечення стійкості сфери державних фінансів: міжнародний досвід	76
8.5. Суверенні фонди та їхня роль у формуванні антициклічної фіскальної політики в країнах із сировиннозалежною економікою	104
Висновки до розділу 8	127

Розділ 9**СТІЙКІСТЬ ДЕРЖАВНИХ ФІНАНСІВ
ТА ІННОВАЦІЙНІ МЕХАНІЗМИ ЇЇ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ**

9.1. Управління стійкістю державних фінансів в системі інноваційних механізмів фіскального регулювання	144
9.2. Інноваційні підходи до забезпечення стійкості державних фінансів в країнах Європейського Союзу	170
9.3. Модернізація державної фінансової допомоги суб'єктам господарювання в Європейському Союзі: досвід для України	195
9.4. Аналіз стійкості державних фінансів України та обґрунтування механізмів її забезпечення	208
9.5. Механізми стимулювання інноваційного розвитку державних фінансових корпорацій	232
Висновки до розділу 9	245

Розділ 10

ПРІОРИТЕТИ ПОСТКРИЗОВОЇ МОДЕРНІЗАЦІЇ РИНКУ ДЕРЖАВНИХ ЦІННИХ ПАПЕРІВ УКРАЇНИ ТА МЕХАНІЗМИ ЇХ РЕАЛІЗАЦІЇ

10.1. Кризова трансформація ринків державних цінних паперів у Євросоні: основні тенденції і висновки для України	250
10.2. Трансформація ринку державних цінних паперів України у 2008–2012 роках	259
10.3. Ризики ринку державних цінних паперів в Україні та заходи щодо їх мінімізації.	266
Висновки до розділу 10	280

Розділ 11

МОНІТОРИНГ РИЗИКІВ НА РИНКУ ФІНАНСОВИХ ПОСЛУГ У СИСТЕМІ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ФІНАНСОВОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ: КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ І ПРИКЛАДНІ АСПЕКТИ

11.1. Моніторинг ризиків на ринку фінансових послуг в Україні: особливості та інституційні обмеження.	283
11.2. Удосконалення державного регулювання ринку фінансових послуг у частині забезпечення моніторингу ризиків: раціональні елементи світового досвіду для України	302
11.3. Актуальні аспекти удосконалення нормативно-правової бази щодо підвищення дієвості системи моніторингу ризиків на ринку фінансових послуг в Україні	305
Висновки до розділу 11	320

Частина V

ІНФОРМАЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ІННОВАЦІЙНИХ МЕХАНІЗМІВ ФІНАНСОВОГО УПРАВЛІННЯ

Розділ 12

ІМПЛЕМЕНТАЦІЯ МІЖНАРОДНИХ СТАНДАРТІВ У НАЦІОНАЛЬНУ СИСТЕМУ БУХГАЛТЕРСЬКОГО ОБЛІКУ ТА ФІНАНСОВОЇ ЗВІТНОСТІ

12.1. Передумови та процес запровадження міжнародних стандартів фінансової звітності для суб'єктів підприємницької діяльності в Україні.	324
12.2. Удосконалення фінансової звітності суб'єктів підприємницької діяльності.	341

12.3. Критичний аналіз процесу реформування системи бухгалтерського обліку та фінансової звітності банків України в контексті змін у законодавстві України.	359
12.4. Особливості формування та напрями удосконалення інформаційної бази фінансового управління у банківському секторі в контексті вимог світових і національних органів регулювання	378
12.5. Світовий та європейський досвід запровадження міжнародних стандартів у державному секторі	391
12.6. Критичний аналіз тенденцій реформування системи бухгалтерського обліку та фінансової звітності державного сектору економіки України .	421
12.7. Застосування методу нарахування у комбінації з касовим методом та економічною класифікацією IMF GFSM 2001	448
Висновки до розділу 12	466

Розділ 13

ІННОВАЦІЙНІ МЕХАНІЗМИ РОЗВИТКУ ДЕРЖАВНОГО ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ

13.1. Система державного фінансового контролю в Україні та інноваційні механізми її розвитку	474
13.2. Теоретичні підходи до розвитку фінансового контролю як умови реалізації фінансової політики держави	498
13.3. Запровадження в органах державного сектору системи внутрішнього контролю європейського зразка, основаної на управлінні ризиками. .	516
13.4. Базові засади функціонування внутрішнього аудиту в органах державного сектору	554
13.5. Поступова зміна пріоритетів діяльності зовнішнього контролю – запровадження ризик-орієнтованого підходу при плануванні інспектування в системі органів Державної фінансової інспекції України.	590
Висновки до розділу 13	607

Розділ 14

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ УДОСКОНАЛЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНО-МЕТОДИЧНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БУХГАЛТЕРСЬКОГО ОБЛІКУ ТА ФІНАНСОВОЇ ЗВІТНОСТІ НЕПРИБУТКОВИХ ОРГАНІЗАЦІЙ В УКРАЇНІ

14.1. Міжнародний досвід регулювання бухгалтерського обліку і фінансової звітності неприбуткових організацій.	614
--	-----

14.2. Критичний аналіз нормативно-правового забезпечення бухгалтерського обліку неприбуткових організацій в Україні	644
14.3. Методологічні засади бухгалтерського обліку неприбуткових організацій	678
14.4. Удосконалення бухгалтерського обліку та звітності неприбуткових організацій	698
Висновки до розділу 14	720

ЧАСТИНА IV

**ІННОВАЦІЙНИЙ КОНТЕКСТ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ
СТІЙКОСТІ ДЕРЖАВНИХ ФІНАНСІВ**

СТРАТЕГІЧНІ АСПЕКТИ УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНИМ БОРГОМ

8.1. ІННОВАЦІЙНІ ПІДХОДИ ДО ВДОСКОНАЛЕННЯ ПОКАЗНИКІВ, ЩО ЗУМОВЛЮЮТЬ ЕФЕКТИВНІСТЬ УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНИМ БОРГОМ

Боргова криза, що охопила останніми роками країни Європи, створює загрози додаткового впливу будь-яких проявів фінансово-економічної нестабільності на сферу державного боргу України. Попри те, що впродовж 2011 р. відношення обсягу прямого державного боргу до ВВП скоротилося з 29,6 до 27,1 %, а сукупного – з 39,9 до близько 35,9 %, ситуація потребує постійної уваги, адже структура економіки України є експортоорієнтованою, у виробництві домінують товари з малою даною вартістю (тобто переважно сировинні), тому її стан сильно залежить від кон'юнктури ринків, на які надходить продукція України. Хоча за I півріччя 2012 р. сукупний державний борг змінився у відносному вимірі незначною мірою, потрібна скрупульозна робота Міністерства фінансів України, інших відомств для того, щоб забезпечити боргову безпеку країни.

Фінансування державного бюджету за рахунок боргових джерел у 2012 р. планується в обсязі 98,5 млрд грн, із яких 61 млрд грн, або 61,9 %, становлять внутрішні запозичення та 37,5 млрд грн, або 38,1 %, – зовнішні. Враховуючи зазначений обсяг запозичень, передбачених у Законі України “Про Державний бюджет України на 2012 рік”, на кінець року державний борг планується в обсязі 416,3 млрд грн.

У 2013 і 2014 рр. прогнозний обсяг запозичень, відповідно до показників Середньострокової стратегії управління державним боргом на 2012–2014 роки, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 10.05.2012 № 607, становитиме відповідно 82,0 і 94,3 млрд грн. Як зазначається в постанові, основним фактором посилення боргового

навантаження на державний бюджет у найближчій і середньостроковій перспективі є необхідність погашення боргових зобов'язань, узятих за останніх чотири роки. Зокрема, протягом 2012 р. пікове навантаження створюватиметься за рахунок погашення зовнішніх позик, здійснених у 2010 р., облігацій зовнішніх державних позик 2007 р. у сумі 4 млрд грн та позики Міжнародного валютного фонду в сумі 7,3 млрд грн, здійсненої у 2008 р.

Найбільш значимими ризиками, пов'язаними з управлінням державним боргом у середньостроковій перспективі, вважаються:

- зменшення попиту на вітчизняні товари й послуги на зовнішньому ринку;
- погіршення показників платіжного балансу;
- девальвація/ревальвація національної валюти;
- погіршення ситуації на світовому фінансовому ринку;
- недостатнє відновлення функціонування банківського сектору та його залежність від зовнішніх кредитних ресурсів.

Крім цього, слід назвати недосконалість регулювання сфери державного боргу. Як зазначалось у Посланні Президента України до Верховної Ради України на 2012 рік, упродовж 2011 р. "...у сфері державних фінансів спостерігалось зростання переважно короткострокового державного боргу та затягування питань щодо зменшення навантаження на державний бюджет з боку пенсійної системи та НАК "Нафтогаз України".

Тому для забезпечення боргової безпеки України в рамках виконання щорічного Національного плану дій щодо реалізації Програми економічних реформ на 2010–2014 роки "Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава" за напрямом "Реформа державних фінансів" іде активний пошук нових інструментів і механізмів нівелювання зазначених загроз, удосконалення управління державним боргом. Одним із напрямів такого пошуку може бути вивчення найкращого міжнародного досвіду щодо вибору системи показників, які використовуються в цій сфері, та аналізу особливостей бюджетного обліку, застосовуваного в Україні.

Переважає більшість країн світу дотримується положення, за яким обов'язковою умовою виконання управлінської функції органами державного управління щодо необхідних обмежень бюджетного дефіциту, забезпечення боргової безпеки та стабільності державних фінансів у довгостроковому періоді є наявність системи адекватного оцінювання сальдо бюджету, обсягів державного й гарантованого державою боргу, видатків і квазіфіскальних операцій.

В Україні загальноприйнятими індикаторами стану державних фінансів є сальдо бюджету, державний і гарантований державою борг, на рівень і обсяги яких у Бюджетному кодексі України та законі про державний бюджет на відповідний рік встановлюються кількісні обмеження. Проте водночас є аспекти вітчизняного обліку сальдо бюджету й боргу, у яких такий облік із переходом до середньострокового бюджетного планування потребує вдосконалення. В Україні облік і використання показника сальдо бюджету мають ряд особливостей, що призводить до заниження величини дефіциту бюджету та істотно нівелює його значення як індикатора збалансованості державних фінансів.

У більшості країн світу для характеристики збалансованості державних фінансів, як правило, використовується показник сальдо сектору загального державного управління (СЗДУ). Збалансованість державних фінансів в Україні характеризується через показник дефіциту/профіциту державного бюджету. Згідно з класифікацією Міжнародного валютного фонду (МВФ), цей показник інформує про збалансованість лише частини сектору центрального уряду (*budgetary central government*)¹ та не враховує операцій некомерційних організацій, створених із метою виробництва товарів і надання послуг без отримання доходу чи фінансової вигоди для органу, що їх створив та за рахунок якого вони функціонують, а також фондів соціального страхування (рис. 8.1.1).

Переважно зазначені установи мають окремі кошториси, власні джерела надходжень, інші, ніж трансферти з бюджету. В Україні у 2012 р. до таких установ належали: Державна іпотечна установа, Аграрний фонд, ДП “Фінансування інвестиційних проектів”². Діяльність перших двох установ в Україні в період 2008–2011 рр. істотно не впливала на показники сектору центрального уряду. Державна іпотечна установа використовувала власні запозичення на придбання фінансових активів, а Аграрний фонд витрачав кошти, внесені в його статутний капітал, на придбання продукції сільськогосподарських виробників із метою її подальшої реалізації. Такі операції, що визначаються у вітчизняному

¹ Government Finance Statistics Manual 2001. Companion Material [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/gfs/manual/intbin.pdf>.

² Деякі питання підготовки до реалізації проекту організації залізничного пасажирського сполучення м. Київ – міжнародний аеропорт “Бориспіль” і будівництва інших інфраструктурних об’єктів Київського регіону : постанова Кабінету Міністрів України від 28.03.2011 № 335 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/335-2011-%D0%BF>.



Рис. 8.1.1. Схема державного (суспільного) сектору в Україні

Складено автором.

бюджетному обліку за касовим методом*, практично не впливали на сальдо бюджету.

Натомість проведення операцій іншими установами інколи мало значний вплив на сальдо центрального уряду. Це пов'язане з тим, що, наприклад, операції здійснення запозичень та їх використання згаданими установами не враховуються у звітах про виконання державного бюджету. Діяльність цих установ відображається в державному бюджеті за статтею видатків лише за потреби погашення запозичень. Використання такого підходу призводить до часового викривлення обсягів сальдо бюджету та зниження його рівня відносно ВВП у середньо- й довгостроковому періодах.

Недосконалою є й методика обліку операцій Державного агентства автомобільних доріг України "Укравтодор", котре, починаючи з 2004 р., здійснює запозичення під державні гарантії та погашає їх від власного

* Зважаючи на те, що обсяги активів у Державній іпотечній установі та в Аграрному фонді були незначними, вплив зміни їх вартості на сальдо бюджету, визначене за методом нарахувань, є неістотним.

імені. Зазначені операції відображаються за статтями доходів (за кодом – кошти, які отримують бюджетні установи від підприємств, організацій, фізичних осіб та від інших бюджетних установ для виконання цільових заходів) і видатків (за кодом – оплата послуг) державного бюджету. Враховуючи те, що “Укравтодор” є бюджетною установою, за своєю економічною сутністю ці запозичення є державними, а тому повинні відображатися в державному бюджеті за статтями його фінансування¹. Унаслідок цього показник сальдо державного бюджету стає нечутливим до зазначених операцій.

Ще одним аспектом використання касового методу обліку є врахування або неврахування кредиторської й дебіторської заборгованостей державного й місцевих бюджетів. Зокрема, істотним є вплив залишків невідшкодованих із державного бюджету сум ПДВ на реєстраційні рахунки в банку з урахуванням випуску ПДВ-облігацій, переплат обов’язкових платежів до державного бюджету, кредиторської заборгованості місцевих бюджетів. Запровадження обліку дефіциту бюджету за методом нарахувань дало б змогу коректніше визначати обсяги дефіциту бюджету на рівні державного й зведеного бюджетів.

У 2009 р. до доходів державного бюджету було зараховано спеціальні права запозичення (СПЗ) у сумі 15,7 млрд грн, отримані від МВФ, що не відповідає економічній сутності дохідної частини бюджету та суперечить методологічним рекомендаціям МВФ².

Недоліком є й те, що наявна система обліку дає змогу відображати також витрати державного бюджету на покриття дефіциту Пенсійного фонду України та на придбання цінних паперів із низьким кредитним рейтингом за статтею фінансування “придбання фінансових активів”. Як показує практика, ймовірність повернення витрачених таких чином коштів державного бюджету є низькою, а тому їх доцільно було б обліковувати за статтями видатків. Зауважимо, що обсяг неповернених позик із Пенсійного фонду України у 2008 р. становив 3,6 млрд грн; у 2009 р. – 16 млрд; у 2010 р. – 7,9 млрд; у 2011 р. – 12,4 млрд грн (табл. 8.1.1).

¹ Звіт про результати аудиту використання коштів Державного бюджету України та кредитних ресурсів на будівництво, реконструкцію і капітальний ремонт автомобільних доріг загального користування державного значення / відп. за вип. І. М. Заремба, Г. А. Шах. – К. : Рахункова палата України, 2008 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/1257701#_5.

² Public Sector Debt Statistics : Guide for Compilers and Users [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.tffs.org/pdf/method/PSDS11fulltext.pdf>.

Таблиця 8.1.1

**Динаміка операцій, які могли змінювати обсяг дефіциту
Державного бюджету України, млрд грн**

Показник	2008	2009	2010	2011	2012	2013*
Зміна обсягів переплати обов'язкових платежів до державного бюджету	4,4	5,7	0,7	4,4	2,0	3,0
Зміна залишків невідшкодованого ПДВ	5,5	9,0	-10,7	4,2	14,0	-14,0
Випуск ПДВ-облігацій	-	-	16,4	-	0	18,0
Зарахування СПЗ у доходи бюджету	-	15,7	-	-	0	0
Запозичення під державні гарантії ДП "Фінансування інфраструктурних проектів"	-	-	4,5	5,5	-	8,0
Сальдо запозичень "Укравтодору"	0,6	7,3	2,1	0,8	-	-
Отримані позики (кредиторська заборгованість)	1,0	9,0	3,5	3,0	-	-
Погашені позики	0,4	1,7	1,4	2,2	-	-
Сальдо запозичень Пенсійного фонду України	3,6	16,1	7,9	12,4	11,9	11,0
Отримані позики	6,0	36,6	45,1	43,4	-	-
Погашені позики	2,4	20,5	37,2	31,0	-	-
Збільшення статутного капіталу комерційних банків, що перебували на межі банкрутства	-	17,7	-	8,3	0	0
"Київ"	-	3,6	-	-	0	0
"Родовід"	-	8,4	-	4,0	0	0
Укргазбанк	-	5,7	-	4,3	0	0
Збільшення статутного капіталу НАК "Нафтогаз України"	-	18,6	13,1	12,1	6,0	8,0

*Прогноз автора за даними Міністерства фінансів України.

Складено за даними Міністерства фінансів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minfin.gov.ua>; Державної казначейської служби України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.treasury.gov.ua>; Податкової служби України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.sta.gov.ua>; Рахункової палати України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ac-rada.gov.ua>; Національного банку України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.bank.gov.ua>.

Доволі низькою є також імовірність повернення коштів, спрямованих на рекапіталізацію банківських установ, що перебували на межі банкрутства. Відповідно до рекомендацій Євростату, операції з придбання урядом акцій комерційних банків повинні відображатися за статтею

придбання фінансових активів, виходячи з ринкової вартості придбаних акцій, за участі приватних інвесторів у рекапіталізації зазначених установ, а також враховуючи прибутковість і збитки в довгостроковому періоді¹. Обсяги придбання акцій комерційних банків, що перебували на межі банкрутства (“Київ”, “Родовід” і Укргазбанк) були значними. Так, у 2009 р. урядом придбано акцій зазначених комерційних банків на суму 17,6 млрд грн, у 2011 р. – 8,3 млрд грн. Оскільки на сьогодні лише Укргазбанк відновив нормальну діяльність, уряд, за оцінками, може повернути не більше ніж 25 % коштів, витрачених на рекапіталізацію цих фінансових установ. Враховуючи це, подібного роду операції за касовим методом доцільніше відображати за статтею видатків із державного бюджету. Критерієм стабільності стану фінансової установи, акції якої придбаються державою, може бути її кредитний рейтинг, присвоєний міжнародними рейтинговими агентствами. У разі відсутності рейтингу, його відкликання або якщо він нижчий за позицію “В” витрати на придбання акцій треба відображати за статтею витрат, у іншому випадку – за статтею “фінансування придбання фінансових активів”.

Якщо здійснювати облік зазначених операцій за методом нарахувань, то фактичні, а також майбутні витрати на придбання акцій установ, що перебувають на межі банкрутства, необхідно відображати за статтею видатків у момент прийняття рішення про рекапіталізацію цих установ. Якщо припустити, що з державного бюджету більше не будуть виділятися кошти на рекапіталізацію фінансових установ, загальні обсяги видатків і дефіциту бюджету, визначені за методом нарахувань у 2009 р., будуть більшими за офіційні показники, обчислені за касовим методом, майже на 26 млрд грн.

Аналогічними є висновки щодо витрат на збільшення статутного капіталу НАК “Нафтогаз України” (див. табл. 8.1.1).

Реальна збалансованість державних фінансів повинна оцінюватися з урахуванням значного обсягу квазіфіскальних операцій та квазіфіскаль-

¹ The impact on EU governments’ deficit and debt of the decisions taken in the 2011–2012 European summits [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/eurostat/ec.europa.eu/portal/page/portal/government_finance_statistics/documents/Note_on_statistical_implications_of_summits-updated-12_A.pdf; The statistical recording of public interventions to support financial institutions and financial markets during the financial crisis [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/eurostat/ec.europa.eu/portal/page/portal/government_finance_statistics/documents/Eurostat_guidance_note_FT_-_10_September_2009.pdf.

ного дефіциту. В умовах підвищеної уваги громадськості, міжнародних фінансових організацій і кредиторів органів державного управління до таких показників, як дефіцит бюджету й рівень боргу, органи державного управління інколи делегують окремі свої функції іншим секторам економіки. У цьому контексті облік квазіфіскальних операцій є важливим елементом для реальної оцінки ризиків, що впливають на стабільність державних фінансів у довгостроковому періоді, та стимулювання процесу виведення частини фіскальних операцій за рамки діяльності органів державного управління.

Важливими функціями органів державного управління є оптимальний перерозподіл національного доходу й багатства шляхом отримання обов'язкових податкових платежів і зборів, надання за рахунок цих коштів трансфертів, товарів і послуг індивідуального чи колективного споживання, забезпечення виробництва неринкових товарів і послуг. У процесі реалізації цих функцій органами державного управління проводяться операції, що класифікуються в бюджетному законодавстві як отримання доходів і здійснення видатків бюджету. Існує три групи видатків, які повинні здійснюватися органами державного управління:

- на безоплатне забезпечення суспільства колективними послугами;
- на забезпечення товарами й послугами домогосподарств безкоштовно або за цінами, котрі не мають економічного значення;
- трансферти іншим інституційним одиницям із метою перерозподілу національного доходу чи багатства.

Під час виконання бюджету органи державного управління інколи делегують частину своїх функцій іншим секторам економіки, зокрема ті, реалізація яких може призвести до збільшення видатків бюджету, і, відповідно зростання дефіциту й рівня боргу. Найчастіше це стосується функції забезпечення товарами й послугами домогосподарств безкоштовно або за цінами, котрі не мають економічного значення*. У цьому разі говорять про так звані квазіфіскальні операції, тобто такі, що призводять до зміни обсягу активів або зобов'язань секторів інших, ніж

* Ціни, що не мають економічного значення, – це такі, які неістотно впливають на зацікавленість виробників у нарощенні обсягів виробництва, а також на обсяги попиту на товари чи послуги. Ознаками ціни, що не має економічного значення, є: а) незацікавленість виробника у коригуванні обсягів пропозиції з метою отримання прибутку в довгостроковому періоді або принаймні відшкодуванні собівартості продукції; б) відсутність у споживачів свободи вибору щодо здійснення покупки, орієнтуючись на ціну товарів чи послуг.

сектор загального державного управління, унаслідок виконання ними функцій органів державної влади.

До органів, що можуть здійснювати квазіфіскальні операції, відносять державні нефінансові корпорації; Національний банк України; інші державні депозитні корпорації; державних фінансових посередників, окрім страхових корпорацій і недержавних пенсійних фондів; державні допоміжні фінансові організації; державні страхові корпорації тощо.

В окремих випадках до органів, що здійснюють квазіфіскальні операції, доцільно відносити приватні корпорації та корпорації під іноземним контролем, щодо яких органи державної влади можуть здійснювати обмежений контроль (частка голосуючих акцій є меншою за 50 %, відсутні спеціальне законодавство, наказ чи положення, що не надає органам державного управління право визначати політику корпорації). Ознакою доцільності віднесення цих корпорацій до установ, що здійснюють квазіфіскальні операції, є монопольне становище на ринку, котре виникає внаслідок окремих преференцій, наданих органами державної влади.

СЗДУ та підприємства й установи державного сектору тісно взаємопов'язані та ведуть спільну діяльність, що могла б змінювати окремі показники діяльності СЗДУ. Насамперед це стосується квазіфіскальних функцій, що здійснюються державними фінансовими установами й підприємствами¹.

Щодо центрального банку, який у багатьох країнах світу, як правило, є державною фінансовою установою, загалом виділяють два типи операцій, які за своєю сутністю можуть бути квазіфіскальними: операції, що належать до компетенції центрального банку у сфері відповідальності за стан фінансової системи, та операції з валютного регулювання. У рамках виконання своїх функцій щодо забезпечення фінансової стабільності центральний банк додатково може виконувати фіскальні завдання зі збору податків чи надання субсидій: проведення валютно-обмінних операцій за різними курсами залежно від статусу клієнта; зобов'язання експортерів щодо продажу частини валютних надходжень від експорту за встановленим курсом; гарантії незмінності валютного курсу; різноманітні перешкоди вивезенню капіталу чи здійсненню імпорту шляхом встановлення додаткової плати тощо.

У країнах, що розвиваються, ще більшу популярність мають квазіфіскальні операції центрального банку у сфері грошово-кредитного регулю-

¹Руководство по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере / МВФ, Управление по бюджетным вопросам. – Вашингтон, 2001. – 94 с.

вання та забезпечення стабільності роботи фінансової системи. До таких операцій належить встановлення вищої норми обов'язкового резервування для комерційних банків, що не пов'язане з грошово-кредитним регулюванням (податок на депозити), або навпаки, встановлення норми резервування нижче від необхідного рівня (субсидії); компенсація процентної ставки за кредитами; надання фінансової допомоги у вигляді кредитів чи гарантій державним підприємствам і банкам напряму або стимулювання комерційних банків до надання таких послуг у випадку виникнення фінансових проблем; встановлення ліміту на величину процентних ставок. На практиці дуже важко відокремити, котра з операцій центрального банку виконує грошово-кредитну функцію, а яка – фіскальну. Вважається, що чим центральний банк незалежніший від уряду, тим вища ймовірність недопущення виконання ним квазіфіскальних операцій.

Крім центрального банку, квазіфіскальні операції часто здійснюються й іншими державними банками. Вони, зокрема, за вказівкою уряду, можуть надавати пільгові кредити певним секторам економіки, що вирізняються високими ризиками й низькою прибутковістю. Інвестування в державні цінні папери, ринково непривабливі для приватних інвесторів, є механізмом перерозподілу активів на користь уряду, що зменшує державні витрати на обслуговування внутрішнього боргу, однак знижує рентабельність державних банків.

Таким чином, можна спостерігати як навмисне, так і ненавмисне виконання квазіфіскальних функцій державними інститутами, що перебувають поза бюджетом. Коли суспільство починає прискіпливіше розглядати роботу влади крізь призму боргової активності уряду, політики можуть варіювати рівень боргу сектору державного управління, наділяючи підконтрольні їм установи квазіфіскальними функціями. Останні можуть мати й ненавмисний характер, якщо вони зумовлені історичними чинниками переходу від планової до ринкової економіки та перебувають на стадії розподілу функцій. У будь-якому разі виконання квазіфіскальних функцій – це, по суті, зменшення рівня боргу державного сектору за рахунок зростання боргу державних підприємств і установ, що погіршує їхній фінансовий стан.

Стосовно державних підприємств нефінансового сектору слід зазначити, що вони можуть здійснювати такі квазіфіскальні операції, як надання соціально важливих товарів і послуг за ціною, нижчою за їхню собівартість; створення робочих місць із зарплатою, вищою від комерційно виправданого рівня; утримання на балансі й фінансування об'єктів

соціальної інфраструктури; закупівля в інших підприємств товарів, робіт і послуг за ціною, вищою чи нижчою за ринкову тощо. При цьому також відбувається зміна окремих показників діяльності СЗДУ.

Усталеним механізмом є затвердження урядом кошторисного плану цих установ, у якому задаються квазібюджетні функції, не підкріплені відповідними ресурсами, або затверджуються додаткові відрахування до бюджету, що зумовлює збиткову діяльність. Для її проведення можуть здійснюватися запозичення або реалізовуватися частина реальних активів. Запозичення й надходження від продажу активів не відображаються в бюджеті, тому рішення про їх здійснення легше прийняти. Здебільшого підприємства з квазіфіскальними функціями змушені покривати не підкріплені доходами витрати за рахунок накопичення заборгованості або іншими шляхами, які не передбачають збільшення показника традиційного дефіциту бюджету. Через взаємозв'язок таких підприємств із державним бюджетом у довгостроковому періоді їхня збиткова діяльність все одно позначається на його доходах та видатках. Каналами взаємозв'язку фінансового стану зазначених підприємств та державного бюджету є недонадходження податку на прибуток; субсидії для компенсації втрат від виконання квазіфіскальних функцій; здійснення витрат на поповнення статутного капіталу, які, по суті, є видатками; втрата реальних активів підприємствами; відшкодування урядом гарантованих ним позик тощо.

В Україні підприємством, що виконує найбільший обсяг квазіфіскальних функцій, є НАК “Нафтогаз України”. Внаслідок реалізації природного газу за цінами, нижчими від ціни його придбання, а також недостатньо ефективного господарювання збиток після оподаткування НАК “Нафтогаз України” у 2009 р. становив 22,7 млрд грн, у 2010 р. – 12,2 млрд грн (табл. 8.1.2).

З метою компенсування втрат монополії, які різко зросли у 2009–2011 рр., додатково до державних субсидій уряд збільшив бюджетні витрати у формі поповнення статутного капіталу НАК “Нафтогаз України”. Зокрема, у 2009 р. було здійснено й передано НАК “Нафтогаз України” в обмін на додаткову емісію акцій облігацій внутрішньої державної позики (ОВДП) обсягом 18,6 млрд грн, у 2010 р. – 13,1 млрд, у 2011 р. – 12,1 млрд грн (див. табл. 8.1.1). Оскільки випущені ОВДП були використані для покриття збиткової діяльності й погашення кредитів, МВФ, починаючи з 2009 р., у своїх статистичних оглядах стану розвитку економіки України, крім показника традиційного сальдо бюджету, наводить дані щодо

Таблиця 8.1.2

Динаміка показників фінансової звітності за міжнародними стандартами та оцінка втрат від діяльності НАК “Нафтогаз України”

Показник	2007	2008	2009	2010
Доходи	30 424	53 143	65 496	92 743
Державні субсидії	2 002	6 677	4 131	3 424
Операційні витрати	27 754	54 996	63 849	85 399
Валовий прибуток (збиток)	4 672	4 824	5 778	10 768
Інший операційний дохід	22	6 112	942	1 149
Інші операційні витрати	2 061	2 527	19 326	13 790
Операційний прибуток (втрати)	2 633	8 409	-12 606	-1 873
Фінансові витрати	1 466	1 524	6 470	5 664
у т. ч. сплачені проценти	1 365	1 351	4 155	4 874
Прибуток (збиток) до оподаткування	1 167	-1 435	-19 554	7 345
Сплачений податок на прибуток	1 233	573	3 147	4 810
Прибуток (збиток) після оподаткування	-66	-2 008	-22 701	-12 155

Складено за даними фінансової звітності НАК “Нафтогаз України” за відповідні роки [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.naftogaz.com/www/2/nakweb.nsf/0/C4775D2495121A4AC2257107003B5C8D?OpenDocument&Expand=2&>.

сальдо бюджету, який включає діяльність НАК “Нафтогаз України”, додавши до обсягів дефіциту бюджету СЗДУ обсяги емісії ОВДП, що спрямовувалися на поповнення статутного капіталу цієї компанії.

Серйозною проблемою залишається також відсутність альтернативних показників збалансованості сектору державних фінансів, які враховували б фази економічного розвитку. З огляду на високу циклічність розвитку української економіки, вкрай необхідними для прийняття рішень є дані щодо рівня первинного циклічно-скоригованого дефіциту бюджету до потенційного обсягу ВВП. Той самий рівень дефіциту бюджету в різних фазах економічного циклу має зовсім інші наслідки для економіки. Без урахування циклічних факторів важко оцінити обґрунтованість прийняття певного рівня дефіциту бюджету та стабільність державного боргу в довгостроковому періоді.

Враховуючи зазначені особливості обліку дефіциту бюджету в Україні на рівні центрального уряду і СЗДУ, оцінено сальдо бюджету за методом нарахувань та відповідно до міжнародних стандартів. За цими оцінками дефіцит бюджету у 2009–2011 рр. був вищим за показники, обчисленні за діючою методикою (табл. 8.1.3).

Таблиця 8.1.3

**Динаміка сальдо бюджету за офіційними даними
та їх оцінка за методом нарахувань**

Показник	2008	2009	2010	2011	2012*	2013*
<i>у млрд грн</i>						
СЗДУ (за касовим методом)	-18,3	-55,7	-72,3	-34,4	-60,9	-60,4
Державний бюджет (за касовим методом)	-12,5	-35,5	-64,5	-23,5	-53,4	-50,4
СЗДУ (за методом нарахувань)	-26,0	-120,7	-95,6	-65,4	-82,9	-83,4
Державний бюджет (за методом нарахувань)	-23,8	-116,6	-95,6	-66,9	-87,3	-84,4
<i>у % ВВП</i>						
СЗДУ (за касовим методом)	-1,9	-6,1	-6,7	-2,6	-4,4	-3,8
Державний бюджет (за касовим методом)	-1,3	-3,9	-6,0	-1,8	-3,8	-3,2
СЗДУ (за методом нарахувань)	-2,7	-13,2	-8,8	-5,0	-5,9	-5,2
Державний бюджет (за методом нарахувань)	-2,5	-12,8	-8,8	-5,1	-6,2	-5,3

* Прогноз автора за даними Міністерства фінансів України.

Складено за розрахунками автора та даними Міністерства фінансів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minfin.gov.ua/>

Треба зауважити, що з метою якіснішої оцінки сектору державних фінансів у низці країн ведеться облік сальдо бюджету на рівні всього державного сектору, включаючи всі державні підприємства й центральний банк. В умовах погіршення фінансових показників СЗДУ уряд може зменшувати загальну вартість активів, які перебувають у державній власності, та за рахунок виручених від їх реалізації коштів покривати власний попередньо накопичений борг чи спрямовувати їх на споживання, котре в іншому разі здійснювалося б за рахунок накопичення боргу. Утім, споживання державою раніше накопичених економічних активів, від використання яких суспільство в довгостроковому періоді отримує вигоди, врешті-решт позначиться на майбутньому рівні боргу сектору державного управління, оскільки той буде змушений відновити свої активи. Інакше доходи уряду зменшаться внаслідок зниження ефективності функціонування економіки, пов'язаного з втратою цих активів.

Потребує вдосконалення також методика обліку боргу органів загального державного управління. В Україні ведеться облік лише державного

боргу, тобто, відповідно до національного законодавства, боргу, утвореного безпосередньо урядом. На відміну від країн ЄС і більшості розвинутих країн, в Україні у розмірі державного боргу не враховується борг інших державних установ, що належать до СЗДУ (Державної іпотечної установи, “Укравтодору”, ДП “Фінансування інвестиційних проектів” та ін.), а також борг місцевих органів влади, що не дає змоги коректно порівнювати ці показники.

Виходячи із зазначеного, можна зробити висновок, що можливості вдосконалення управління державним боргом у середньостроковому періоді пов’язані зі зменшенням незбалансованості державних фінансів. Серед можливих заходів – уведення показника “сальдо сектору загального державного управління” і запровадження обліку дефіциту бюджету та боргу на рівні СЗДУ, а в перспективі й усього державного сектору; запровадження обліку первинного циклічно скоригованого дефіциту бюджету, обмеження його рівня; запровадження для обліку операцій паралельно з касовим методом нарахувань; оцінювання якості придбаних фінансових активів; уведення обліку обсягів квазіфіскальних операцій. Реалізація зазначених заходів дасть більш точну й адекватну ситуації інформацію для прийняття управлінських рішень та допоможе підвищити їх ефективність.

8.2. РИЗИКИ, ПОВ’ЯЗАНІ З УПРАВЛІННЯМ ДЕРЖАВНИМ БОРГОМ, ТА ШЛЯХИ ЇХ МІНІМІЗАЦІЇ

Систематизація ризиків, пов’язаних із державним боргом. Ризик, пов’язаний із управлінням державним боргом, – це ймовірність відхилення показників від їхніх очікуваних значень, яке супроводжуватиметься невиконанням боргових зобов’язань держави, недофінансуванням інших статей державного бюджету за рахунок державних запозичень, а також зростанням витрат державного бюджету на погашення й обслуговування боргу.

Перелічені наслідки, для нівелювання котрих здійснюється управління борговими ризиками, взаємопов’язані. Зокрема, зростання витрат на погашення й обслуговування державного боргу, а також потреб у фінансуванні інших статей бюджету збільшує ризик невиконання боргових зобов’язань. Це, у свою чергу, призводить до підвищення вартості обслуговування боргу та зниження попиту на державні боргові зобов’язання, що випускаються для фінансування інших статей бюджету.

Водночас, хоча ризик невиконання боргових зобов'язань і недофінансування інших статей бюджету й охоплюється ризиком рефінансування, останній може розглядатись як окрема мета управління ризиками, пов'язаними з управлінням державним боргом. Навіть за мінімальних ризиків невиконання боргових зобов'язань держави та недофінансування інших статей державного бюджету існує потреба в оцінці ймовірності настання подій, що можуть призвести до зростання сумарної вартості державних запозичень на етапах їх залучення та неефективного використання бюджетних коштів.

Одним із найважливіших показників, що може свідчити про величину ризику невиконання боргових зобов'язань держави та недофінансування інших статей державного бюджету, є відношення обсягів очікуваних державних запозичень до доходів бюджету або до ВВП (*надалі* – рівень запозичень). Для цього, з одного боку, необхідно оцінити значення обсягів боргового фінансування бюджету, з другого – обсяги доходів бюджету або ВВП.

Обсяг фінансування бюджету за рахунок залучення боргових зобов'язань залежить від обсягів витрат на погашення й обслуговування державного боргу, фінансування первинного дефіциту бюджету та інших статей бюджету за рахунок державних запозичень. Відповідно, важливою є оцінка таких видів ризиків: ризику рефінансування, бюджетного ризику та ризику, пов'язаного з фінансуванням інших статей бюджету.

Ризик рефінансування – це ризик зростання обсягів погашення й обслуговування боргу понад прийнятний чи запланований рівень у результаті цілеспрямованих операцій із державним боргом у попередніх періодах та/або недооцінки ринкових ризиків у минулому, а також погіршення умов запозичень (процентних ставок, валюти, у якій номіновано або щодо котрої індексуються боргові зобов'язання, строку до погашення), що будуть здійснюватись в майбутньому з метою виконання зобов'язань за чинними угодами. До ринкових належать валютний, процентний ризику та ризик зменшення строків обігу (рис. 8.2.1).

Валютний ризик – це ризик зростання витрат на погашення й обслуговування державного боргу в результаті зниження вартості національної валюти відносно іноземних валют, у яких номіновано або щодо котрих індексується ставка за борговими зобов'язаннями. Рівень валютних ризиків залежить від обсягу державного боргу в іноземній валюті та від коливань валютних курсів. При оцінці зміни валютного курсу доцільно враховувати фактори, що впливають у короткостроковій (умови зовнішньої

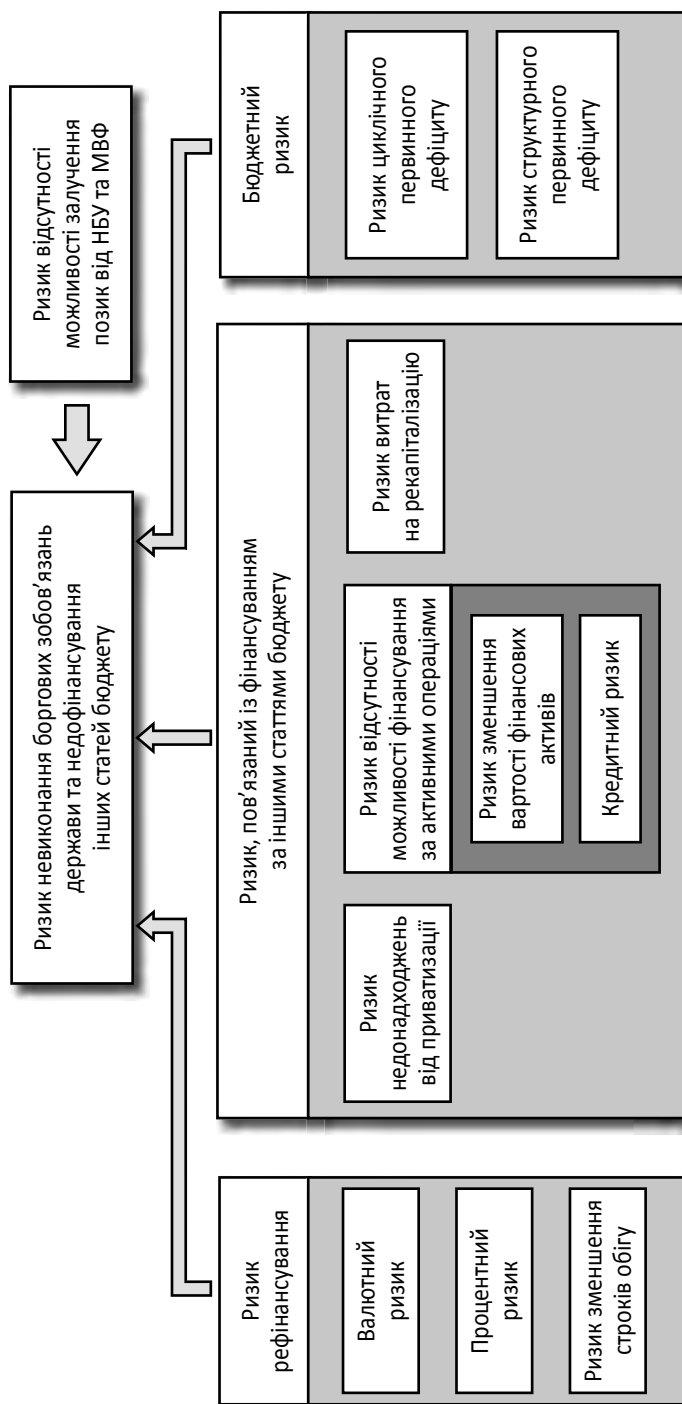


Рис. 8.2.1. Систематизація ризиків, пов'язаних із державним боргом

Складено автором.

торгівлі, кон'юнктура на зовнішніх фінансових ринках, обсяги золотовалютних резервів) та довгостроковій перспективі (рівень цін за паритетом купівельної спроможності).

Процентний ризик – це ризик зростання витрат на обслуговування боргових зобов'язань у результаті підвищення плаваючих і фіксованих процентних ставок, передбачених умовами існуючих і майбутніх боргових зобов'язань, щодо запланованого рівня.

Зростання фіксованих процентних ставок може статися внаслідок підвищення рівня державних запозичень та/або рівня витрат на погашення й обслуговування боргу, що може свідчити про погіршення фінансового стану позичальника, а також у результаті погіршення кон'юнктури на фінансових ринках та зменшення їхньої місткості. При прогнозуванні можливої зміни фіксованих процентних ставок доцільно враховувати рівень переоцінки активів на фондових ринках, ринку нерухомості, прогноз руху капіталів і умов зовнішньої торгівлі, перспективи економічного розвитку. Основними факторами зміни плаваючої процентної ставки, яка періодично переглядається, виходячи зі значень базових ставок, є рівень інфляції в Україні або в інших країнах.

Ризик зменшення строків обігу запланованих державних запозичень – це ризик зменшення внаслідок погіршення умов на фінансових ринках середньозваженого строку до погашення державного боргу, що призведе до зростання витрат на погашення державного боргу понад безпечний рівень.

Бюджетний ризик – це ризик зростання первинних видатків і кредитування з державного бюджету та/або зниження доходів бюджету, що призводить до підвищення рівня первинного дефіциту бюджету та зростання державних запозичень понад запланований або прийнятний рівень. Первинний дефіцит бюджету складається зі структурної й циклічної складових. Циклічна складова пов'язана зі зміною макроекономічної кон'юнктури та визначається, виходячи з ВВП-розриву (співвідношення фактичного й потенційного обсягів ВВП), а також еластичності окремих статей доходів і видатків бюджету до ВВП-розриву.

Структурний первинний дефіцит бюджету зумовлений дискреційними заходами держави (зміна ставок оподаткування, зростання видатків напередодні виборів, старіння населення), котрі безпосередньо не пов'язані з коливаннями економічної кон'юнктури.

Ризик, пов'язаний із фінансуванням за іншими статтями бюджету, – це ризик того, що в результаті недовиконання плану надходжень за

ними виникне потреба у збільшенні державних запозичень. Складовими цього ризику є ризик недонадходжень від приватизації, ризик фінансування за активними операціями та ризик появи або збільшення витрат на рекапіталізацію підприємств. У свою чергу, ризик фінансування за активними операціями зумовлюється кредитним ризиком (невиконання контрагентами зобов'язань перед державою) та ризиком зменшення вартості ліквідних фінансових активів, надходження від реалізації яких були заплановані в бюджеті.

Окремо розглядають також ризик ліквідності – раптового зменшення ліквідних активів унаслідок виникнення непередбачених видатків із державного бюджету та/або тимчасових проблем із фінансуванням бюджету в короткостроковому періоді, за умови, що це не впливає (або неістотно впливає) на ризики, складовою яких є ризик ліквідності за підсумками року. Зменшення ризику ліквідності можна досягти, зокрема, за рахунок рівномірнішого графіка платежів із погашення й обслуговування державного боргу.

Ризик відсутності можливості залучення позик від Національного банку України (НБУ) та Міжнародного валютного фонду в прямому розумінні не є ризиком, оскільки участь обох цих інституцій є винятковою подією, коли вони виконують роль останнього кредитора. Однак цей фактор треба обов'язково враховувати, оскільки в кризові періоди наявність чи відсутність можливості залучати кошти від зазначених установ істотно впливає на здатність уряду фінансувати бюджет у запланованих обсягах.

Методологічні підходи до інтегральної оцінки ризиків, пов'язаних із державним боргом. Інтегральними показниками, що можуть свідчити про рівень ризиків нестачі коштів на виконання боргових зобов'язань уряду перед кредиторами та недофінансування інших статей бюджету, можуть розглядатися відношення:

- прогнозних обсягів погашення й обслуговування до доходів державного бюджету або ВВП;
- прогнозних обсягів випуску боргових зобов'язань до доходів державного бюджету або ВВП.

Розгляд першого показника як індикатора ризику нестачі коштів на виконання боргових зобов'язань уряду обумовлюється тим, що він є інтегральним показником, який характеризує спроможність уряду виконувати свої боргові зобов'язання за рахунок власних джерел за обмеження можливостей залучення нових боргових зобов'язань. Під власними

джерелами розуміються доходи бюджету, хоча, з огляду на можливість зміни співвідношення доходів бюджету та ВВП, доцільно розглядати також ВВП. Цей показник враховує поточний обсяг державного боргу, його середньозважений строк до погашення, а також усі види ринкових ризиків, що можуть призвести до зростання обсягів погашення й обслуговування державного боргу.

Другий показник, окрім боргових зобов'язань перед кредиторами, враховує необхідність залучення боргових зобов'язань для фінансування інших статей бюджету в поточному році – первинних видатків, витрат на рекапіталізацію підприємств реального й фінансового секторів тощо. Зазначені статті витрат можуть певною мірою конкурувати зі статтями на погашення й обслуговування боргу або схилити уряд до проведення більш ризикової боргової політики. Як наслідок, при досягненні критичної межі втрати для уряду, пов'язані з невиконанням боргових зобов'язань перед кредиторами, можуть виявитися меншими, ніж недофінансування інших статей витрат, або ризикова боргова політика призведе до тимчасової нестачі коштів на виконання боргових зобов'язань.

Оцінка рівня ризиків неможливості здійснення запозичень на фінансових ринках, які необхідні для вчасного й повного виконання зобов'язань перед кредиторами або фінансування інших статей, може здійснюватися виходячи з історії відношення рівня державних запозичень, частки операцій із державним боргом та запозичень, що здійснені в результаті вжиття виняткових заходів, до зазначеного обсягу державних запозичень.

Оцінка ризиків фінансування бюджету. Підхід, що передбачає аналіз співвідношення рівня державних запозичень, котрі необхідно залучити для виконання боргових зобов'язань і фінансування інших статей бюджету, частки обсягів операцій із державним боргом та запозичень, що здійснені в результаті вжиття виняткових заходів (залучення позик від НБУ та МВФ або невиконання боргових зобов'язань перед кредиторами до необхідного обсягу державних запозичень), полягає в такому. При перевищенні певного рівня державних запозичень ринкові кредитори бюджету сприймають цей факт як істотне погіршення фінансового стану й платоспроможності уряду. Це обмежує обсяги залучення урядом додаткових позик або можливості реструктуризації наявних боргових зобов'язань на вигідних для них умовах. Відповідно, обсяг державних запозичень, що перевищує їх безпечний рівень, найчастіше фінансується за рахунок прямого чи опосередкованого фінансування з боку НБУ або

МВФ. За відсутності підтримки з їхнього боку уряд буде змушений зменшити інші статті фінансування бюджету за рахунок державних запозичень або оголосити про неможливість виконання боргових зобов'язань перед кредиторами та провести примусову реструктуризацію.

У багатьох країнах світу на законодавчому рівні заборонено залучати емісійні кошти для фінансування бюджету. Особливо це стосується країн, чії національні валюти не належать до резервних. Відповідно до ст. 54 Закону України “Про Національний банк України” від 20.04.1999 № 679-XIV (зі змінами), НБУ не має права надавати кредити в національній та іноземній валюті, як прямо, так і опосередковано, через державну установу, іншу юридичну особу, майно якої перебуває в державній власності, на фінансування видатків Державного бюджету України. Також НБУ не має права купувати на первинному ринку цінні папери, емітовані Кабінетом Міністрів України, державною установою, іншою юридичною особою, майно якої перебуває в державній власності. Тому надання Національним банком України кредитів уряду в 1992–1996 рр., а також придбання ОВДП протягом 1996–2000 і 2008–2011 рр. треба розглядати як виняток, зумовлений неможливістю профінансувати бюджет у інший спосіб.

Варто зазначити, що з економічної точки зору заборона центральному банку брати участь у фінансуванні бюджету є дискусійним питанням. Якщо за рахунок проведення ефективної антициклічної політики центральний банк накопичив значні обсяги золотовалютних резервів або емітує резервну валюту, втрати від емісійного фінансування в кризові періоди будуть нижчими, ніж у разі невтручання центрального банку в розв'язання бюджетних проблем.

Утім, в Україні не завжди є такі передумови. Як наслідок, при фінансуванні уряду НБУ опосередкованим кредитором здебільшого виступав МВФ. Згідно зі Статутом МВФ, ця установа надає кредити на підтримку курсу національної валюти, міжнародних резервів держави та активних позицій платіжного балансу. Оскільки емісійне фінансування бюджету є одним із головних факторів, що призводить до необхідності підтримки курсу національної валюти та платіжного балансу, можна стверджувати, що більша частина кредитів, отриманих Україною від МВФ у 1994–1999 рр., була спрямована на фінансування бюджету.

Так, у 1994–1995 рр. за програмою системної трансформаційної позики (STF) для підтримання платіжного балансу МВФ надав кредит у обсязі 742 млн дол. США. У 1995–1997 рр. для підтримки курсу національної валюти й фінансування дефіциту платіжного балансу було повністю реалізо-

вано дві програми Stand-By на суму 1643 млн дол. і третю на 242,2 млн із запланованих 542 млн дол. США. Після відмови МВФ і далі надавати фінансову допомогу в рамках цієї програми в березні 1998 р. у вересні того ж року було запроваджено третю програму розширеного кредитування (EFF), котра була частиною Програми державного зовнішнього запозичення. Цією програмою передбачалося надання позики на суму 2226 млн дол. США. Оскільки МВФ не надавав позик урядам безпосередньо, офіційно її призначення полягало в забезпеченні валютної стабільності в Україні через поповнення валютних резервів НБУ. На практиці надані кошти передбачалося використати на фінансування дефіциту державного бюджету та погашення державного зовнішнього боргу в обсязі 825,5 млн дол. США та на підтримку національної валюти на суму 520 млн дол. США. Утім, завдяки позитивній динаміці торгового сальдо уряд уже у 1999 р. відмовився від отримання за цією програмою 1785 млн дол. США.

5 листопада 2008 р. Рада директорів МВФ у рамках Механізму фінансування за надзвичайних умов (EFM) затвердила дворічну Програму Stand-By обсягом близько 16,4 млрд дол. США (11 млрд СПЗ). Відповідно до цієї угоди, було отримано три транші загальним обсягом 10,6 млрд дол. США:

- кошти першого траншу від 7 листопада 2008 р. в обсязі 3 млрд СПЗ, або 4475 млн дол. США, були зараховані на рахунок Національного банку України та спрямовані на регулювання платіжного балансу України, підтримки обмінного курсу гривні й ліквідності банківського сектору;
- кошти другого траншу від 12 травня 2009 р. у обсязі 1875 млн СПЗ, або 2817 млн дол. США, скеровані на підтримку платіжного балансу (1315 млн дол.) та на фінансування зовнішніх боргових зобов'язань уряду (1502 млн дол.);
- кошти третього траншу від 30 липня 2009 р. у обсязі 2125 млн СПЗ, або 3296 млн дол. США, були повністю використані на фінансування державного бюджету.

Крім того, у листопаді й грудні 2009 р. у рамках розподілу СПЗ Національний банк України отримав від МВФ 2046 млн дол. США, або 15,6 млрд грн, які були віднесені до доходів державного бюджету. Оскільки наслідком використання отриманих СПЗ є виникнення зобов'язань щодо їх відновлення, зазначену суму доцільно включити у фінансування уряду МВФ.

У зв'язку з невиконанням програми співробітництва уряду з МВФ останній зупинив видачу залишку кредитного ліміту в обсязі 4 млрд СДР. За угодою 2008 р. 28 липня 2010 р. новий уряд підписав із МВФ нову

угоду Stand-By, якою передбачалося до 27 липня 2012 р. надання позики в розмірі 10 млрд СДР. У рамках цієї угоди, знову ж таки через невиконання урядом умов програми, було отримано лише два транші на суму 3429 млн дол. США:

- перший транш від 30 липня 2010 р. становив 1250 млн СПЗ, або 1898 млн дол. США, з них уряд отримав 1025 млн, НБУ – 873 млн дол. США;
- другий транш від 27 грудня 2010 р. становив 1000 млн СПЗ, або 1531 млн дол. США, з них уряд отримав 1003 млн, НБУ – 528 млн дол. США.

Отже, у кризові періоди від 50 до 78 % емісійного фінансування бюджету прямо чи опосередковано забезпечувалося за рахунок позик МВФ. Зокрема, у 1995–1999 рр. при загальному обсязі отриманих кредитів і позик від МВФ у 3,3 млрд дол. США загальний обсяг емісійного фінансування бюджету дорівнював 6,4 млрд дол. У 2008–2011 рр. ці показники становили відповідно 14 млрд і 17,9 млрд дол. США (табл. 8.2.1).

При аналізі статистичних даних, котрі відбивають обсяги необхідних запозичень із метою здійснення видатків на погашення й обслуговування державного боргу, а також на фінансування інших статей бюджету за рахунок залучення боргових зобов'язань, доцільно враховувати не лише фактичні обсяги запозичень. Необхідно брати до уваги й обсяги передбачених умовами договорів, але не виконаних платежів із погашення й обслуговування державного боргу протягом років, у які приймалися рішення про реструктуризацію. Такі випадки мали місце в 1998–2000 рр., коли була здійснена примусова реструктуризація ОВДП, а також у 2000 р., коли провели реструктуризацію зовнішніх комерційних кредитів і облігацій зовнішньої державної позики (ОЗДП)* на менш вигідних для інвесторів умовах, що було оцінено міжнародними рейтинговими агентствами як випадок дефолту (табл. 8.2.2). Обсяги примусової реструктуризації в 1998–2000 рр. були враховані також при визначенні виняткових заходів фінансування.

Аналіз показує, що в умовах України безпечний рівень державних запозичень становить близько 4 % ВВП (рис. 8.2.2). У разі перевищення цієї межі існує велика ймовірність виникнення потреби в залученні емісійних коштів або допомоги від МВФ.

Для оцінки середніх значень дефіциту бюджету, рівня державного боргу в довгостроковому періоді, за яких величина державних запозичень, за-

* Обсяги реструктуризації платежів, що припадали на 2001 р., не було враховано, оскільки вони були наслідком рішення, прийнятого у 2000 р.

Таблиця 8.2.1

Динаміка придбання НБУ та МВФ боргових зобов'язань уряду України

Показник	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Фінансування уряду за рахунок коштів НБУ та МВФ, млн грн	2 943	1 753	1 207	4 732	3 726	496	767	309	1051	-1 769	-6 640	-253	-253	8 292	94 395	29 167	20 860
Фінансування уряду за рахунок коштів МВФ, млн грн	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5 840	16 071	0
Фінансування уряду за рахунок НБУ, млн грн	2 943	1 753	1 207	4 732	3 726	496	-767	-309	-1051	-1 769	-6 640	-253	-253	8 292	41 555	13 096	20 860
кредити НБУ уряду, млн грн	2 943	1 346	0	0	0	0	0	0	0	708	252	-253	-253	255	0	132	132
обсяг ОВАП у НБУ, млн грн	0	407	1 614	6 346	10 072	9 576	8 809	8 500	7 449	6 388	0	0	0	8 547	50 102	63 330	84 322
<i>довідково:</i>																	
Всього надходжень від МВФ, млн дол. США	1 216	776	283	275	78	604	79	191	215	313	296	409	441	4 143	8 072	3 429	0
одержано	1 216	776	283	381	635	245	375	0	0	0	0	0	0	4 475	8 159	3 429	0
погашено	0	0	0	106	557	849	454	-191	-215	-313	-296	-409	-441	-332	-87	0	0
Кредити та позики від МВФ НБУ, млн дол. США	1 216	776	283	275	78	-604	-79	-191	-215	-313	-296	-409	-441	4 143	1 228	1 401	0
одержані	1 216	776	283	381	635	245	375	0	0	0	0	0	0	4 475	1 315	1 401	0
погашені	0	0	0	106	557	-849	-454	-191	-215	-313	-296	-409	-441	-332	-87	0	0
Кредити та позики від МВФ уряду, млн дол. США	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4 798	2 028	0
одержані	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4 798	2 028	0
погашені	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Розподіл спеціальних прав записи, млн дол. США	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2 046	0	0

Складено за розрахунками автора: кредити НБУ уряду – дані Міністерства фінансів України; обсяг ОВАП у НБУ за 1996–2002 рр. – оцінки автора; за 2003–2011 рр. – дані НБУ; кредити й позики від МВФ за 1995–1997 рр. – дані МВФ, за 1998–2011 рр. – НБУ.

Таблиця 8.2.2

**Динаміка обсягів запозичень і виняткових заходів
фінансування бюджету, млрд грн**

Рік	Фактичний обсяг запозичень	Фінансування уряду за рахунок коштів НБУ та МВФ	Обсяги невиконаних зобов'язань, що надалі були реструктуризовані		
			усього	перед НБУ	перед комерційними банками й нерезидентами
1997	6,3	1,2	–	–	–
1998	11,4	4,7	2,5	1,3	1,2
1999	5,9	3,7	6,7	6,0	0,7
2000	2,5	–0,5	15,8	10,5	5,3
2001	5,3	–0,8	–	–	–
2002	5,2	–0,3	–	–	–
2003	7,1	–1,1	–	–	–
2004	10,3	–1,8	–	–	–
2005	13,7	–6,6	–	–	–
2006	11,9	–0,3	–	–	–
2007	10,5	–0,3	–	–	–
2008	33,3	8,3	–	–	–
2009	136,6*	94,4	–	–	–
2010	124,3	29,2	–	–	–
2011	80,7	20,9	–	–	–

* У листопаді та грудні 2009 р. уряд отримав від МВФ 15,6 млрд грн надходжень від розподілу СПЗ, віднісши їх до доходів бюджету. Однак, зважаючи на те, що наслідком використання отриманих СПЗ є виникнення зобов'язань щодо їх відновлення, в розрахунках збільшено обсяг запозичень на відповідну суму.

Складено за даними Казначейської служби України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://treasury.gov.ua/main/uk/index>; Міністерства фінансів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minfin.gov.ua/>; Рахункової палати України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/16728123>.

лежно від середньозваженого строку до погашення, не перевищуватиме визначеної безпечної межі, доцільно розглянути взаємозв'язок цих показників.

Вважатимемо, що державні запозичення здійснюються головним чином для фінансування дефіциту бюджету, а також погашення боргових зобов'язань. Допустимий рівень дефіциту бюджету в довгостроковому періоді, при якому рівень державного боргу D залишатиметься незмінним, можна оцінити за величиною зменшення рівня державного боргу.

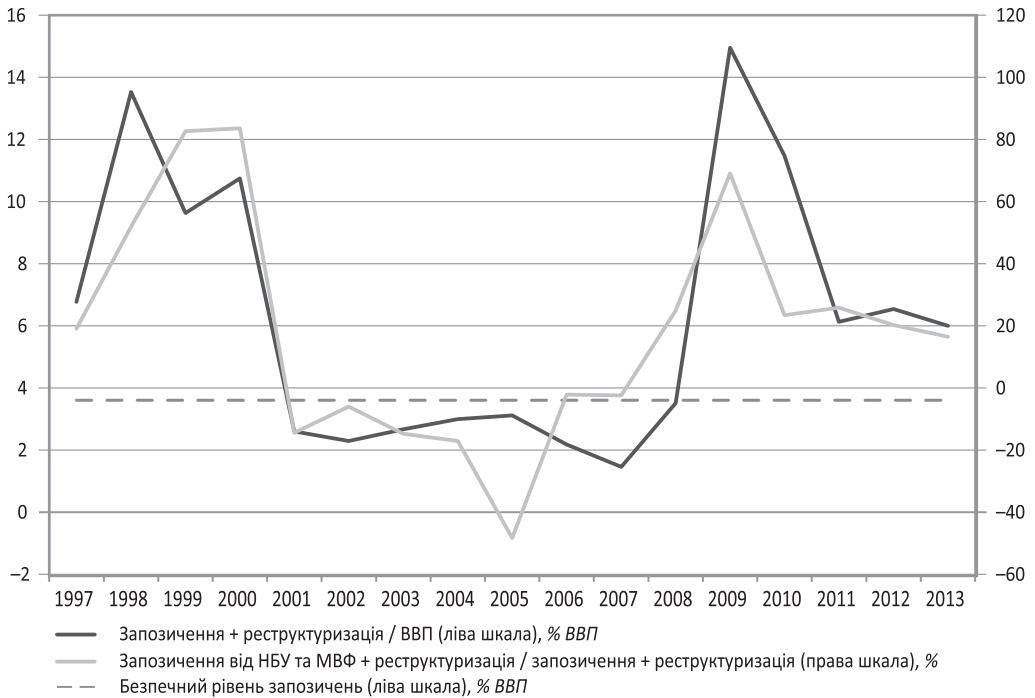


Рис. 8.2.2. Динаміка рівня державних запозичень і вимушеної реструктуризації та частки виняткових заходів фінансування бюджету в Україні

Складено за розрахунками автора та даними Державної казначейської служби України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://treasury.gov.ua/main/uk/index>; Національного банку України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.bank.gov.ua/control/uk/index>.

За інших незмінних умов, унаслідок зростання номінального ВВП із темпом i :

$$D - \frac{D}{(1+i)} = \frac{Di}{(1+i)} \quad (8.2.1)$$

Рівень погашення боргових зобов'язань A за умови щорічного дотримання граничних показників дефіциту бюджету та середньозваженого строку до погашення τ , а також відсутності короткострокових запозичень, погашення котрих треба буде здійснювати вже протягом поточного року, становитиме:

$$A = \frac{D}{2\tau(i+1)}. \quad (8.2.2)$$

Таким чином, при щорічному зростанні номінального обсягу ВВП на 10 % та середньому строкові до погашення три роки граничне значення структурного дефіциту бюджету й державного боргу становитимуть 1,5 і 16,5 % ВВП, чотири роки – 1,8 і 20 %; п'ять років – 2 і 22 % відповідно (табл. 8.2.3).

Як бачимо, з метою мінімізації ризиків, пов'язаних із управлінням державним боргом, рівень державних запозичень і дефіциту бюджету не повинен перевищувати 4 та 1,8–2 % ВВП відповідно. Проте в періоди кризових явищ в Україні ці показники істотно перевищували безпечний рівень, зокрема у 2009 і 2010 рр. державні запозичення становили до 15 і 11,5 % ВВП відповідно. Це зумовлювало потребу в запозиченнях від НБУ та МВФ або інших виняткових заходах із обслуговування державного боргу. Економічною причиною цього є висока залежність національної економіки від умов зовнішньої торгівлі й руху капіталів. Одним із ефективних заходів щодо зменшення ризиків, пов'язаних із управлінням державним боргом в Україні, могло би бути створення стабілізаційного фонду, який наповнювався б у період сприятливої кон'юнктури та міг би використовуватися на фінансування дефіциту та інших статей бюджету за рахунок своїх активів. Це надало б додаткові можливості зменшення валютних ризиків, підвищення кредитоспроможності країни та відповідного зменшення вартості державних запозичень для уряду.

Оцінка ризику рефінансування. Ризик рефінансування полягає в можливому погіршенні умов для запозичень, що будуть здійснюватися з метою погашення, як правило, основної суми боргу. Ризики рефінансування можуть виникати внаслідок дії як внутрішніх, так і зовнішніх факторів. Складова ризику рефінансування, зумовлена внутрішніми факторами, до яких, зокрема, належать ефективність проведення боргової

Таблиця 8.2.3

Оцінка граничних значень дефіциту бюджету й державного боргу, необхідних для досягнення рівня державних запозичень у 4 % ВВП

Показник	Середньозважений строк до погашення, років								
	1	2	3	4	5	6	7	8	9
Державний борг, % ВВП	7,30	12,60	16,50	20,10	22,00	24,00	25,70	27,10	28,30
Темп зростання номінального ВВП, %	10	10	10	10	10	10	10	10	10
Дефіцит бюджету, % ВВП	0,67	1,14	1,50	1,83	2,00	2,18	2,33	2,46	2,57
Погашення боргу, % ВВП	3,33	2,90	2,50	2,20	2,00	1,80	1,70	1,50	1,40

Складено автором.

політики та макроекономічна ситуація в Україні, може бути пов'язана з таким показником, як відношення запланованого обсягу виконання зобов'язань із погашення й обслуговування державного боргу за мінусом грошових активів уряду на початок року до прогнозного обсягу ВВП на відповідний рік. Очевидно, що збільшення цього відношення означатиме збільшення ризиків рефінансування.

Для створення шкали з оцінки внутрішнього ризику рефінансування можна побудувати графік, що демонструє зв'язок показника відношення запланованого обсягу виконання зобов'язань із погашення й обслуговування державного боргу за мінусом грошових активів на рахунках уряду до прогнозного обсягу ВВП, із імовірністю невиконання державою боргових зобов'язань. За умов повного й вчасного виконання боргових зобов'язань зазначена ймовірність, а отже, й ризик рефінансування дорівнюють нулю. При невиконанні боргових зобов'язань імовірність дефолту відповідає одиниці, а ризик рефінансування стає максимальним. Випадки невиконання боргових зобов'язань в Україні мали місце в 1998, 1999 і 2000 рр. Для встановлення взаємозв'язку двох змінних доцільно використати *logit*-регресію, рівняння якої має вигляд:

$$y = \frac{e^L}{1 + e^L}, \quad (8.2.3)$$

де y – імовірність невиконання боргових зобов'язань; $L = \alpha + \beta t$; t – відношення необхідного обсягу виконання зобов'язань із погашення й обслуговування державного боргу за мінусом грошових активів на рахунках уряду до обсягу ВВП. Форма кривої коригується шляхом підгонки значень α та β для забезпечення мінімальних розходжень статистичних і теоретичних (розрахункових) значень

Виходячи з отриманих результатів встановлено, що ймовірність невиконання боргових зобов'язань зростає до більш ніж 3 % (середня ймовірність суверенного дефолту в країнах, яким міжнародні рейтингові агентства присуджують категорію В) при перевищенні пояснювальною змінною рівня 6,5 % ВВП та більш ніж 22 % (середня ймовірність суверенного дефолту в країнах, котрим міжнародними рейтинговими агентствами присуджено категорію від ССС до С) при досягненні нею 9 % ВВП.

Початкову межу помірних ризиків рефінансування було визначено теоретично, на основі оцінки безпечного обсягу державних запозичень, потрібних для фінансування витрат із погашення й обслуговування державного боргу, що становить 4 % ВВП (рис. 8.2.3).

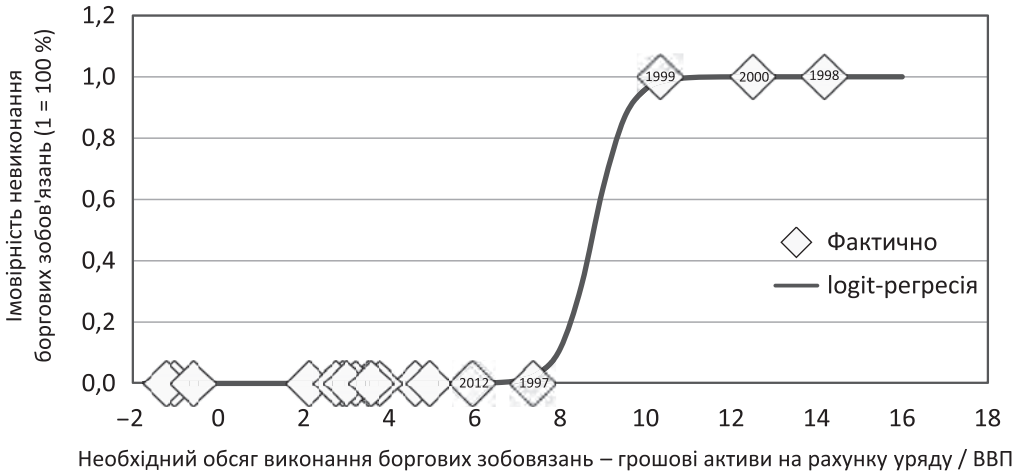


Рис. 8.2.3. Градація внутрішнього ризику рефінансування залежно від рівня щодо ВВП величини зобов'язань із погашення й обслуговування державного боргу за мінусом грошових активів

Складено автором.

У 2013 р. погашення й обслуговування державного боргу передбачається в обсязі 81,1 і 36,2 млрд грн, або сукупно 7,4 % ВВП. Враховуючи те, що на початок 2013 р. розмір грошових активів на рахунках уряду прогнозується на рівні 0,2 % ВВП, відношення пояснювальної змінної становитиме 7,2 %. Таким чином, виходячи з отриманих результатів, ризик невиконання боргових зобов'язань уряду становить 1,5%

Ризик рефінансування може генеруватися також у результаті зменшення схильності міжнародних інвесторів до придбання інструментів спекулятивного класу, до яких належать і суверенні зобов'язання України. Одним із індикаторів такої схильності є індекс ЕМВІ+, що відображає різницю між ставками дохідності високоліквідних суверенних боргових інструментів країн, що розвиваються, та суверенних зобов'язань США з аналогічними термінами обігу. З огляду на емпіричні дані та експертну оцінку значення індексу ЕМВІ+ можуть бути розподілені на п'ять зон.

Як видно на рис. 8.2.4, індекс ЕМВІ+ тісно корелює з показниками економічного зростання в країнах, що розвиваються. Виходячи з цієї залежності було побудовано шкалу значень темпів економічного зростання країн, що розвиваються, на основі яких оцінюється вплив зовнішніх ризиків рефінансування (рис. 8.2.5).

Враховуючи прогнозні дані економічного зростання в країнах, що розвиваються, було визначено прогноз індексу ЕМВІ+ та ступеня ризи-

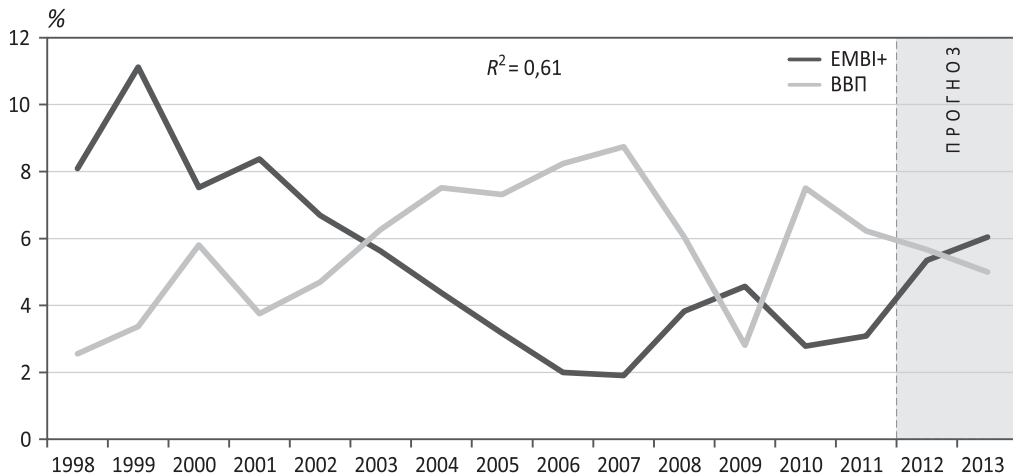


Рис. 8.2.4. Динаміка індексу EMBI+ і темпу економічного зростання у країнах, що розвиваються

Складено автором.

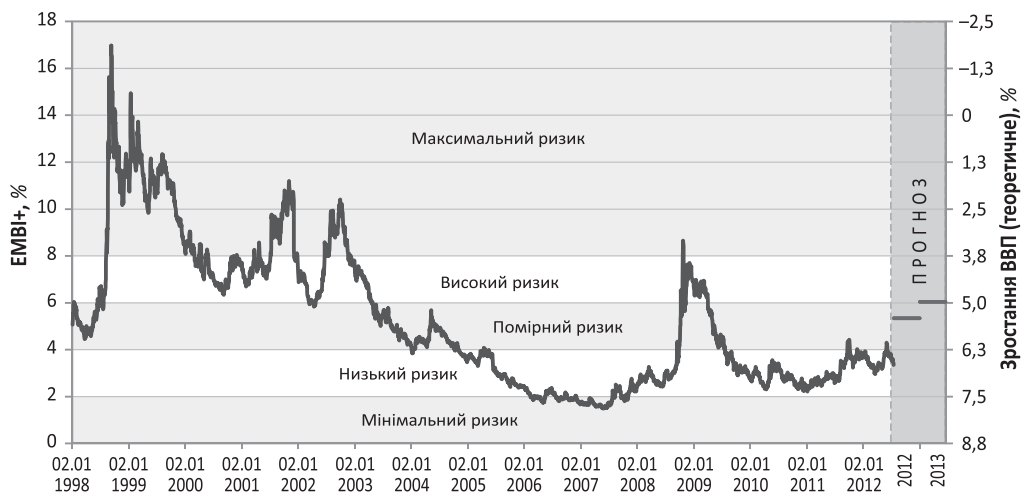


Рис. 8.2.5. Динаміка градації зовнішніх ризиків рефінансування залежно від середньорічних темпів економічного зростання у країнах, що розвиваються

Складено автором.

ків рефінансування, що генеруються зовнішніми факторами. Зокрема, у 2013 р., унаслідок зниження прогнозного темпу економічного зростання в країнах, що розвиваються, до 5 %, індекс EMBI+ підвищиться до 6 %, і

тобто рівень зовнішнього ризику рефінансування зростає та перебуватиме на межі між зонами помірною й високого рівня ризику.

Оцінка ризиків фінансування бюджету у 2013 р. Основними факторами, що впливатимуть на формування боргової політики в Україні, є значні обсяги погашення й обслуговування державного боргу – 81,1 і 36,2 млрд грн, або 5,1 і 2,3 % ВВП (рис. 8.2.6). Загалом по СЗДУ, включаючи НАК “Нафтогаз України” та “Укравтодор”, за прогнозами МВФ, обсяг погашення боргу може знизитися до 5,6 % ВВП порівняно з 6,6 % ВВП у 2012 р.

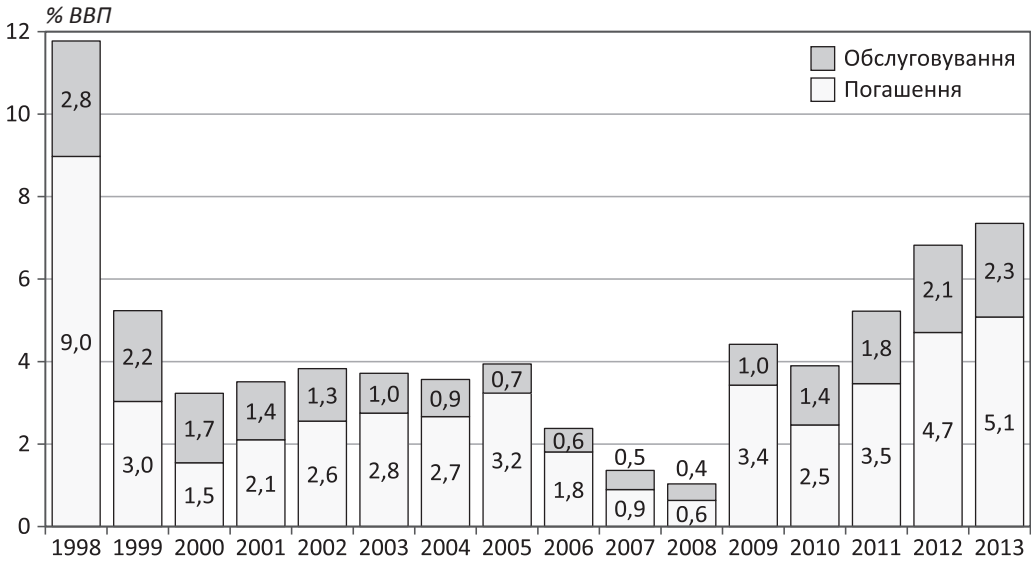


Рис. 8.2.6. Динаміка погашення й обслуговування державного боргу в Україні

Складено автором.

Порівнюючи показники України з показниками інших країн із ринком, що формується (табл. 8.2.4), у ретроспективі, варто зауважити, що теперішні показники погашення боргу й дефіциту СЗДУ не є критичними за сприятливої економічної кон'юнктури. Однак, враховуючи більшу вразливість вітчизняної економіки до зовнішніх факторів, погіршення перспектив глобального економічного зростання загалом і економіки України зокрема¹, фінансової стабільності в єврозоні, можна зробити висновок, що рефінансувати заплановані обсяги виконання боргових зобов'язань за прийнятною ціною буде досить складно. На прикладі врегулю-

¹ Башко В. Й. Прогноз економічного зростання на 2012 рік / В. Й. Башко [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ecofin.org.ua/forecast_2012.

Таблиця 8.2.4

Потреби у фінансуванні сектору загального державного управління у країнах із ринком, що формується, % ВВП

Країна	2012			2013		
	Погашення боргу	Бюджетний дефіцит	Загальна сума залучень на фінансування бюджету	Погашення боргу	Бюджетний дефіцит	Загальна сума залучень на фінансування бюджету
Пакистан	23,3	6,7	30,0	24,3	6,0	30,3
Угорщина	16,3	3,0	19,3	17,1	3,4	20,5
Бразилія	16,2	2,3	18,5	15,7	2,4	18,0
Румунія	10,4	1,9	12,3	10,3	1,0	11,4
Індія	3,3	8,3	11,6	3,1	8,2	11,3
Мексика	8,4	2,4	10,8	8,0	2,2	10,1
Польща	7,2	3,2	10,5	7,1	2,8	9,9
Філіппіни	8,3	1,9	10,2	8,8	1,3	10,1
Україна	6,6	2,8	9,4	5,6	2,0	7,6
Китай	7,8	1,3	9,1	5,3	1,0	6,2
Таїланд	6,1	3,1	9,1	6,4	3,7	10,1
Литва	5,9	2,9	8,8	6,3	2,6	8,9
Малайзія	3,3	4,3	7,6	2,5	4,8	7,2
Туреччина	5,7	1,7	7,5	6,5	2,0	8,5
Латвія	6,2	1,2	7,3	5,6	0,5	6,1
Аргентина	3,5	3,1	6,6	3,9	2,2	6,1
ПАР	1,9	4,3	6,2	2,3	3,7	6,0
Болгарія	2,8	1,9	4,7	5,6	1,6	7,2
Колумбія	2,5	1,4	3,9	2,7	1,4	4,1
Індонезія	2,0	1,0	3,0	1,5	1,0	2,5
Росія	3,1	-0,6	2,5	2,5	0,3	2,8
Перу	2,5	-1,1	1,4	2,2	-1,0	1,2
Чилі	1,0	0,3	1,3	1,3	0,2	1,5
У середньому по країнах	6,9	2,6	9,5	5,8	2,5	8,3

Складено автором за даними “Fiscal Monitor”, IMF [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.imf.org/external/ns/cs.aspx?id=262>.

вання заборгованості за кредитом перед ВТБ у розмірі 2 млрд дол. США, коли частину кредиту в розмірі 1 млрд було реструктуризовано на два роки під ставку 7,85 %, а частину (0,5 млрд) – погашено за рахунок нових запозичень у ОВДП під 9,3 %¹ (вартість рефінансування становитиме

¹ Сьогодні Україна погасить половину боргу перед дочірньою структурою російського “Банку ВТБ” – VTB Capital plc в розмірі 1 млрд дол. США / Консалтингова компанія “ФінАгент” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://finagent.com.ua/uk/news/8204>.

8,6 %), можна побачити, наскільки важко виконуються боргові зобов'язання в умовах нестабільності на фінансових ринках.

Як було показано відповідними розрахунками, безпечним є рівень державних запозичень на фінансування бюджету до 4 % ВВП. Якщо в умовах нестабільності на фінансових ринках цей рівень є вищим, виникає потреба у використанні емісійного фінансування, залученні кредитів МВФ або вжитті інших виняткових заходів. Згідно з прогнозом уряду, у 2013 р., за дефіциту державного бюджету 0,8 % ВВП та обсягу приватизаційних надходжень 0,6 % ВВП, цей показник в Україні становитиме 4,9 % ВВП. Однак, якщо брати до уваги більш реалістичний сценарій, за якого дефіцит бюджету дорівнюватиме до 4 % ВВП, загальний обсяг державних запозичень може збільшитися порівняно з прогнозом уряду до 8,5 % ВВП (табл. 8.2.5).

Дані рис. 8.2.2 дають змогу припустити, що ринкові кредитори профінансують бюджет на 4 % ВВП за необхідного обсягу запозичень 6 % ВВП. Решту залучень треба буде здійснювати за рахунок емісійного фінансування та реструктуризації заборгованості перед МВФ. Оскільки однією з основних статей погашення у 2013 р. є повернення заборгованості уряду перед МВФ у розмірі 2,5 млрд дол. США, або 1,2 % ВВП, відновлення співпраці з МВФ є вкрай важливим для зменшення ризиків, пов'язаних із державним боргом, витрат бюджету на рекапіталізацію й надання субсидій із державного бюджету НАК “Нафтогаз України”, а також вартості державних запозичень.

Таблиця 8.2.5

Фінансування бюджету в Україні, % ВВП

Показник	Державний бюджет (фактично, проноз уряду)		СЗДУ (проноз МВФ)	
	2012	2013	2012	2013
Погашення боргу	4,8	5,1	6,6	5,6
Дефіцит бюджету (-) та витрати на рекапіталізацію	4,3	4,1	2,8	2,0
Загальна сума залучень на фінансування бюджету	7,9	8,5	9,4	7,6

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://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/318-2012-%D0%BF>.

Оцінка валютного ризику. Український уряд тривалий час надавав перевагу зовнішнім запозиченням, обґрунтовуючи свій вибір їх нижчою поточною вартістю. Орієнтація на номінальну дохідність запозичень на зовнішніх ринках не дала змоги оцінити їх повну фактичну дохідність, котра враховує також можливу девальвацію національної валюти через особливості функціонування вітчизняної економіки та проциклічність надходжень зовнішніх потоків капіталу. Як наслідок, вартість випущених у 2003–2007 рр. ОЗДП зросла до 12–29 % проти 8–11 % вартості залучення ОВДП (табл. 8.2.6). Оскільки тривалість циклу стабільного розвитку світових фінансових ринків становить від восьми до десяти років, державні запозичення країн із недостатньо розвинутим внутрішнім ринком, здійснені на зовнішніх фінансових ринках у період сприятливої зовнішньої кон'юнктури, доведеться повертати через девальвацію національної валюти за значно вищим курсом, ніж той, що був на момент отримання позики.

Крім того, зовнішні запозичення мають проциклічний вплив на функціонування грошового й валютного ринків та можуть стимулювати зростання інфляційних процесів і погіршення торговельного балансу.

Таблиця 8.2.6

Порівняння дохідностей за ОЗДП і ОВДП

Дата	Валюта	Дохідність ОЗДП у доларах США, %	Термін обігу, років	Внутрішня норма дохідності ОЗДП у національній валюті, %	Проста ставка дохідності ОЗДП у національній валюті, %	Середньозважена ставка дохідності за ОВДП, кошти від яких залучені до бюджету, %
11.06.2003	USD	7,65	10	14,6	18,5	9,8
04.03.2004	USD	6,88	7	12,6	17,3	11,2
05.08.2004	USD	LIBOR + 3,375	5	14,3	16,4	
13.10.2005	EUR	4,95	10	13,5	19,4	7,3
15.09.2006	CHF	4,37	3	28,9	36,6	9,3
15.11.2006	USD	6,58	10	11,5	14,7	
15.12.2006	YEN	3,5	4	25,1	34,1	
26.06.2007	USD	6,38	5	17,6	29,5	6,7
09.11.2007	USD	6,75	10	16,2	22,2	
16.09.2010	USD	7,75	10	11,9	13,8	12,7
16.09.2010	USD	6,875	5	11,5	12,4	
21.12.2010	USD	6,7	1	7,9	7,5	

Складено автором.

Збільшення внутрішніх запозичень у 2003–2008 рр. за інших рівних умов дало б змогу державі вилучити надлишкові ліквідні засоби, які спрямовувалися на кредитування, споживання й спекулятивні операції з нерухомістю, зменшити обсяги зовнішніх запозичень, що стали визначальним фактором активізації інфляційних процесів, та знизити кінцеву вартість державних запозичень. Встановлено, що в довгостроковому періоді вартість зовнішніх запозичень в Україні істотно перевищує вартість запозичень на внутрішньому ринку.

Недоліки управління фінансуванням дефіциту бюджету в Україні стали очевидними з погіршенням зовнішньої кон'юнктури наприкінці 2008 р. Відсутність розвинутого внутрішнього ринку державних цінних паперів при закритті зовнішніх ринків капіталу істотно звузила спектр варіантів фінансування дефіциту, а держава в період кризових явищ стала чистим донором приватних позичальників із розвинутих країн.

Якщо припустити можливість прогнозування зміни валютного курсу, то одним із методів прогнозування може бути визначення його оптимальної величини для досягнення збалансованого сальдо поточного рахунку. Збільшення його дефіциту зумовлене зміцненням реального ефективного курсу національної валюти та втратою цінової конкурентоспроможності. Виходячи зі взаємозв'язку цих двох показників, відображених на рис. 8.2.7, у 2011 р. для забезпечення бездефіцитного сальдо поточного рахунку номінальний курс національної валюти треба було девальвувати на 22 %, до 9,3 грн за дол. США (рис. 8.2.8).

Для оцінки ступеня впливу девальвації національної валюти відносно долара США було розраховано величину, на яку збільшиться проста ставка дохідності за ОЗДП із терміном до погашення п'ять років, випущеними при різних значеннях сальдо рахунку поточних операцій. Встановлено: якщо сальдо рахунку поточних операцій становитиме $-1,2\%$ ВВП, можлива девальвація дорівнюватиме $3,7\%$, що збільшить ефективну просту ставку дохідності на 1% ; якщо $-2,5\%$ ВВП, можлива девальвація становитиме $7,5\%$, що збільшить ефективну просту ставку дохідності на 2% ; якщо $-3,7\%$ ВВП, можлива девальвація становитиме 11% , що збільшить ефективну просту ставку дохідності на 3% ; якщо $-4,9\%$ ВВП, можлива девальвація становитиме $14,7\%$, що збільшить ефективну просту ставку дохідності на 4% (табл. 8.2.7).

Одним із важливих індикаторів зростання валютного курсу до рівноважного стану найближчим часом є динаміка індексу цін на неенергетичні товари з низьким ступенем обробки, розрахунок якого проводить Світовий банк. Як видно з рис. 8.2.9, у 2008 р. цей індекс знизився на $8,7\%$,

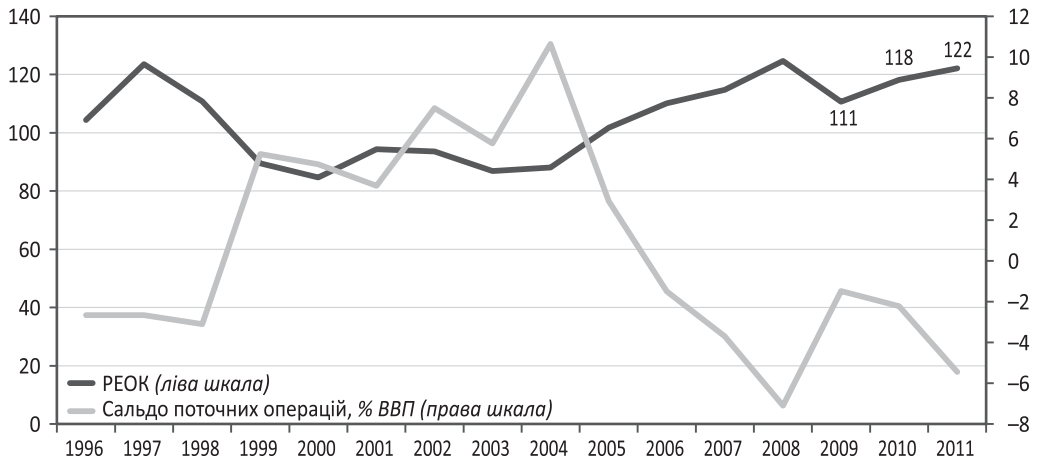


Рис. 8.2.7. Динаміка реального ефективного обмінного курсу та сальдо поточних операцій

Складено за даними Міжнародного валютного фонду [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.imf.org/external/data.htm>.

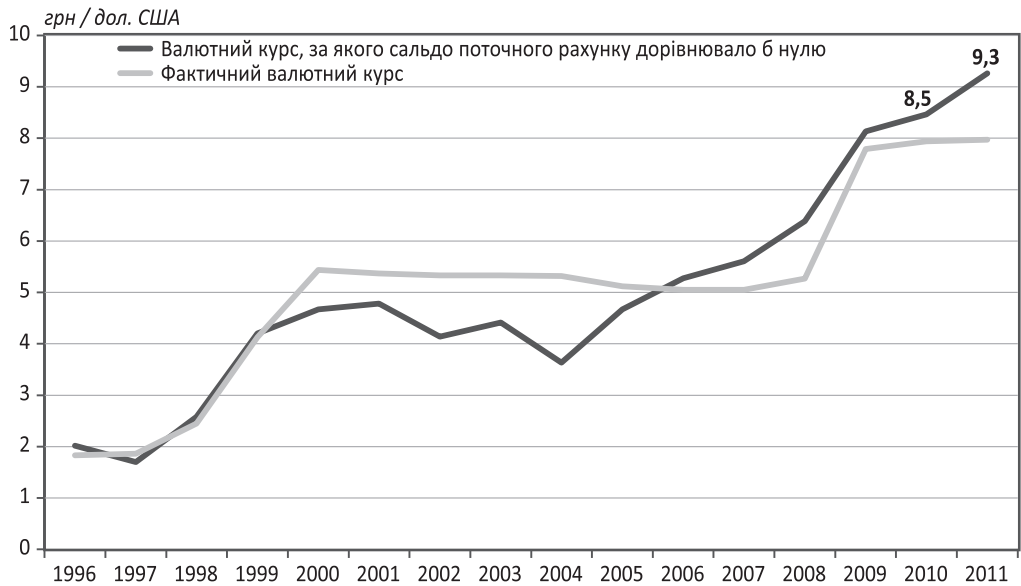


Рис. 8.2.8. Динаміка фактичного середньорічного валютного курсу та його розрахункового значення, за якого сальдо поточного рахунку дорівнювало б нулю

Складено автором.

Таблиця 8.2.7

Вплив девальвації на ефективну ставку дохідності зобов'язань у іноземній валюті

Рахунок поточних операцій, % ВВП	Девальвація, %	Різниця номінальної й ефективної ставок дохідності ОЗДП у іноземній валюті до девальвації та після, %
-1,2	3,7	1
-2,5	7,5	2
-3,7	11,0	3
-4,9	14,7	4

Складено автором.

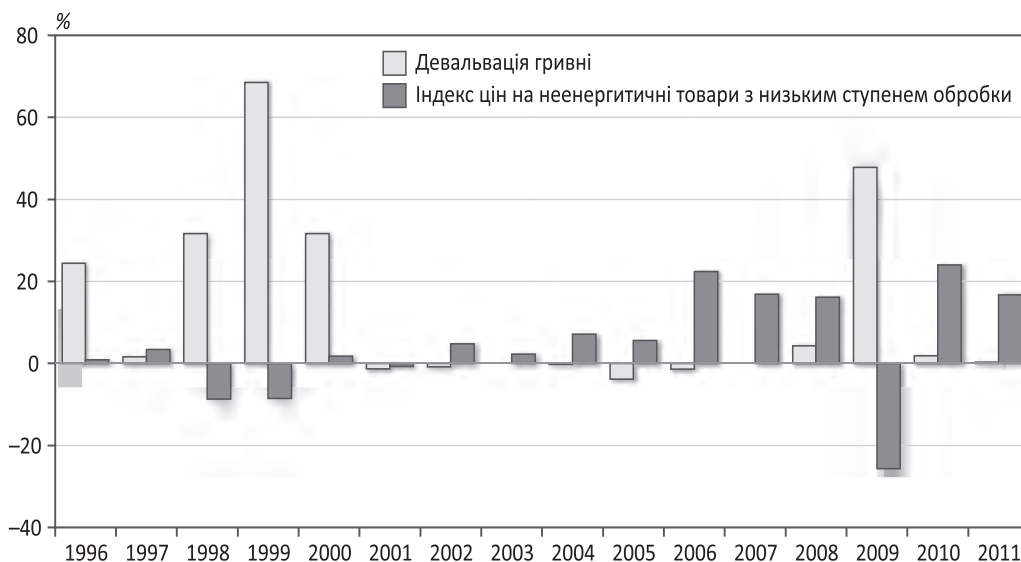


Рис. 8.2.9. Динаміка девальвації гривні та індексу цін на неенергетичні товари з низьким ступенем обробки

Складено за даними Міжнародного валютного фонду [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.imf.org/external/data.htm>; Світового банку [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.worldbank.org/reference>.

що призвело до знецінення середньорічного курсу національної валюти до долара США на 31,7 %, у 1998 р. ці показники становили 8,5 і 68,5 %, у 2009 р. –25 і 48 % відповідно.

Таблиця 8.2.8

Рівень валютних ризиків залежно від показників сальдо поточного рахунку

Рівень ризиків	Дефіцит поточного рахунку, % ВВП
Мінімальний	Менше ніж 1,2
Низький	1,2–2,5
Помірний	2,6–3,7
Високий	3,7–4,9
Максимальний	Більше ніж 4,9

Складено автором.

Якщо виходити з того, що курсові коливання не піддаються адекватному прогнозуванню, можна оцінити, наскільки в кризові періоди середній рівень девальвації національної валюти до долара США впливає на рівень погашення й обслуговування державного боргу до ВВП, збільшуючи ризики рефінансування. Середній рівень девальвації в кризові періоди (переважно внаслідок зниження цін на неенергетичні товари з низьким ступенем обробки) коливається від 30 до 70 % на рік та в середньому становить 50 %.

Виходячи із того, що середній строк до погашення становить чотири роки, а процентна ставка за державними борговими зобов'язаннями – 10 %, було визначено рівень погашення й обслуговування державного боргу за умов девальвації національної валюти на 50 %. Згідно з проведеними розрахунками, низький рівень ризиків рефінансування виникає при значенні цього показника менше ніж 4 % ВВП, помірний – від 4 до 6,5 %; високий – 6,5–9 %; максимальний – більше ніж 9 %. У табл. 8.2.9 було визначено граничну частку боргу в іноземній валюті у розрізі рівнів державного боргу до ВВП.

8.3. ПЕРСПЕКТИВНІ НАПРЯМИ ЗМЕНШЕННЯ ВАРТОСТІ ОБСЛУГОВУВАННЯ ВНУТРІШНЬОГО БОРГУ ТА ФАКТОРИ ВПЛИВУ НА РІВЕНЬ ПРОЦЕНТНИХ СТАВОК ЗА ОВДП

Загострення європейської боргової кризи та виникнення небезпеки другої хвилі світової фінансової кризи актуалізували проблеми внутрішнього ринку державних цінних паперів, підвищили його роль як джерела фінансування бюджетного дефіциту та чинника утримання боргової стійкості.

Таблиця 8.2.9

Градація валютних ризиків залежно від рівня державного боргу у ВВП та частки боргу в іноземній валюті в його структурі

		Рівень державного боргу, % ВВП					
		15	20	25	30	35	40
Частка боргу в іноземній валюті, %	10	3,3	4,6	5,8	6,9	8,1	9,3
	20	3,4	4,8	5,9	7,1	8,3	9,5
	30	3,5	4,9	6,1	7,3	8,5	9,8
	40	3,5	5,0	6,3	7,5	8,8	10,0
	50	3,6	5,1	6,4	7,7	9,0	10,3
	60	3,7	5,3	6,6	7,9	9,2	10,5
	70	3,8	5,4	6,7	8,1	9,4	10,8
	80	3,9	5,5	6,9	8,3	9,6	11,0
	90	4,0	5,6	7,0	8,4	9,8	11,3
	100	4,3	5,8	7,2	8,6	10,1	11,5

Менше за 4	Низький ризик	4–6,5	Помірний ризик	6,5–9	Високий ризик	Понад 9	Максимальний ризик
------------	---------------	-------	----------------	-------	---------------	---------	--------------------

Складено автором.

Однак в Україні, навіть в умовах істотного зниження темпів інфляції (до 4,6 % у 2011 р. та до 0,1 % у I півріччі 2012 р.), рівень процентних ставок за внутрішніми позиками уряду залишається доволі високим: середньозважена дохідність гривневих ОВДП у червні 2012 р. становила 14,1 %. За таких умов визначення факторів впливу на рівень ринкових процентних ставок за державними позиками з метою посилення керованості процесами на ринку державних цінних паперів та нівелювання загроз порушення боргової стійкості, пов'язаних із високою вартістю обслуговування внутрішнього боргу, набувають особливого значення.

В основу факторного аналізу визначальних чинників впливу на номінальні й реальні процентні ставки за ОВДП в Україні було покладено гіпотезу про те, що на рівень ставок впливають як базова ціна грошей у національній економіці, так і різноманітні фактори ризику (валютні, інфляційні ризики, ризики платоспроможності держави), які визначають рівень ризикових премій у складі позикового процента. Поряд із цим, ми припускали, що пропозиція й ціна позикового капіталу для держави

залежать також від об'єктивних факторів – обсягу внутрішніх заоща-
джень, приросту грошової маси, залучення іноземного капіталу.

Для емпіричного дослідження детермінант процентних ставок за
ОВДП в Україні використовувалися квартальні дані Міністерства фі-
нансів України, Національного банку України та розрахункові показни-
ки ДУ “Інститут економіки і прогнозування НАН України” за період
2004–2012 рр.

У процесі дослідження було з'ясовано, що сумніви суб'єктів фінансо-
вого ринку України щодо стійкості низькоінфляційного середовища
призводять до позитивного нахилу в інфляційних очікуваннях, а отже, й
до вищих номінальних процентних ставок.

Феномен високих реальних процентних ставок *ex-post* був описаний
у науковій літературі для багатьох країн, які пережили період дезінфля-
ції. Г. Камінський і Л. Ледерман показали, що реальні процентні ставки в
Аргентині, Ізраїлі й Мексиці залишалися в діапазоні 20–40 % навіть після
впровадження програми стабілізації й істотного зниження темпів ін-
фляції¹. Схоже явище спостерігалось й у промислово розвинутих країнах
у 1980-х роках, коли реальні процентні ставки були особливо високими,
навіть після дезінфляції на початку десятиліття².

Е. Бача і М. Холланд довели, що ризик “розмивання цін”, виражений
змінною “дельта інфляції” (інфляція в поточному році мінус інфляція в
минулому році) є статистично значущою змінною в рівнянні процент-
них ставок³. Ризик “розмивання цін” відображає можливу неадекват-
ність розрахованої агентами реальної процентної ставки інструментам
у національній валюті, що спонукає їх до завищення номінальних про-
центних ставок.

За результатами багатьох емпіричних досліджень було доведено, що
волатильність обмінного курсу та очікування девальвації національної ва-
люти є вагомими детермінантами ринкових процентних ставок у країнах

¹ Kaminsky G. L. High Real Interest Rates in the Aftermath of Disinflation: Is It a Lack of Credibility? / G. L. Kaminsky, L. Leiderman [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.federalreserve.gov/pubs/ifdp/1996/543/default.htm>.

² Blanchard O. J. Perspectives on High World Real Interest Rates / O. J. Blanchard, L. H. Summers // Brookings Papers on Economic Activity. – 1984. – № 2. – P. 273–334.

³ Bacha E. L. Is Brazil Different? Risk, Dollarization, and Interest Rates in Emerging Markets / E. L. Bacha, M. Holland, F. M. Gonçalves // IMF Working Paper, Western Hemisphere Department. – 2007. – WP/07/294. – 25 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2007/wp07294.pdf>.

із ринками, що формуються¹. Коливання валютного курсу генерують ризики для дохідності внутрішніх активів у іноземній валюті, а іноземні й національні інвестори вимагатимуть компенсації за валютний ризик у вигляді вищої ризикової премії.

Важливість валютних ризиків як складової загальної ризикової премії у складі ціни внутрішніх державних запозичень засвідчується тим фактом, що в країні з недорозвинутим фінансовим ринком іноземна валюта є найнадійнішим активом, а зміна ціни цього активу (обмінного курсу) швидко трансформується в зміну процентних ставок, внутрішніх цін, попиту.

Т. Поддар, М. Госвами, Дж. Соле і В. Ікаса вказують на те, що валютний ризик адекватно відображає різниця між процентними ставками за депозитами в національній валюті та іноземній валюті².

На рис. 8.3.1 зображено диференціал процентних ставок за короткостроковими депозитами в національній та іноземній валютах та реальної процентної ставки за ОВДП у 2004–2012 рр. Як бачимо, у період підвищення девальваційних очікувань суб'єктів ринку в Україні реальна процентна ставка була додатною, а під час низьких девальваційних очікувань – від'ємною.

Одним із факторів впливу на рівень процентних ставок за позиками є їхня строковість. Згідно з теорією очікувань часової структури, різниця між довго- й короткостроковою процентними ставками (премія за строковість) дорівнює сталій премії за ризик плюс прогнозовані зміни процентних ставок у майбутньому. Більша строковість ОВДП пов'язана з більшою невизначеністю, а отже, з вищим ризиком: спрогнозувати майбутню ситуацію на ринку чи майбутні процентні ставки тим важче, чим тривалішим є термін прогнозування. Премія за строковість у складі процентної ставки за ОВДП – це надбавка за ризики, пов'язані з майбутньою зміною процентних ставок на ринку, зі змінами ліквідності й імовірності погашення цінного папера позичальником.

За результатами емпіричного дослідження для економіки України встановлено: зростання попиту держави на позикові кошти, індикаторами

¹ *Kannan P. Perspectives on High Real Interest Rates in Turkey / P. Kannan // IMF Working Paper, European Department. – 2008. – WP/08/251. – 31 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2008/wp08251.pdf>.*

² *Interest Rate Determination in Lebanon / T. Poddar, M. Goswami, J. Solé, V. E. Icaza // IMF Working Paper, Middle East and Central Asia Department. – 2006. – WP/06/94. – 22 p.*

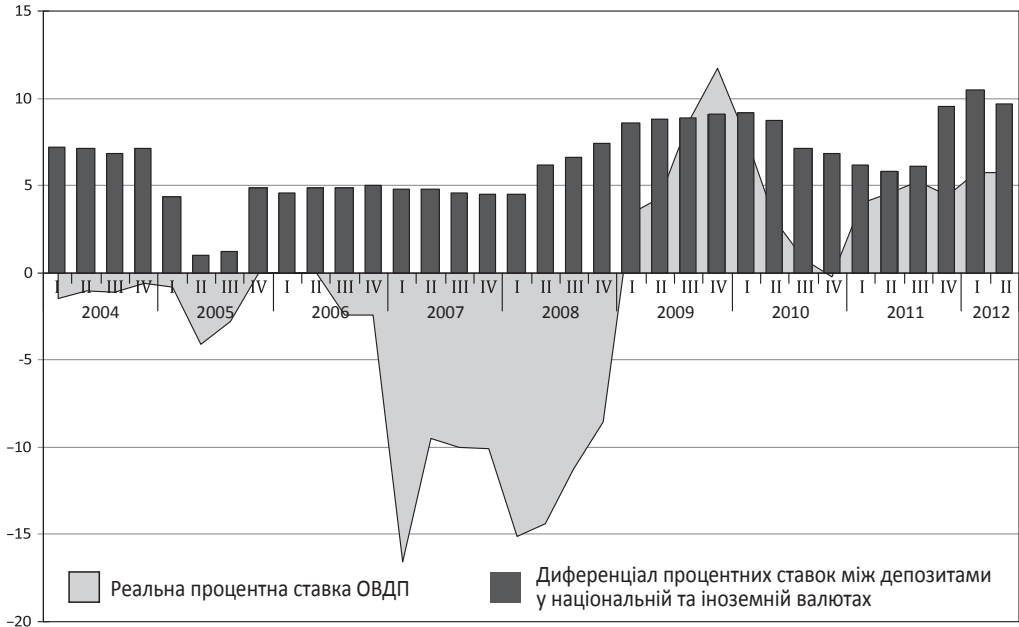


Рис. 8.3.1. Динаміка реальної процентної ставки за ОВДП та оцінки валютних ризиків ринковими суб'єктами, % річних

Складено автором.

якого є збільшення дефіциту бюджету, приріст суми ОВДП у обігу, зростання абсолютної й відносної сум державного боргу, стає рушійною силою підвищення загального рівня процентних ставок в Україні. Разом із тим розмір державного й гарантованого державою боргу є ключовим показником для оцінки ризиків платоспроможності держави. Зростання боргового навантаження обертається підвищенням кредитних ризиків для інвесторів у державні цінні папери та відбивається на рівні процентних ставок за ОВДП.

У теорії основним каналом, за яким великий дефіцит бюджету та значний державний борг впливають на довгострокові процентні ставки, є канал національних заощаджень. У стандартній неокласичній моделі бюджетний дефіцит (за інших заданих умов) спричиняє зниження рівня внутрішніх заощаджень і зростання сукупного попиту¹. Виникає надлишкова

¹ *Elmendorf D. W. Government Debt / D. W. Elmendorf, N. G. Mankiw // NBER Working Paper. – 1998. – № 6470. – 91 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.nber.org/papers/w6470.pdf?new_window=1.*

пропозиція державних цінних паперів, що призводить до зростання реальних процентних ставок.

Фахівці МВФ М. Кумар і Е. Балдассі провели емпіричне дослідження на підставі даних за 1980–2008 рр. для 31 країни з ринками, що формуються, і зрілими ринками та встановили, що як показники-потoki, так і показники-запаси державного боргу є статистично значущими при поясненні динаміки довгострокових процентних ставок за державними облігаціями¹. В. Гейл і П. Орзаг узагальнили результати майже 60 досліджень та з'ясували, що близько половини проведених досліджень виявили наявність “переважно прямого статистично значущого” впливу бюджетного дефіциту на рівень процентних ставок, а друга половина – “змішаного” або “переважно незначущого” впливу².

Динаміка середньозваженої дохідності ОВДП, приросту суми ОВДП у обігу за квартал та розміру державного й гарантованого державою боргу в період 2004–2012 рр. відображені на рис. 8.3.2. Як видно, з 2004 р. до початку 2010 р. зростання процентних ставок за ОВДП відбувалося в унісон зі збільшенням розміру боргового навантаження у відсотках до ВВП. Потім рівень процентних ставок дещо знизився, а відносний розмір державного боргу й далі зростав. Позитивний взаємозв'язок простежується й між рівнем процентних ставок за ОВДП і нетто-запозиченнями уряду на ринку ОВДП. Тобто збільшення попиту на позикові кошти на внутрішньому ринку закономірно призводило до підвищення процентних ставок на ринку ОВДП.

Крім ризиковості й ліквідності, значний вплив на рівень процентних ставок справляють структурні фактори. Зокрема, багато дослідників доходять висновку, що в країнах із ринками, які формуються, взаємозв'язки національних заощаджень і реальних процентних ставок є доволі сильними. Згідно з класичною теорією заощаджень-інвестицій, наслідком зростання обсягу національних заощаджень є зниження рівноважної ставки процента. Змінною, що апроксимує рівень національних заощаджень і обсяги позикового капіталу в економіці України, було обрано строкові депозити в банках України.

¹ *Baldacci E.* Fiscal Deficits, Public Debt, and Sovereign Bond Yields / E. Baldacci, M. S. Kumar // IMF Working Paper. – 2010. – WP/10/184. – 28 p.

² *Gale W. G.* The Economic Effects of Long-Term Fiscal Discipline / W. G. Gale, P. R. Orszag // The Urban-Brookings Tax Policy Center Discussion Paper. – 2003. – № 8. – 59 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.taxpolicycenter.org/UploadedPDF/310669_TPC-DP8.pdf.



Рис. 8.3.2. Динаміка процентної ставки за ОВДП, приросту суми ОВДП у обігу та обсягу державного й гарантованого державною боргу
Складено автором.

При дослідженні комплексу факторів впливу на рівень реальної процентної ставки слід враховувати й те, що в умовах відкритої економіки внутрішні заощадження можуть доповнюватися зовнішніми заощадженнями за рахунок припливу іноземного капіталу. А в багатьох країнах із ринками, що формуються, іноземний капітал протягом тривалого часу може виступати вагомим джерелом фінансування внутрішніх інвестицій та/або дефіциту державного бюджету. У міжнародній практиці загально визнаним є факт зворотного впливу припливу іноземного позикового капіталу на рівень внутрішніх процентних ставок. Обернену залежність між рівнем процентних ставок за ОВДП, приростом внутрішніх заощаджень та надходженням іноземного капіталу демонструє рис. 8.3.3.

Відповідно до фінансової теорії, вагомим чинником впливу на динаміку процентних ставок у економіці є приріст чи зменшення грошової маси. Адже потенціал фінансових установ щодо надання коштів у позику зростає внаслідок як первинної грошової емісії, так і мультиплікації коштів, котрі надходять до банківської системи. Разом із тим стиснення

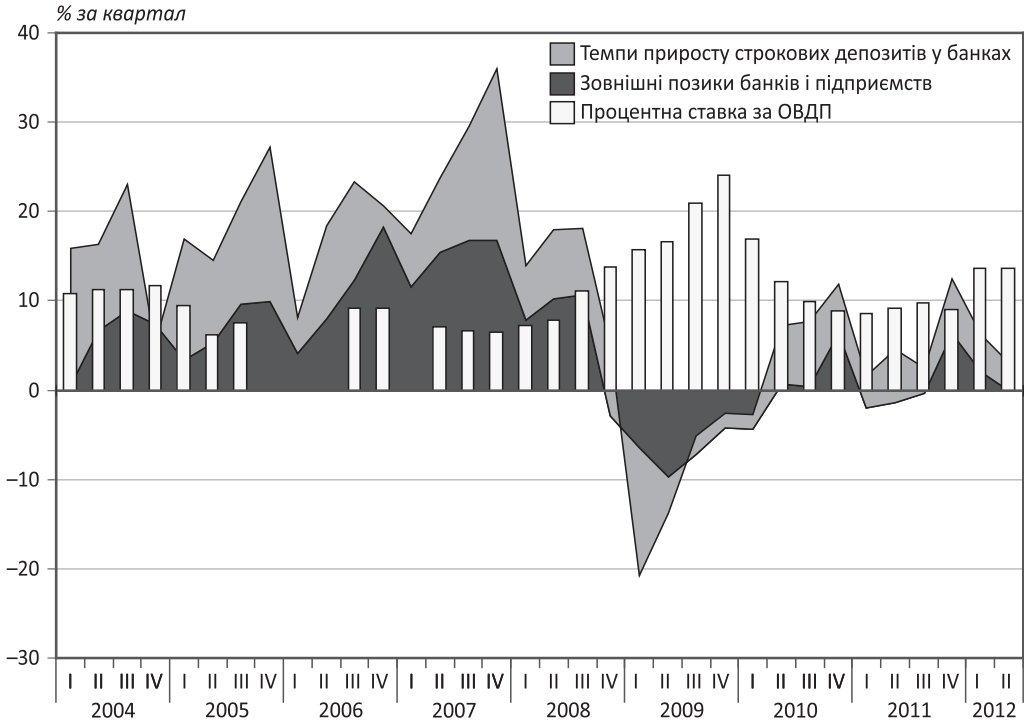


Рис. 8.3.3. Динаміка процентної ставки за ОВДП, темпів приросту строкових депозитів банків та обсягів надходження іноземного позикового капіталу до корпоративного сектору

Складено автором.

грошової маси провокує “грошовий голод” у економіці, призводить до дефіциту ліквідності та зростання процентних ставок у економіці.

Через узагальнення теоретичних надбань, емпіричних досліджень для різних країн світу, а також за підсумками регресійно-кореляційного аналізу, проведеного для України, було розроблено структурно-логічну схему процентної ставки за державними позиками та основних факторів впливу на різні складові номінальної процентної ставки в Україні (рис. 8.3.4).

За результатами регресійно-кореляційного аналізу встановлено, що істотну роль у поясненні динаміки номінальної процентної ставки за ОВДП відіграють такі фактори: ставка рефінансування НБУ, темпи приросту строкових депозитів у банках України, нетто-надходження іноземного позикового капіталу до корпоративного сектору, відношення державного й гарантованого державою боргу до ВВП, різниця між про-

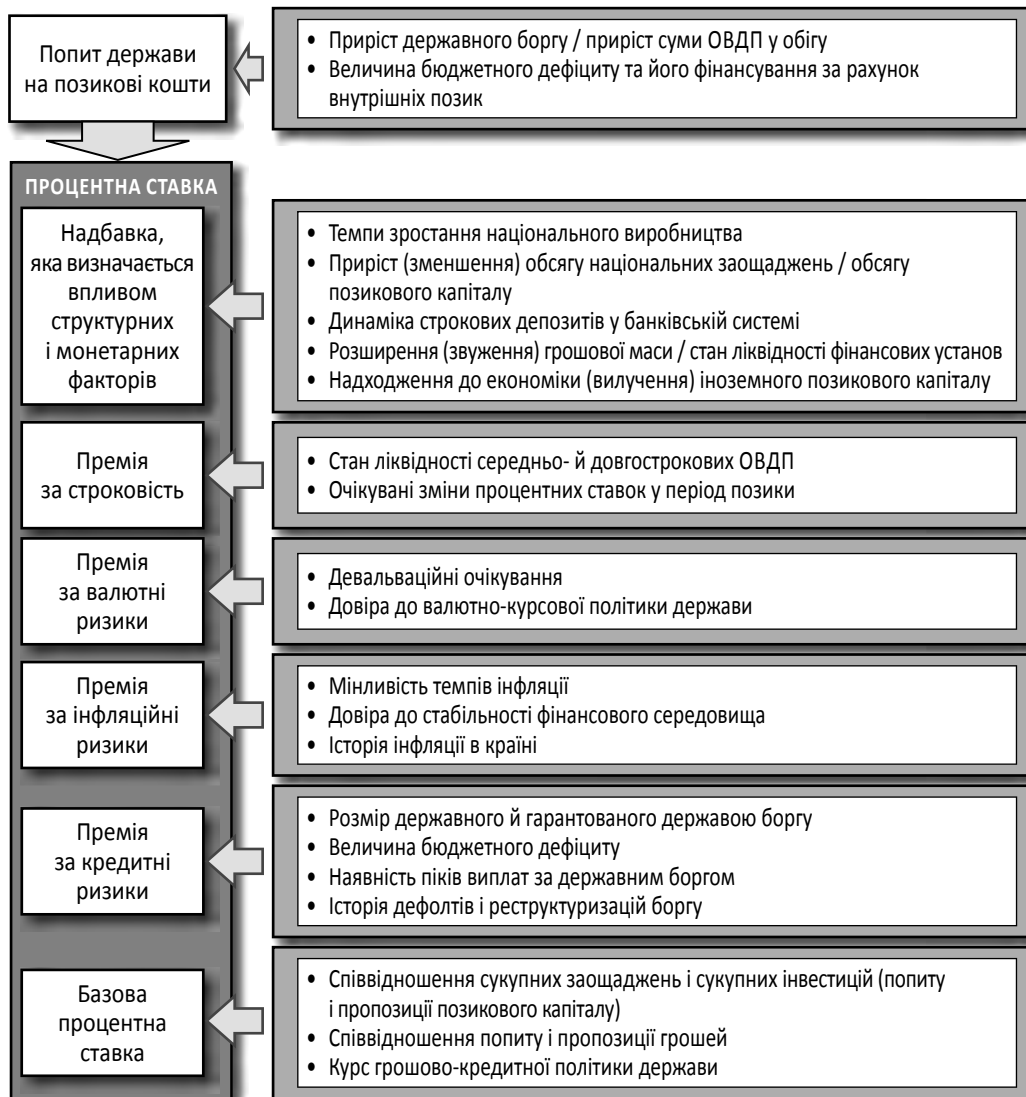


Рис. 8.3.4. Структурно-логічна схема процентної ставки за державними позиками та основних факторів впливу на різні складові процентної ставки

Складено автором.

центними ставками за короткостроковими депозитами в національній та іноземній валютах (як показник девальваційних очікувань суб'єктів ринку), мінливість темпів інфляції, приріст державного й гарантованого державою боргу.

Коефіцієнти парної кореляції вказаних змінних зі змінною середньозваженої номінальної процентної ставки за ОВДП наведені в табл. 8.3.1.

Аналіз детермінант реальних процентних ставок за ОВДП в умовах України засвідчив, що найвагомішими факторами впливу є реальна ставка рефінансування Національного банку України, реальний приріст грошової маси М2, реальний приріст строкових депозитів у банках, нетто-надходження іноземного позикового капіталу до корпоративного сектору, відношення державного й гарантованого державою боргу до ВВП, відносна величина річного дефіциту бюджету, девальваційні очікування суб'єктів ринку, різниця між темпами інфляції поточного й попереднього років.

Коефіцієнти парної кореляції вказаних змінних зі змінною середньозваженої реальної процентної ставки за ОВДП наведені в табл. 8.3.2.

Для оцінки впливу макроекономічних і фінансових факторів на динаміку номінальних процентних ставок за ОВДП було розроблено таку регресійну модель:

$$\begin{aligned} \text{OVDP_EVER} = & 0,48 \cdot \text{OVDP_EV_1} - 0,0001 \cdot \text{DEPOS_REAL} + \\ & + 0,56 \cdot \text{INT_DIF_DEP} + 0,51 \cdot \text{PRICE_DIL_1}, \end{aligned} \quad (8.3.1)$$

де OVDP_EVER – середньозважена номінальна процентна ставка за ОВДП, % річних; OVDP_EV_1 – середньозважена номінальна процентна ставка за ОВДП у попередньому кварталі, % річних; DEPOS_REAL – реальний приріст строкових депозитів у банках України, млн грн за квартал; INT_DIF_DEP – різниця між процентними ставками за короткостроковими депозитами в національній та іноземній валютах у банках України, % річних; PRICE_DIL_1 – різниця між темпами інфляції поточного й попереднього років, % за рік.

Статистичні критерії та характеристики моделі (8.3.1) наведено в табл. 8.3.3.

Для оцінки впливу боргового навантаження на рівень номінальних процентних ставок за ОВДП запропоновано альтернативну регресійну модель:

$$\begin{aligned} \text{OVDP_EVER} = & 0,07 \cdot \text{PD_GDP} - 0,0001 \cdot \text{DEPOS_REAL} + \\ & + 0,86 \cdot \text{INT_DIF_DEP} + 0,86 \cdot \text{PRICE_DIL_1}, \end{aligned} \quad (8.3.2)$$

де PD_GDP – відносна величина державного й гарантованого державою боргу, % ВВП станом на кінець кварталу.

Таблиця 8.3.1

Матриця коефіцієнтів парної кореляції номінальної процентної ставки

	Номінальна процентна ставка за ОВДП	Номінальна процентна ставка з лагом у 1 квартал	Темп приросту строкових депозитів	Приплив іноземного позикового капіталу до корпоративного сектору	Державний і гарантований державою борг, % ВВП	Темп приросту ОВДП у обігу за квартал	Оцінка ризиків девальвації ринковими суб'єктами	Мінливість темпів інфляції
Номінальна процентна ставка за ОВДП	1	0,83	-0,53	-0,67	0,29	0,51	0,70	0,77
Номінальна процентна ставка за ОВДП з лагом у 1 квартал	0,83	1	-0,43	-0,72	0,40	0,58	0,60	0,66
Темп приросту строкових депозитів	-0,53	-0,43	1	0,50	-0,21	-0,39	-0,47	-0,28
Приплив іноземного позикового капіталу до корпоративного сектору	-0,67	-0,72	0,50	1	-0,67	-0,48	-0,52	-0,46
Державний і гарантований державою борг, % ВВП	0,29	0,40	-0,21	-0,67	1	0,34	0,46	0,05
Темп приросту ОВДП у обігу за квартал	0,51	0,58	-0,39	-0,48	0,34	1	0,52	0,47
Оцінка ризиків девальвації ринковими суб'єктами	0,70	0,60	-0,47	-0,52	0,46	0,52	1	0,57
Мінливість темпів інфляції	0,77	0,66	-0,28	-0,46	0,05	0,47	0,57	1

Складено автором.

Таблиця 8.3.2

Матриця коефіцієнтів парної кореляції реальної процентної ставки

Реальна процентна ставка за ОВАП	Реальна ставка рефінансування НБУ	Реальний приріст грошової маси M2 за квартал	Приплив іноземного позикового капіталу до корпоративного сектору	Оцінка ризиків девальвації ринковими суб'єктами	Мінливість темпів інфляції	Державний і гарантований державою борг, % ВВП	Дефіцит зведеного бюджету, % ВВП
1	0,81	-0,50	-0,85	0,57	0,39	0,81	0,55
Реальна ставка рефінансування НБУ	1	-0,52	-0,72	0,22	0,07	0,69	0,38
Реальний приріст грошової маси M2 за квартал	-0,50	1	0,50	-0,45	-0,30	-0,32	-0,36
Приплив іноземного позикового капіталу до корпоративного сектору	-0,85	0,50	1	-0,55	-0,51	-0,70	-0,70
Оцінка ризиків девальвації ринковими суб'єктами	0,57	-0,45	-0,55	1	0,58	0,51	0,53
Мінливість темпів інфляції	0,39	-0,29	-0,51	0,58	1	0,15	0,40
Державний і гарантований державою борг, % ВВП	0,81	-0,32	-0,70	0,51	0,15	1	0,59
Дефіцит зведеного бюджету, % ВВП	0,55	-0,36	-0,70	0,53	0,40	0,59	1

Складено автором.

Таблиця 8.3.3

Модель середньозваженої номінальної процентної ставки за ОВДП
(її залежності від лагових значень, приросту депозитів, девальваційних очікувань і мінливості темпів інфляції)

Залежна змінна: OVDP_EVER				
Метод: найменших квадратів				
Вибірка: 2004Q1 2012Q2				
Включені спостереження: 28				
Змінна	Коефіцієнт	Станд. помилка	<i>t</i> -статистика	Імовірність
OVDP_EV_1	0,479616	0,120806	3,970138	0,0006
DEPOS_REAL	-7,61E-05	5,73E-05	-1,329265	0,1963
INT_DIF_DEP	0,555513	0,184133	3,016917	0,0060
PRICE_DIL_1	0,507455	0,189387	2,679467	0,0131
<i>R</i> -квадрат	0,812496	Середнє залежної змінної		11,40250
Скоригований <i>R</i> -квадрат	0,789058	Станд. відхилення зал. зм.		4,311469
Станд. помилка регресії	1,980192	Критерій Akaike information		4,335828
Сума квадратів помилок	94,10783	Критерій Шварца		4,526143
Критерій Log likelihood	-56,70159	Критерій Ханнан – Квіна		4,394009
Критерій Дарбіна–Уотсона	1,806769			

Складено автором.

Статистичні критерії й характеристики моделі (8.3.2) наведено в табл. 8.3.4.

Залежність номінальної процентної ставки за короткостроковими ОВДП від визначених макроекономічних і фінансових факторів була апроксимована таким рівнянням:

$$\begin{aligned} \text{OVDP_ST} = & 0,28 \cdot \text{OVDP_ST_1} + 1,56 \cdot \text{INT_DIF_DEP} + \\ & + 0,48 \cdot \text{PRICE_DIL_1} - 0,1 \cdot \text{DEPOS_INCR} + \\ & + 0,13 \cdot \text{PD_INCGDP} - 6,9, \end{aligned} \quad (8.3.3)$$

де OVDP_ST – номінальна процентна ставка за ОВДП терміном до 1 року, % річних; OVDP_ST_1 – номінальна процентна ставка за ОВДП терміном до 1 року з лагом у один квартал, % річних; DEPOS_INCR – темпи приросту строкових депозитів у банках України, % до попереднього кварталу; PD_INCGDP – приріст суми державного й гарантованого державою боргу, % ВВП за відповідний квартал.

Статистичні критерії й характеристики моделі (8.3.3) наведено в табл. 8.3.5.

Таблиця 8.3.4

Модель середньозваженої номінальної процентної ставки за ОВДП
(її залежності від лагових значень, приросту депозитів, девальваційних очікувань і мінливості темпів інфляції)

Залежна змінна: OVDP_EVER Метод: найменших квадратів Вибірка: 2004Q1 2012Q2 Включені спостереження: 30				
Змінна	Коефіцієнт	Станд. помилка	t-статистика	Імовірність
DEPOS_REAL	-0,000107	7,09E-05	-1,515103	0,1418
PD_GDP	0,068359	0,050509	1,353411	0,1876
INT_DIF_DEP	0,856713	0,254541	3,365718	0,0024
PRICE_DIL_1	0,856963	0,202370	4,234632	0,0003
R-квадрат	0,694007	Середнє залежної змінної		11,18567
Скоригований R-квадрат	0,658700	Станд. відхилення зал. зм.		4,250147
Станд. помилка регресії	2,482974	Критерій Akaike information		4,780357
Сума квадратів помилок	160,2941	Критерій Шварца		4,967183
Критерій Log likelihood	-67,70535	Критерій Ханнан – Квіна		4,840124
Критерій Дарбіна–Уотсона	1,039821			

Складено автором.

Для визначення факторів впливу на динаміку середньозваженої реальної процентної ставки за ОВДП було розроблено таку регресійну модель:

$$R_OVDP_EVER = 0,61 \cdot R_NBU_REF - 0,27 \cdot FLOAN_B_CORP + \\ + 0,76 \cdot INT_DIF_DEP + 0,17 \cdot PD_GDP - 9,22, \quad (8.3.4)$$

де R_OVDP_EVER – середньозважена реальна процентна ставка за ОВДП, % річних; R_NBU_REF – середньозважена реальна ставка рефінансування НБУ за всіма інструментами, % річних; $FLOAN_B_CORP$ – нетто-приплив іноземного позикового капіталу до сектору банків і нефінансових підприємств України, % ВВП за квартал; PD_GDP – державний і гарантований державою борг, % ВВП.

Статистичні критерії й характеристики моделі (8.3.4) наведено в табл. 8.3.6.

З метою врахування впливу строкових депозитів у банках на динаміку реальної процентної ставки за ОВДП було запропоновано також альтернативну регресійну модель:

Таблиця 8.3.5

**Модель номінальної процентної ставки за ОВДП терміном
до одного року**

(її залежності від приросту депозитів, девальваційних очікувань,
мінливості темпів інфляції та збільшення державного боргу)

Залежна змінна: OVDP_ST				
Метод: найменших квадратів				
Вибірка: 2004Q1 2012Q2				
Включені спостереження: 20				
Змінна	Коефіцієнт	Станд. помилка	<i>t</i> -статистика	Імовірність
OVDP_ST_1	0,282575	0,151734	1,862300	0,0853
PRICE_DIL_1	0,475470	0,230582	2,062042	0,0598
INT_DIF_DEP	1,564446	0,432113	3,620459	0,0031
DEPOS_INCR	-0,099158	0,083446	-1,188289	0,2560
PD_INCGDP	0,127318	0,045359	2,806886	0,0148
C	-6,898645	3,133868	-2,201319	0,0464
<i>R</i> -квадрат	0,875595	Середнє залежної змінної		12,12632
Скоригований <i>R</i> -квадрат	0,827747	Станд. відхилення зал. зм.		4,959485
Станд. помилка регресії	2,058353	Критерій Akaike information		4,533779
Сума квадратів помилок	55,07864	Критерій Шварца		4,832023
<i>F</i> -статистика	18,29949	Критерій Дарбіна – Уотсона		2,070573
Імовірність (<i>F</i> -статистики)	0,000018			

Складено автором.

$$R_OVDP_EVER = 0,29 \cdot R_OVDP_EV_1 - 0,0002 \cdot DEPOS_REAL - \\ - 0,35 \cdot FLOAN_B_CORP + 0,23 \cdot PD_GDP - 4,32, \quad (8.3.5)$$

де $R_OVDP_EV_1$ – середньозважена реальна процентна ставка за ОВДП у попередньому кварталі, % річних; $DEPOS_REAL$ – реальний приріст строкових депозитів у банках України, млн грн за квартал.

Статистичні критерії й характеристики моделі (8.3.5) наведено в табл. 8.3.7.

Динаміка реальної процентної ставки за ОВДП терміном 1–2 роки була змодельована таким чином:

$$R_OVDP_MT = 0,36 \cdot R_OVDP_MT_1 - 0,0005 \cdot DEPOS_REAL - \\ - 0,21 \cdot FLOAN_B_CORP + 0,15 \cdot PD_GDP, \quad (8.3.6)$$

де R_OVDP_MT – реальна процентна ставка за ОВДП терміном 1–2 роки, % річних; $R_OVDP_MT_1$ – реальна процентна ставка за ОВДП терміном 1–2 роки в попередньому кварталі, % річних.

Таблиця 8.3.6

Модель середньозваженої реальної процентної ставки за ОВДП
(її залежності від ставки рефінансування, надходження іноземного капіталу, девальваційних очікувань і розміру державного боргу)

Залежна змінна: R_OVDP_EVER Метод: найменших квадратів Вибірка: 2004Q1 2012Q2 Включені спостереження: 31				
Змінна	Коефіцієнт	Станд. помилка	t-статистика	Імовірність
R_NBU_REF	0,605029	0,175413	3,449164	0,0019
FLOAN_B_CORP	-0,270357	0,120276	-2,247810	0,0333
INT_DIF_DEP	0,756982	0,300660	2,517738	0,0183
PD_GDP	0,167404	0,080248	2,086076	0,0469
C	-9,218147	2,584203	-3,567115	0,0014
R-квадрат	0,879664	Середнє залежної змінної		-1,390323
Скоригований R-квадрат	0,861151	Станд. відхилення зал. зм.		7,419989
Станд. помилка регресії	2,764867	Критерій Akaike information		5,018552
Сума квадратів помилок	198,7567	Критерій Шварца		5,249840
F-статистика	47,51562	Критерій Дарбіна – Уотсона		1,524352
Імовірність (F-статистики)	0,000000			

Складено автором.

Статистичні критерії й характеристики моделі (8.3.6) наведено в табл. 8.3.8.

Згідно з концепцією непокритого паритету процентних ставок, у відкритій економіці спостерігається залежність внутрішніх процентних ставок від зовнішніх, а величина внутрішніх процентних ставок дорівнює сумі зовнішніх та прогнозованого темпу зниження курсу національної валюти. У міжнародній практиці фінансового аналізу композитним показником, який відображає ризики кредитування уряду відповідної країни та ґрунтується на оцінках кредитних ризиків, ризиків ліквідності та ін., є спред за суверенними облігаціями.

Для перевірки гіпотези щодо взаємозв'язку внутрішньої процентної ставки за ОВДП і спреду за ОЗДП було розраховано коефіцієнти парної кореляції. Виявилось, що між середньозваженою доходністю за ОВДП різної строковості і лаговим значенням “EMBI+ Україна спред” існує тісний кореляційний зв'язок: коефіцієнт парної кореляції дорівнює 0,76.

Таблиця 8.3.7

Модель середньозваженої реальної процентної ставки за ОВДП

(її залежності від приросту депозитів, надходження іноземного капіталу, рівня державного боргу й девальваційних очікувань)

Залежна змінна: R_OVDP_EVER				
Метод: найменших квадратів				
Вибірка: 2004Q1 2012Q2				
Включені спостереження: 30				
Змінна	Коефіцієнт	Станд. помилка	<i>t</i> -статистика	Імовірність
R_OVDP_EV_1	0,286555	0,132233	2,167052	0,0400
DEPOS_REAL	-0,000205	0,000112	-1,829840	0,0792
FLOAN_B_CORP	-0,347665	0,122219	-2,844615	0,0087
PD_GDP	0,235334	0,099852	2,356828	0,0266
C	-4,315646	2,819509	-1,530637	0,1384
<i>R</i> -квадрат	0,871320	Середнє залежної змінної		-1,356667
Скоригований <i>R</i> -квадрат	0,850731	Станд. відхилення зал. зм.		7,544429
Станд. помилка регресії	2,914812	Критерій Akaike information		5,128500
Сума квадратів помилок	212,4033	Критерій Шварца		5,362033
<i>F</i> -статистика	42,32015	Критерій Дарбіна – Уотсона		2,101402
Імовірність (<i>F</i> -статистики)	0,000000			

Складено автором.

Для оцінки кількісних взаємозв'язків зовнішніх і внутрішніх процентних ставок було побудовано таку регресійну модель:

$$\text{OVDP_EVER} = 0,29 \cdot \text{EMBI_spread}(-1) + 0,7 \cdot \text{INT_DIF_DEP} + 4,44, \quad (8.3.7)$$

де OVDP_EVER – середньозважена дохідність ОВДП, грн; EMBI_spread(-1) – “EMBI+ Україна спред” із лагом у 1 квартал.

Статистичні критерії й характеристики моделі (8.3.7) наведено в табл. 8.3.9.

Залежність між зовнішніми спредами й внутрішніми ставками за ОВДП терміном 1–2 роки змодельовано таким чином:

$$\text{OVDP_MT} = 0,44 \cdot \text{EMBI_spread}(-1) + 0,71 \cdot \text{INT_DIF_DEP} + 4,2, \quad (8.3.8)$$

де OVDP_MT – дохідність ОВДП терміном 1–2 роки, грн.

Статистичні критерії й характеристики моделі (8.3.8) наведено в табл. 8.3.10.

Таблиця 8.3.8

Модель реальної процентної ставки за ОВДП терміном 1–2 роки
(її залежності від лагових значень, приросту грошової маси,
надходження іноземного капіталу й рівня державного боргу)

Залежна змінна: R_OVDP_MT				
Метод: найменших квадратів				
Вибірка: 2004Q1 2012Q2				
Включені спостереження: 21				
Змінна	Коефіцієнт	Станд. помилка	<i>t</i> -статистика	Імовірність
R_OVDP_MT_1	0,357881	0,211535	1,691833	0,1089
M2_DEPOS_REAL	-0,000534	0,000169	-3,163059	0,0057
FLOAN_B_CORP	-0,211979	0,147204	-1,440031	0,1680
PD_GDP	0,153098	0,046504	3,292132	0,0043
<i>R</i> -квадрат	0,888999	Середнє залежної змінної		1,209524
Скоригований <i>R</i> -квадрат	0,869411	Станд. відхилення зал. зм.		6,925165
Станд. помилка регресії	2,502557	Критерій Akaike information		4,842146
Сума квадратів помилок	106,4674	Критерій Шварца		5,041103
Критерій Log likelihood	-46,84253	Критерій Ханнан – Квіна		4,885325
Критерій Дарбіна–Уотсона	2,428412			

Складено автором.

Останні з наведених моделей дають змогу спрогнозувати ринковий рівень процентних ставок за ОВДП на основі очікуваних або фактичних значень “ЕМВІ+ Україна спред” та очікуваного диференціалу процентних ставок за строковими депозитами фізичних осіб у банках (терміном до одного року) в національній та іноземній валютах.

Запропоновані економіко-математичні моделі процентних ставок за ОВДП (середньозваженої дохідності, дохідності коротко- і середньострокових ОВДП, номінальної й реальної процентних ставок за ОВДП) дають змогу оцінити значущість і кількісний вплив пояснюючих змінних на рівень процентних ставок.

Розроблені економіко-математичні моделі можуть використовуватися Міністерством фінансів України для оцінки адекватності поточного рівня процентних ставок за ОВДП об’єктивним закономірностям і тенденціям розвитку вітчизняної фінансово-кредитної системи та слугувати індикатором наявності чи відсутності аномальних процесів на ринку

Таблиця 8.3.9

Модель середньозваженої дохідності ОВДП
(її залежності від спреду за ОЗДП і девальваційних очікувань)

Залежна змінна: OVDP_EVER				
Метод: найменших квадратів				
Вибірка: 2004Q1 2012Q2				
Включені спостереження: 29				
Змінна	Коефіцієнт	Станд. помилка	<i>t</i> -статистика	Імовірність
EMBI_spread (-1)	0,294355	0,075700	3,888442	0,0006
INT_DIF_DEP	0,703529	0,197054	3,570239	0,0014
C	4,447937	1,157952	3,841210	0,0007
<i>R</i> -квадрат	0,711901	Середнє залежної змінної		10,74207
Скоригований <i>R</i> -квадрат	0,689740	Станд. відхилення зал. зм.		3,548899
Станд. помилка регресії	1,976772	Критерій Akaike information		4,298504
Сума квадратів помилок	101,5983	Критерій Шварца		4,439949
<i>F</i> -статистика	32,12345	Критерій Дарбіна – Уотсона		1,461377
Імовірність (<i>F</i> -статистики)	0,000000			

Складено автором.

ОВДП: монопольної змови інвесторів, адміністративного тиску емітента, розміщення конкуруючих фінансових інструментів тощо.

Оцінені за моделями показники процентних ставок можуть бути для Міністерства фінансів України орієнтиром економічно обґрунтованого рівня дохідності ОВДП, виходячи з поточних тенденцій динаміки макроекономічних і фінансових показників, а також очікувань суб'єктів вітчизняного ринку.

Проведені розрахунки засвідчили:

1. Станом на кінець червня 2012 р. змодельований рівень середньозваженої дохідності гривневих ОВДП становив 12,7–13,5 %, тоді як фактичний рівень за червень – 14,1 %. Тобто номінальна дохідність ОВДП у червні на 0,6–1,4 в. п. перевищувала рівень процентних ставок, який відповідає об'єктивним закономірностям і тенденціям розвитку фінансово-кредитної системи України. Ці розбіжності можуть вказувати на деформуючий вплив на розвиток ринку гривневих запозичень інструментів у іноземній валюті та прив'язаних до обмінного курсу.

Таблиця 8.3.10

Модель дохідності ОВДП терміном від одного до двох років
(її залежності від спреда за ОЗДП і девальваційних очікувань)

Залежна змінна: OVDP_MT				
Метод: найменших квадратів				
Вибірка: 2004Q1 2012Q2				
Включені спостереження: 24				
Змінна	Коефіцієнт	Станд. помилка	<i>t</i> -статистика	Імовірність
EMBI_spread (-1)	0,437266	0,100762	4,339603	0,0003
INT_DIF_DEP	0,713198	0,233568	3,053493	0,0060
C	4,204712	1,422358	2,956156	0,0075
<i>R</i> -квадрат	0,741208	Середнє залежної змінної		11,45417
Скоригований <i>R</i> -квадрат	0,716561	Станд. відхилення зал. зм.		4,210647
Станд. помилка регресії	2,241705	Критерій Akaike information		4,568819
Сума квадратів помилок	105,5301	Критерій Шварца		4,716076
<i>F</i> -статистика	30,07312	Критерій Дарбіна – Уотсона		1,485459
Імовірність (<i>F</i> -статистики)	0,000001			

Складено автором.

2. Оцінена за розробленими економіко-математичними моделями номінальна дохідність короткострокових ОВДП дорівнювала 11,8–12 %, тоді як її фактичний рівень у травні становив 14 %. Тобто для короткострокових ОВДП різниця між фактичним і змодельованим рівнями процентних ставок є більшою, а саме 2,0–2,2 в. п. Значніші відхилення від економічно обґрунтованого рівня дохідності короткострокових ОВДП (порівняно із середньозваженою дохідністю ОВДП різної строковості) може пояснюватися участю в сегменті середньо- й довгострокових ОВДП державних установ і банків, які в деяких випадках викупувають державні облігації із заниженим рівнем ставок.

Результати проведеного емпіричного дослідження створюють підґрунтя для розроблення науково обґрунтованих пропозицій, націлених на зменшення вартості обслуговування внутрішнього державного боргу. У цьому контексті фінансова політика держави й розвитку внутрішнього ринку державних цінних паперів має будуватися за визначеними нижче стратегічними напрямками.

I. Підвищення ліквідності державних цінних паперів

Важливим завданням боргових менеджерів є забезпечення ліквідності боргових інструментів. Ліквідність державних цінних паперів не лише знижує витрати на обслуговування боргу, а й підвищує ефективність національного ринку капіталів¹. У стратегічному плані основними засобами підвищення ліквідності державних цінних паперів в Україні мають стати вдосконалення організаційно-правової бази функціонування внутрішнього ринку державних облигацій та регулярне розміщення ОВДП із еталонними термінами погашення.

1. Проведення регулярних емісій ОВДП із еталонними термінами погашення. Структура державних цінних паперів має бути стандартизованою, а терміни їх погашення – визначатися обмеженою кількістю зручних для інвесторів термінів обігу. Регулярні емісії з еталонними термінами погашення дають змогу створити криву базової дохідності, стимулюють попит інвесторів, підвищують ліквідність ринку та знижують витрати на розміщення цінних паперів.

У світовій практиці значного поширення набули так звані цінні папери – орієнтири або еталони (*benchmark securities*), які мають велике значення для створення ліквідного ринку. М. Голдштайн і Д. Фолкертс-Ландау оцінили, що в розвинутих країнах випуск урядами паперів-орієнтирів допомагає знизити процентні ставки на 5–15 б. п.² Визнано, що випуск державою цінних паперів – орієнтирів активізує фінансове посередництво в економіці через удосконалення механізмів ринкового ціноутворення на фінансові продукти й підвищення обґрунтованості рішень фінансових посередників, пов'язаних із наданням кредитів і залученням депозитів³.

Для закріплення в Україні еталонних випусків, на наш погляд, доцільно проводити регулярні емісії ОВДП із термінами погашення 6, 12, 18 місяців і 2 роки. Регулярний випуск тримісячних ОВДП, на нашу дум-

¹ *Crockett A. Market Liquidity and Financial Stability / A. Crockett // Financial Stability Review – Special issue on liquidity. – 2008. – № 11. – Р. 13–17 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.banque-france.fr/fileadmin/user_upload/banque_de_france/publications/Revue_de_la_stabilite_financiere/rsf_0208.pdf.*

² *Goldstein M. International Capital Markets: Developments, Prospects and Policy Issues / M. Goldstein, D. Folkerts-Landau. – Washington, DC : IMF, 1994.*

³ *Harun D. S. The development of debt markets in Malaysia / D. S. Harun // BIS Paper. – 2002. – № 11. – Р. 147–150.*

ку, є недоцільним, з огляду на значні обсяги емісії депозитних сертифікатів НБУ, що є прямим конкурентом короткострокових ОВДП.

2. *Покладення на первинних дилерів обов'язків щодо підтримання двосторонніх котирувань державних облігацій на вторинному ринку.* У 2009 р. первинні дилери здобули виключне право брати участь у первинних аукціонах із розміщення ОВДП. Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України “Про запровадження інституту первинних дилерів на ринку державних цінних паперів” від 14.04.2009 № 363, у договорах із первинними дилерами мають бути зафіксовані такі їхні зобов'язання:

- 1) брати участь у розміщеннях облігацій;
- 2) забезпечувати купівлю під час розміщень облігацій не менш як 3 % загального обсягу їх випуску протягом кожного півріччя; укладення договорів купівлі-продажу облігацій на вторинному ринку в обсязі щонайменше 3 % загальної суми, на котру укладено договори протягом кожного півріччя; подання постійної (кожного робочого дня) пропозиції іншим первинним дилерам щодо купівлі й продажу облігацій;
- 3) надавати Міністерству фінансів України консультації стосовно потреб у розміщеннях облігацій і обсягів їх випуску, строків обігу, графіків розміщення на основі власної оцінки ринку.

Наказом Міністерства фінансів України від 21.07.2009 № 918 затверджено Примірний договір про співпрацю на ринку державних цінних паперів між Міністерством фінансів та первинним дилером.

Незважаючи на значний прогрес у інституційному й нормативно-правовому забезпеченні розміщення й обігу державних цінних паперів, сформована система поки що не забезпечує можливостей для інвесторів у будь-який час придбати або продати ОВДП за твердими чи індикативними котируваннями.

Тим часом у багатьох країнах світу первинні дилери зобов'язані виконувати функції маркет-мейкерів, діяльність яких істотно впливає на ліквідність державних цінних паперів. Маркет-мейкер – це учасник ринку, що перейняв на себе зобов'язання забезпечувати ліквідність щодо певного інструменту шляхом виставлення заявок на купівлю й продаж протягом торговельної сесії. Маркет-мейкери забезпечують постійний попит і пропозицію на ринку цінних паперів, за яким вони закріплені.

В Україні первинні дилери не виконують функцій маркет-мейкерів, а їхні зобов'язання визначено як забезпечення дилером щонайменше 3 %

обігу ОВДП на вторинному ринку за півріччя та подання пропозицій іншим первинним дилерам щодо купівлі й продажу облігацій.

Аналіз міжнародного досвіду у відповідній сфері вказує на те, що до первинних дилерів часто висуваються жорсткіші й конкретніші вимоги. Наприклад, у Чехії кожен первинний дилер зобов'язаний забезпечувати 1 % обсягу торгів на вторинному ринку та підтримувати тверді двосторонні котирування за основними випусками облігацій. У Маврикії первинні дилери повинні забезпечувати двосторонні котирування визначеного переліку цінних паперів із максимальним спредом між заявками на купівлю й продаж на рівні 30 б. п. У Ізраїлі до первинних дилерів висуваються вимоги підтримання двосторонніх котирувань із регламентацією спреду й мінімального обсягу щоденних операцій (1,25 млн дол. США)¹. У Туреччині 12 первинних дилерів на вторинному ринку діють як маркет-мейкери, забезпечуючи двосторонні котирування державних облігацій. Центральний банк підтримує ліквідність первинних дилерів через надання кредитів овернайт і проведення щотижневих операцій репо². У Малайзії первинні дилери зобов'язані підтримувати постійні котирування державних цінних паперів – еталонів та забезпечувати мінімально необхідний обсяг торгів ними. Первинні дилери на основі власних даних щодо дохідності державних цінних паперів зобов'язані складати криву базової дохідності³.

В умовах України посилення вимог до роботи первинних дилерів на вторинному ринку набуває особливого значення. Зараз обіг ОВДП на вторинному ринку є незначним і відбувається переважно в позабіржовому сегменті. Згідно з даними НБУ, протягом січня – липня 2012 р. на вторинному біржовому ринку було укладено 3389 угод із використанням ОВДП, а на вторинному позабіржовому ринку – 5314 угод. Для порівняння:

¹ *Требеш К.* Інститут первинних дилерів в Україні. Чому і як потрібно його запроваджувати / К. Требеш, Р. Джуччі, В. Кравчук ; Ін-т екон. досліджень і політ. консультацій в Україні. – К., 2007. – 12 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.ier.com.ua/files/publications/Policy_papers/German_advisory_group/2007/W1_ukr.pdf.

² *Enhancing Financial Sector Surveillance In Low Income Countries (Lics) – Case Studies /* approv. by S. Tiwari, R. Sahay, A. Sayeh ; International Monetary Fund. – 2012. – Apr. 16 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2012/041612b.pdf>.

³ *Harun D. S.* The Development of Debt Markets in Malaysia / D. S. Harun // BIS Paper. – 2002. – № 11. – P. 147–150.

“Euroclear France” кожного робочого дня проводить понад 6 тис. операцій із французькими державними цінними паперами.

При визначенні організаційно-правових рамок для роботи первинних дилерів варто враховувати, що в багатьох країнах первинним дилерам, які виконують функції маркет-мейкерів, надаються певні привілеї: доступ до операцій відкритого ринку центрального банку, підтримка їхньої ліквідності центральним банком, зниження обов’язкових нормативів ліквідності тощо¹.

З урахуванням викладеного вважаємо за потрібне покласти на банки – первинних дилерів обов’язки підтримання індикативних котирувань еталонних випусків державних цінних паперів на вторинному ринку. Інформація про такі котирування повинна поширюватися й регулярно оновлюватися у вільному доступі для всіх зацікавлених сторін. Окрім того, доцільно модифікувати вимогу щодо тривідсоткової частки первинного дилера в операціях на вторинному ринку, виключивши операції між первинними дилерами при підрахунку частки первинного дилера в операціях купівлі-продажу цінних паперів. Такі зміни спонукатимуть первинних дилерів до роботи з іншими учасниками ринку та сприятимуть підвищенню ліквідності ОВДП.

II. Удосконалення інструментарію внутрішніх державних запозичень

1. *Зниження інфляційних ризиків для інвесторів у державні цінні папери через запровадження інструментів із дохідністю, прив’язаною до темпів інфляції.* У рамках власного емпіричного дослідження автори показали, що на формування реальних процентних ставок, окрім іншого, впливають недовіра учасників ринку до стійкості низькоінфляційного середовища та мінливість темпів інфляції. Так, маючи досвід високої інфляції, економічні агенти при формуванні власних очікувань не виключатимуть можливості переходу економіки до режиму такої інфляції, унаслідок чого інфляційні прогнози *ex-ante* й реальні процентні ставки за ОВДП будуть завищуватися. Тільки тоді, коли низькі темпи інфляції зберігатимуться впродовж тривалого періоду, а макроекономічна політика заслуговуватиме на довіру суб’єктів ринку, можна сподіватися на зменшення таких ставок.

¹ The Development of Bond Markets in Emerging Economies // BIS Paper. – 2002. – № 11.

Облігації, прив'язані до темпів інфляції, є особливо корисним інструментом для розвитку внутрішнього ринку в перехідний період, коли учасники ринку не впевнені у стабільності макрофінансового середовища. Випуск таких інструментів у багатьох випадках дає змогу знизити вартість запозичення, оскільки інфляційна премія залежатиме виключно від фактичних, а не очікуваних темпів інфляції.

Облігації внутрішньої позики з дохідністю, прив'язаною до темпів інфляції, повинні мати термін обігу щонайменше три роки. Оскільки цей вид цінних паперів захищає інвесторів від коливань інфляційної динаміки, закономірним виглядає подовження їхньої строковості порівняно зі звичайними інструментами.

Досвід країн Латинської Америки показав, що запровадження таких інструментів сприяє розширенню ринку й подовженню термінів державних запозичень. Так, у Мексиці після фінансової кризи 1994–1995 рр. через випуск облігацій, прив'язаних до темпів інфляції, середній термін внутрішніх боргових зобов'язань уряду було подовжено з 8 місяців у 1995 р. до 25 місяців у 2001 р. У Російській Федерації з липня 2000 р. було розпочато випуск облігацій ощадної позики, індексованих за темпами інфляції. У Бразилії, Колумбії й на Ямайці розміщення на ринку індексованих фінансових інструментів розглядалося як вимушене в умовах, коли попит інвесторів на довгострокові цінні папери з фіксованими ставками є недостатнім¹. Загалом, згідно з оцінками МВФ, у країнах із ринками, що формуються, сума облігацій, прив'язаних до темпів інфляції, у період 1996–2004 рр. збільшилася майже втричі².

Таким чином, ініціювання запровадження ОВДП із плаваючими процентними ставками, прив'язаними до темпів інфляції, сприятиме підвищенню попиту на внутрішні облігації з боку резидентів України, дасть змогу уряду розміщувати на ринку довгострокові зобов'язання та, найімовірніше, визначатиме зменшення витрат бюджету на обслуговування внутрішнього боргу.

2. Розвиток внутрішнього ринку гривневих позик та поступове згортання позикових операцій у сегменті валютних ОВДП і ОВДП, індексованих до обмінного курсу. Активізація внутрішнього ринку гривневих державних позик та зменшення обсягів розміщення ОВДП, деномінованих у

¹ Guidelines for Public Debt Management : Accompanying Document / International Monetary Fund ; The World Bank. – 2002. – Nov. – 366 p.

² International Monetary Fund. Global Financial Stability Report. – 2006. – № 2. – P. 88.

іноземній валюті чи прив'язаних до валютного курсу, є наступним важливим напрямом удосконалення інструментарію державних запозичень. Наятепер конкуренція валютних ОВДП і ОВДП із валютною прив'язкою знижує попит на гривневі ОВДП як менш надійні в умовах доларизованої економіки та визначає зростання ринкових процентних ставок за ними.

Валютні ОВДП і ОВДП із прив'язкою до обмінного курсу, які впроваджувалися в практику державних запозичень, починаючи з вересня 2011 р., хоч і є внутрішніми запозиченнями, для держави еквівалентні зовнішнім позикам. Окрім того, функціонування валютних та індексованих ОВДП зумовлює каскад негативних ефектів для бюджету й фінансової системи України, а саме:

- підвищення рівня доларизації економіки (як безпосередньо – через збільшення частки “доларових” зобов'язань у структурі державного боргу, так і опосередковано – через надсилання відповідних сигналів учасникам фінансового ринку);
- зростання валютних ризиків державного боргу, котрі реалізуються після девальвації гривні;
- зменшення попиту на гривневі ОВДП і стагнація інших сегментів ринку внутрішніх зобов'язань уряду.

Позитивним результатом включення в перелік інструментів внутрішнього запозичення індексованих і валютних ОВДП можна вважати короткострокове підвищення попиту на боргові зобов'язання уряду на внутрішньому ринку та поповнення міжнародних резервів України на суму валютних надходжень до бюджету. Проте негативні наслідки зазначеного кроку для грошово-кредитної системи та істотне зростання тягаря боргових виплат після девальвації гривні значно перевищать тимчасовий позитивний ефект від залучення додаткових обсягів позикового капіталу.

На противагу тенденціям, які нині спостерігаються в Україні, у міжнародній практиці вважається, що розвиток внутрішнього ринку державних цінних паперів у перспективі допоможе знизити рівень доларизації. Так, зниження рівня доларизації фінансової системи в Туреччині з 60 % у 2001 р. до 30 % у 2010 р. було досягнуто завдяки розширенню можливостей для інвестицій у фінансові активи, деноміновані в лірах, зниженню темпів інфляції та вдосконаленню пруденційного регулювання банків¹.

¹ Enhancing Financial Sector Surveillance In Low Income Countries (Lics) – Case Studies / approv. by S. Tiwari, R. Sahay, A. Sayeh ; International Monetary Fund. – 2012. – Apr. 16 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2012/041612b.pdf>.

Як зазначає відомий фахівець у сфері міжнародних фінансів Ф. Тюрнер, для багатьох країн із історією високої й мінливої інфляції одномоментний рух від доларових державних облігацій до класичних облігацій із фіксованими процентними ставками може виявитися проблематичним. Тому в перехідний період урядам таких країн доцільно випускати цінні папери з плаваючими процентними ставками, вдаючись до деяких форм індексації¹. У цьому контексті та з огляду на викладені обґрунтування випуск ОВДП із плаваючою процентною ставкою, прив'язаною до темпів інфляції, набуває особливого значення.

III. Посилення керованості боргових процесів та розширення сфери дії боргового ліміту (співвідношення державного боргу й ВВП) для зниження ризиків платоспроможності держави

Загальновідомим є факт зворотного впливу боргового навантаження на рівень довгострокових процентних ставок і кредитних рейтингів держави². Вчені однак не погоджуються в тому, що зростання державного боргу відносно ВВП призводить до зниження довіри до уряду та підвищує премію за кредитні ризики. Великий розмір дефіциту бюджету й державного боргу може викликати сумніви щодо платоспроможності уряду. Такі сумніви й оцінки позначатимуться на величині премій за кредитні ризики та зумовляватимуть підвищення дохідності державних облігацій. У рамках здійсненого нами емпіричного дослідження доведено наявність в Україні статистично значущого впливу відносної величини державного й гарантованого державою боргу на рівень процентних ставок за ОВДП.

Великі розміри державного боргу вимагають від урядів включення запобіжних механізмів для стримування високих темпів інфляції та, в екстремальних випадках, застосування схем реструктуризації боргів. Зокрема, якщо накопичений борг дуже високий, платоспроможність держави не є гарантованою в очах інвесторів. Це може призводити до значної волатильності, спричиненої труднощами з рефінансуванням державного боргу, а також до фінансової дестабілізації.

¹ The Development of Bond Markets in Emerging Economies // BIS paper. – 2002. – № 11.

² Baldacci E. Fiscal Deficits, Public Debt, and Sovereign Bond Yields / E. Baldacci, M. S. Kumar // IMF Working Paper. – 2010. – WP/10/184. – 28 p.

З огляду на це встановлення середньострокових лімітів на розмір державного боргу в спеціальних законах чи Конституції держави є досить поширеним явищем. У останнє десятиліття багато країн прийняли певні бюджетні правила (включаючи боргові ліміти) та ввели їх до складу національного законодавства або розглядають можливість запровадження таких правил.

Відповідно до ст. 18, ч. 2 Бюджетного кодексу України, загальний обсяг державного боргу та гарантованого державою боргу на кінець бюджетного періоду не може перевищувати 60 % річного номінального обсягу ВВП. На наш погляд, доцільно поширити борговий ліміт на всі рівні державної влади й місцевого самоврядування в Україні, тобто під зазначене обмеження мають підпадати як державний борг та гарантований державою борг, так і місцеві борги й гарантовані територіальними громадами міст і АР Крим борги.

Згідно з прийнятими у світі стандартами, зокрема положеннями Європейської системи рахунків, ліміт у 60 % поширюється на зобов'язання сектору загального державного управління, котрий охоплює не лише центральний рівень, а й місцеві та регіональні органи влади.

У рамках Європейської системи рахунків показники дефіциту й державного боргу обчислюються на основі показників діяльності сектору загального державного управління (або загального уряду) відповідно до визначення системи національних рахунків¹. Сектор загального уряду складається з чотирьох підсекторів:

- 1) центральний уряд: усі адміністративні державні департаменти та інші центральні установи, компетенція яких поширюється на всю економічну територію за винятком адміністрації фондів соціального страхування;
- 2) регіональні органи управління: окремі інституційні одиниці, що виконують функції уряду на рівні, нижчому від центрального та вищому від місцевого рівня, за винятком адміністрації фондів соціального страхування;
- 3) місцеві органи управління: одиниці державного управління, компетенція котрих поширюється виключно на місцевому рівні, на частині економічної території країни, без урахування місцевих установ фондів соціального страхування;

¹ Manual on Government Deficit and Debt. Implementation of ESA95 / Eurostat Methodologies and Working Papers. – Luxembourg : Publications Office of the European Union, 2010.

4) фонди соціального страхування: центральні, регіональні й місцеві інституційні одиниці, основним видом діяльності яких є надання соціальних допомог.

Розширення інституційних меж охоплення зобов'язань сектору загального державного управління при регулюванні боргових процесів, по-перше, наблизить Україну до стандартів ЄС у частині стримування фіскальної експансії, по-друге, створить надійні засади для уникнення боргових ускладнень.

Тому пропонуємо викласти ст. 18 Бюджетного кодексу України в такій редакції: “Загальний обсяг державного боргу та гарантованого державою боргу, місцевого боргу та гарантованого Автономною Республікою Крим чи територіальною громадою міста боргу на кінець бюджетного періоду не може перевищувати 60 % річного номінального обсягу валового внутрішнього продукту України”.

Поряд із встановленням і контролем дотримання боргових лімітів важливу роль у системі заходів із оптимізації боргового навантаження відіграють:

- обмеження зростання умовних зобов'язань держави, впорядкування зовнішніх запозичень державних підприємств та контроль зовнішнього боргу банківського сектору;
- підвищення ефективності використання запозичених коштів державою та їх спрямування на продуктивні інвестиції з метою розширення фінансово-економічного потенціалу для виплати накопичених боргів;
- здійснення бюджетно-податкової консолідації та підвищення ступеня збалансованості державних фінансів.

IV. Підвищення довіри до економічної політики держави, стимулювання внутрішніх заощаджень та зменшення дефіциту загального уряду до 2 % ВВП

Важливою передумовою зміцнення довіри учасників ринку до національних фінансових інститутів і боргових зобов'язань держави є стабільність макрофінансового середовища. Інвестори повинні бути впевнені в тому, що їхні вкладення не знеціняться інфляцією, а уряд безумовно й своєчасно виконуватиме свої зобов'язання. Надійна й розважлива макроекономічна політика, яка заслуговує на довіру суб'єктів ринку, має бути важливою складовою зусиль, спрямованих на зменшення реальних процентних ставок в Україні. Здобуття довіри, однак, потребує

часу, а тому не існує швидкого способу подолання проблем, пов'язаних із високими процентними ставками.

За результатами здійсненого нами кореляційного аналізу, велику роль у поясненні динаміки як номінальної, так і реальної процентної ставки за ОВДП відіграють темпи приросту строкових депозитів у банках України. Тому проведення макроекономічної політики, спрямованої на збільшення обсягу національних заощаджень і зростання їхньої частки, що надходить до банківської системи, має стати ваговою складовою у системі заходів, націлених на зниження вартості позикового капіталу.

Згідно з класичною теорією заощаджень-інвестицій, зростання обсягу національних заощаджень має своїм наслідком зниження рівноважної ставки процента. А національні заощадження є основним каналом, за яким великий дефіцит бюджету та значний державний борг впливають на довгострокові процентні ставки. У стандартній теоретичній моделі бюджетний дефіцит викликає зниження рівня внутрішніх заощаджень і зростання сукупного попиту¹. В таких умовах виникає надлишкова пропозиція державних цінних паперів, що призводить до підвищення рівня реальних процентних ставок.

Тобто для стримування тиску процентних ставок на державні фінанси потрібна поміркована бюджетно-податкова політика. Її значення зростає з урахуванням того факту, що стратегія бюджетно-податкової консолідації, яка зменшує невизначеність щодо утримання боргової стійкості, знижує ризики платоспроможності держави для потенційних інвесторів. Окрім того, проведення заходів, котрі гарантують постійний доступ до світових заощаджень, підтримання “апетиту” інвесторів до ризику шляхом поліпшення середньострокових очікувань фіскальної стійкості, можуть генерувати великі дивіденди для уряду за рахунок зменшення вартості обслуговування державного боргу.

З огляду на наведені обґрунтування в Україні варто продовжити структурні реформи у сферах соціального забезпечення, державного управління й підвищення ефективності державних підприємств. Ці реформи мають забезпечити зменшення витрат держави на підтримку відповідних сфер діяльності, підвищення збалансованості державних фінансів, поліпшення перспектив утримання боргової стійкості та зменшення фінансових ризиків для інвесторів у державні цінні папери.

¹ *Elmendorf D. W. Government Debt / D. W. Elmendorf, N. G. Mankiw // NBER Working Paper. – 1998. – № 6470. – 91 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.nber.org/papers/w6470.pdf?new_window=1.*

V. Мінімізація валютних ризиків для суб'єктів національної економіки та перехід до режиму похилого валютного коридору

У результаті багатьох емпіричних досліджень доведено, що волатильність обмінного курсу та очікування девальвації національної валюти є вагомими детермінантами ринкових процентних ставок у країнах із ринками, що формуються¹. Емпіричне дослідження для України підтвердило, що оцінка валютних ризиків ринковими суб'єктами істотно впливає на динаміку як реальних, так і номінальних процентних ставок за ОВДП.

В умовах України мінімізація валютних ризиків для суб'єктів національної економіки та згладжування різких стрибків валютного курсу вимагають відходу від режиму фіксованого обмінного курсу, котрий виступає одним із факторів накопичення макроекономічних диспропорцій. Слід нагадати, що валютні кризи є проявом нежиттєздатності валютного режиму та можуть розглядатися як спосіб подолання накопичених у економіці диспропорцій.

Чергування періодів тривалої фіксації обмінного курсу (і втрати національними виробниками цінової конкурентоспроможності в цей період) із періодами різкого знецінення гривні має значні негативні наслідки для економіки України. Різкі стрибки курсу підвищують валютні ризики для суб'єктів вітчизняного фінансового ринку, які не в змозі прогнозувати час відмови влади від підтримання фіксованого курсу та період тимчасового “вільного плавання” національної валюти.

Як зазначають Д. Острі, А. Гош і М. Чамон, валютні курси відіграють вагомішу роль у країнах із ринками, що формуються, ніж у розвинутих, де більшість трансакцій (включаючи міжнародні) проводиться в національній валюті, ринки мають більшу глибину, а приватний сектор – достатньо інструментів для абсорбування змін обмінного курсу. У країнах із ринками, що формуються, коефіцієнт “перенесення” змін обмінного курсу на інфляційну динаміку є вищим унаслідок більшої відкритості економіки, активнішого використання іноземної валюти в зовнішній торгівлі та меншої довіри до внутрішньої монетарної політики. Крім цього, більшість урядів країн із ринками, що формуються, з огляду на значні валютні розриви в балансах підприємств, банків і домашніх господарств,

¹ Див.: *Kannan P. Perspectives on High Real Interest Rates in Turkey / P. Kannan // IMF Working Paper, European Department. – 2008. – WP/08/251. – 31 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2008/wp08251.pdf>.*

намагаються не допустити різкої девальвації національної валюти, котра може призвести до масових банкрутств, продажу активів і дестабілізації фінансової системи¹.

Варто врахувати й те, що успішне управління грошовою одиницею з вільно плаваючим курсом є непростим і дорогим завданням та що, ймовірно, воно є неефективним із точки зору вигід і витрат для невеликих країн. У світі не так багато прикладів застосування вільно плаваючих валютних курсів. Вони використовуються тільки в Канаді, Сполучених Штатах, зоні євро, Японії та деяких інших країнах, котрі з об'єктивних причин не можуть бути взірцем для постсоціалістичних країн.

Разом із тим надмірна жорсткість номінальних обмінних курсів підвищує рівень доларизації економіки, знижує ефективність грошово-кредитних інструментів, ускладнює контроль грошових агрегатів в умовах зростання масштабів транскордонного руху капіталів, до того ж із часом вона може призвести до серйозних відхилень фактичного значення курсу від рівноважного.

Унаслідок дії зазначених чинників більшість центральних банків країн із ринками, що формуються, вибудовують для себе певну зону комфорту, поза межами якої коливання обмінних курсів національних валют вважається небажаним. Відповідні цільові установки й дії відображаються в монетарній політиці й політиці валютних інтервенцій центральних банків таких країн².

З урахуванням викладених обґрунтувань в Україні, на наш погляд, після встановлення рівноваги на валютному ринку доцільно *перейти до режиму похилого валютного коридору, кут нахилу якого відповідатиме прогнозованим темпам інфляції, а різниця між верхньою й нижньою межами* (амплітуда коливань обмінного курсу) *не перевищуватиме 15 %*.

Загалом реалізація пропонованих заходів щодо вдосконалення інструментарію внутрішніх державних запозичень, підвищення ліквідності державних зобов'язань і довіри до макроекономічної політики держави дасть змогу знизити ринкові ризики для інвесторів та позитивно вплине на рівень процентних ставок. Становлення місткого й ліквідного ринку

¹ Ostry J. D. Two Targets, Two Instruments: Monetary and Exchange Rate Policies in Emerging Market Economies / J. D. Ostry, A. R. Ghosh, M. Chamon // IMF Staff Discussion Note. – 2012. – SDN/12/01. – 24 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2012/sdn1201.pdf>.

² International Monetary Fund [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.imf.org/external/index.htm>.

внутрішніх боргових зобов'язань, прогнозованість динаміки обмінного курсу та рівня цін, а також підвищення збалансованості державних фінансів України створять умови для зменшення вартості обслуговування державного боргу на тривалий час.

8.4. ФІСКАЛЬНІ ПРАВИЛА ЯК ІННОВАЦІЙНИЙ МЕХАНІЗМ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СТІЙКОСТІ СФЕРИ ДЕРЖАВНИХ ФІНАНСІВ: МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД

Як зазначалося, для формування середньострокової бюджетної політики як цілісної сукупності заходів виконавчої влади, спрямованих на досягнення визначених у державних програмних документах середньострокових цілей соціально-економічного розвитку країни, необхідно створити систему середньострокового бюджетного планування, до складу якої входять, зокрема, процедури розроблення й механізм дії так званих фіскальних правил. Останні покликані забезпечити обмеження середньострокових параметрів бюджетного дефіциту та державного боргу. В Україні зазначена складова середньострокового бюджетного планування перебуває в стадії розроблення, існують окремі її елементи, які ще не оформились у струнку систему для створення синергетичного ефекту.

Так, у гл. 3 нової редакції Бюджетного кодексу України визначено джерела фінансування бюджету, порядок надання державних гарантій щодо виконання боргових зобов'язань суб'єктів господарювання, здійснення місцевих запозичень, а також передбачено, що рівень граничного обсягу державного й гарантованого державою боргу не повинен перевищувати 60 % ВВП.

На виконання п. 1.1.1 Національного плану дій на 2012 рік щодо впровадження Програми економічних реформ урядом підготовлено Середньострокову стратегію управління державним боргом на 2012–2014 роки з передбаченням кількісних орієнтирів управління державним боргом. Зокрема, зафіксовано, що дефіцит державного бюджету в 2013 р. не перевищуватиме 0,8 % ВВП, а в 2014 р. – 1 % ВВП.

На виконання п. 1.1.2 Національного плану дій на 2012 рік щодо впровадження Програми економічних реформ Міністерством фінансів України розроблено систему контролю ризиків, пов'язаних із управлінням державним боргом, що допоможе зекономити бюджетні кошти на його обслуговування.

Для оцінки ефекту використання фіскальних правил як механізму обмеження надмірного дефіциту бюджету й державного боргу проаналізуємо найкращий міжнародний досвід із розв'язання цієї проблеми.

Загальний огляд фіскальних правил. Як показує досвід низки країн, просте законодавче обмеження рівня державного боргу до ВВП без чітко визначених у законодавстві механізмів, що забезпечують дотримання цього правила, не є запорукою проведення збалансованої бюджетно-податкової політики. Політичні сили завжди знаходять аргументи, які вказують на необхідність збільшення дефіциту бюджету в періоди саме їхнього перебування при владі. Це не дає змоги забезпечити стабільність державних фінансів у середньо- й довгостроковому періодах. Коли рівень державного боргу наближається до порогових значень, зменшити дефіцит бюджету стає значно важче, оскільки істотно зростають видатки на обслуговування боргу.

З метою формування прозорої й збалансованої бюджетно-податкової політики протягом останніх 20 років у багатьох країнах були прийняті закони про бюджетну відповідальність, що дає змогу суб'єктам господарювання планувати свою економічну діяльність, зменшити втрати від асиметричності інформації щодо фіскальної політики в майбутньому, а також посилити її антициклічну спрямованість. Перші подібні нормативно-правові акти були прийняті в розвинутих країнах ще в 1990-х роках, а пізніше й у Латинській Америці, Європі, Азії.

Міжнародний валютний фонд виділяє два основних типи таких актів:

1) процедурні податково-бюджетні правила, котрі спрямовані на підвищення прозорості, підзвітності й ефективності управління державними фінансами та водночас визначають якісні характеристики бюджетного процесу й взаємодію між його учасниками. Вони передбачають, що органи державного управління беруть на себе зобов'язання регулярно звітувати й надавати інформацію для моніторингу стану та розвитку державних фінансів у середньо- й довгостроковому періодах. Наприклад, Кодекс податково-бюджетної стабільності Великобританії має два кількісних обмеження, сформульовані за рамками самого кодексу: золоте правило, яке виключає можливість запозичень для фінансування поточних видатків протягом циклу, та правило стосовно рівня інвестицій, що вимагає дотримання відповідного рівня боргу державного сектору до ВВП. У Австралії не встановлено жодних правил, що передбачають кількісні обмеження. Законом про бюджетну відповідальність Нової Зеландії регламентується дотримання обсягу

державного боргу на відповідному рівні за рахунок утримання розміру операційного сальдо в певних межах;

2) кількісні бюджетно-податкові правила, що встановлюють кількісні обмеження для органів державного управління. Найчастіше такими показниками є дефіцит бюджету (країни ЄС, Німеччина), обсяг запозичень (Кіпр), видатки бюджету (Нідерланди). Механізми забезпечення дотримання органами державної влади встановлених кількісних бюджетно-податкових правил, зокрема, передбачають: можливість втрати репутації політичних сил, що перебувають при владі; зобов'язання протягом наступних років зменшити дефіцит бюджету, для того щоб компенсувати наслідки порушення фіскальних правил (Німеччина); санкції щодо посадових осіб, які очолюють відповідні органи державного управління.

У міжнародній практиці з метою утримання дефіциту бюджету та посилення фінансової дисципліни у визначених рамках використовуються такі види фіскальних правил:

1. Золоте правило № 1, котре встановлює, що протягом економічного циклу бюджетні профіцит і дефіцит повинні бути збалансовані. Виняток запроваджений лише для позик, які будуть використані для фінансування чистих державних інвестицій. Виконання правила передбачає обчислення норми споживання основного капіталу, що, як із методологічної, так і з технічної точок зору, є проблематичним. Також, оскільки відсутня законодавчо закріплена методологія визначення економічних циклів, політичні сили можуть вільно інтерпретувати показники циклічності економіки на власний розсуд. Так, у Великобританії голова казначейства (міністр фінансів) Г. Браун, активний прихильник прийняття принципу золотого правила № 1, пізніше був підданий жорсткій критиці за те, що сам його не дотримався. Звинувачення ґрунтувалися на тому, що в результаті різних підходів до визначення фаз економічного циклу наприкінці 1990-х та на початку 2000-х років казначейство перевищило граничний обсяг запозичень на 18–22 млрд ф. ст.

2. Золоте правило № 2, котре передбачає, що чистий обсяг запозичень не повинен перевищувати обсяг капітальних видатків бюджету. Винятки можливі тільки в разі порушення загального економічного балансу (визначається в законодавчому порядку). Зокрема, у Німеччині до 2005 р. дефіцит бюджету не повинен був перевищувати обсяг валових (а не чистих, як у Великобританії) державних інвестицій у поточному році (а не в межах економічного циклу, як у Великобританії).

3. Встановлення граничного рівня дефіциту бюджету відносно ВВП. Зокрема, обмеження може стосуватися всього дефіциту бюджету (у країнах ЄС із 1992 р.) або його структурної (циклічно скоригованої) складової (у Німеччині з 2005 р.). Той самий рівень дефіциту бюджету в різних фазах економічного циклу має різні наслідки для економіки. Без урахування циклічних факторів важко оцінити обґрунтованість прийняття певного рівня дефіциту бюджету та стабільність державного боргу в довгостроковому періоді. Тому з економічної точки зору обмеження структурного дефіциту бюджету вважається найефективнішим інструментом фіскального регулювання.

До недоліків запровадження обмеження рівня дефіциту або його структурної складової слід віднести негативний вплив такого заходу на обсяг державних інвестицій. Політичні сили, намагаючись отримати суспільні симпатії в період загострення політичної конкуренції, ймовірно, зменшуватимуть обсяг державних інвестицій та збільшуватимуть поточні видатки.

4. Запровадження граничної величини обсягу боргу, застави, гарантій та інших зобов'язань, які надалі будуть відображатися на видатках наступних фіскальних періодів або відносяться до періоду поза рамками бюджетного (поточного) року.

У більшості країн світу встановлені обмеження граничного рівня й обсягу державного боргу. Однак, як показує практика, такі заходи не допомагають обмежувати обсяг дефіциту бюджету, оскільки до досягнення критичної межі політичні сили завжди апелюватимуть, що в країні є ще певний запас міцності. Натомість після перевищення цієї межі настають об'єктивні обставини, що не дають змоги різко обмежити рівень дефіциту бюджету. Наприклад, за рівня державного боргу у 60 % ВВП та середньозваженої ставки за борговими зобов'язаннями у 5 % річних лише видатки з обслуговування становитимуть 3 % ВВП.

Механізм обмеження дефіциту бюджету, в основу якого покладено принцип золотого правила, імплементований у законодавство багатьох країн. У тих чи інших модифікаціях принципу золотого правила на рівні центрального уряду дотримуються (дотримувались) Німеччина (1949–2005 рр.), Великобританія (з 1998 р.), Австрія, Японія та інші країни. Європейська Комісія теж обговорювала ідею прийняття повноцінного золотого правила в країнах – членах ЄС¹. Ще більшого поширення цей

¹ Greel J. Ranking fiscal policy rules: the golden rule of public finance vs. stability and growth pact / J. Greel // OFCE. – 2003. – № 2003-04.

принцип набув на рівні місцевих органів влади, зокрема в Аргентині, Бразилії, Україні, Канаді, Новій Зеландії, Перу, Швейцарії, Франції, Нідерландах, Швеції, Данії, Індії, в окремих штатах США та інших країнах.

Окрім прямих методів, що забезпечують збалансованість державних фінансів у середньостроковій перспективі, у світі застосовуються непрямі методи й процедури, а саме:

1. Складання бюджету на середньострокову перспективу. Визначаючи в законодавчому порядку певний обсяг державних інвестицій на перспективу, політичні сили, що мають більшість у парламенті, не впевнені в тому, що залишаться при владі в майбутньому, отже, не зацікавлені використовувати дефіцит бюджету на поточні потреби.

2. Встановлення загального граничного обсягу видатків. Такий обсяг видатків рідко визначається законодавчо, проте він подається до парламенту разом із бюджетною резолюцією або як її складова, тобто це політичне зобов'язання уряду.

3. До пропозицій (рішень) щодо нових чи змінених законів із фіскальними наслідками та нових державних зобов'язань необхідно додати кількісно виражений фіскальний вплив, а майбутній обсяг видатків – подати в порівнянні до наявних видатків.

4. Пропозиції (рішення) парламенту щодо збільшення видатків і зменшення надходжень повинні бути погоджені з урядом. Останній має право вимагати, щоби парламент відкликав голосування законопроекту або рішення.

5. Парламент не повинен проводити голосування або приймати постанову, вводити в дію закон на розподіл надходжень та інших державних коштів, не отримавши відповідних рекомендацій уряду.

6. Якщо запропонована зміна до державного бюджету або його проекту передбачає зменшення надходжень та збільшення або перерозподіл видатків, суб'єкт законодавчої ініціативи зобов'язаний подати фінансові розрахунки до запропонованої зміни, які передбачають джерела надходжень для здійснення цих видатків.

7. Процедура прийняття бюджету. З метою недопущення фіскальних дисбалансів і неефективного використання дефіцитного фінансування в деяких країнах, зокрема Швеції та Фінляндії, процес затвердження бюджету складається з двох етапів: на першому парламентом затверджуються граничні обсяги видатків, доходів і дефіциту бюджету, відповідно до макроекономічної ситуації в країні, й лише після цього, на другому етапі, відбувається перерозподіл ресурсів серед розпорядників коштів.

Розмежування надає змогу зацікавленим сторонам, які причетні до формування бюджету, абстрагуватися від своїх персональних потреб, керуючись лише потребами економіки.

В Україні процес складання державного бюджету теж починається з аналізу потреб на рівні всієї економіки в обсягах перерозподілу ресурсів через державний бюджет. Міністерство фінансів України на підставі основних макропоказників економічного й соціального розвитку на наступний бюджетний період та аналізу виконання бюджету в поточному бюджетному періоді визначає загальний рівень доходів, видатків бюджету та дефіцитного фінансування. Однак такі заходи не мають обов'язкового характеру.

8. Політичні угоди. У ряді країн механізм використання дефіцитного фінансування як важелю впливу на економічне життя країни є предметом не законодавчих обмежень, а політичних угод між учасниками коаліції та частиною політичних партій. У Нідерландах, наприклад, учасники коаліційної угоди зафіксували такий механізм використання дефіциту бюджету: якщо дефіцит виявиться більшим за 0,75 % ВВП, то 75 % понадпланових доходів спрямовуються на його зменшення і 25 % – на зниження податків; коли дефіцит бюджету менший за 0,75 % ВВП, то 50 % понадпланових доходів використовується на зменшення дефіциту й 50 % – на зменшення податкового тиску¹.

Якщо рішення щодо фіскальної політики та її інструментів приймаються законно обраними політичними силами, це сприяє підвищенню її транспарентності та є передумовою оцінки її ефективності. Але водночас вона може використовуватися для отримання політичних дивідендів. Наявність обґрунтованих оцінок економічного циклу та прогнозів соціально-економічного розвитку країни є невід'ємним елементом інституційного забезпечення збалансованої фіскальної політики. Зважені економічні припущення надають змогу уряду отримувати неочікувані доходи, котрі можуть витратитися відповідно до його стратегічних пріоритетів. Для цього дедалі більше країн залучають незалежні органи до прогнозування й надання рекомендацій щодо економічних припущень, які мають використовуватися при формуванні бюджету.

Для об'єктивного визначення оптимальної фіскальної політики в багатьох країнах застосовується залучення так званих незалежних центрів

¹ Сучасні підходи до управління державними видатками : матеріали до семінару / USAID [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ukraine.usaid.gov/ua/programs/ekonomichnyy-rozvytok-uk/mistseve-samovryaduvannya-uk/efektyvnyy-byudzhet-yak-shlyakh-do-do>.

формування думки. Це може бути незалежна фіскальна агенція або фіскальна рада. У світовій практиці існує три типи таких інституцій:

- 1) агенції, що проводять об'єктивний аналіз поточної фіскальної політики та обсягу витрат, які виникають при запровадженні нових бюджетних програм;
- 2) установи, котрі здійснюють незалежну оцінку та прогнозування макроекономічних і бюджетних показників;
- 3) установи, які, крім функцій двох попередніх типів установ, проводяться наукову експертизу законопроектів у сфері фіскальної політики.

Наприклад, у Чилі для прогнозування розвитку економіки, потенційного обсягу ВВП, оцінки структурного й циклічного сальдо залучаються дві групи незалежних експертів по 11–15 осіб¹.

У Канаді в бюджетному процесі використовується економічний прогноз приватного сектору. До впровадження цієї практики уряд частіше використовував оптимістичні економічні припущення, що підривало довіру до економічних прогнозів, підготовлених урядом. Сьогодні він використовує середнє значення прогнозів, складених приблизно 20 приватними дослідницькими організаціями, та скликає економічну дорадчу групу у складі представників центрального банку й чотирьох основних дослідницьких організацій. Окрім цього, міністерство фінансів Канади систематично переглядає прогнози приватного сектору в бік їх зниження, що створює буфер, який захищає фіскальні цілі уряду.

У Нідерландах економічні прогнози готує Центральне планове бюро, котре є державною установою, проте цілком незалежною. Бюро користується довірою всіх політичних партій і громадськості загалом, тому його економічні прогнози приймаються без застережень. Бюро готує два сценарії економічного зростання: найімовірніший і обережний. Політичні партії дійшли згоди стосовно того, що при складанні бюджету до уваги братиметься саме обережний сценарій. Неочікувані доходи, отримані відповідно до цього сценарію, використовуються як для зниження дефіциту, так і збільшення витратків².

¹ Fiscal Rules – Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2009/121609.pdf>.

² Сучасні підходи до управління державними витратками : матеріали до семінару / USAID [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://ukraine.usaid.gov/ua/programs/ekonomichnyu-rozvytok-uk/mistseve-samovryaduvannya-uk/efektyvnyu-byudzheth-yak-shlyakh-do-do>.

Запровадження фіскальних правил у ЄС. Дискусія з приводу підходів до координації спільної фіскальної політики в частині дефіциту бюджету точилася задовго до підписання Маастрихтського договору (1993 р.) та Пакту стабільності й розвитку (1997 р.). У основі протилежних за сутністю точок зору, котрих дотримувались основоположники й лідери ЄС – Німеччина та Франція, були відмінні погляди щодо принципів управління економікою взагалі. Німеччина, уряд якої дотримувався здебільшого монетаристських підходів, акцент при формуванні майбутнього економічного утворення робила на необхідності досягнення цінової стабільності та кількісному обмеженні надмірних дефіцитів бюджетів країн-учасниць¹. Очевидно, не останню роль відіграла традиційна схильність німців покладатися радше на чітко вироблені механізми й інститути, ніж на волю керівників країн-учасниць.

Натомість Франція, де ще з часів Ш. де Голля використовувалася кейнсіансько-директивна модель управління економікою, наполягала на створенні пан'європейського економічного уряду, який здійснював би координацію економічної політики, зокрема фіскальної, виступав би на міжнародній арені від імені країн ЄС, впливав би на політику валютного курсу. Отож, хоча Франція, у принципі, й не була проти кількісного обмеження дефіцитів бюджету, вона у відповідь на відмову від контролю Ради ЄС над монетарною й валютною політикою Європейського центрального банку наполягала на включенні до тексту Маастрихтського договору² статті, котра передбачала директивний вплив Ради ЄС на фіскальну політику країн-учасниць. Як наслідок, у тексті Маастрихтського договору були відображені два підходи до обмеження дефіцитів бюджету: 1) “німецький” у ст. 104, де зазначається, що “країни-члени повинні уникати надмірних дефіцитів бюджету”, а також у протоколі до Маастрихтського договору “Про обмеження дефіцитів бюджету”, в якому передбачене обмеження дефіциту бюджету на рівні 3 % ВВП; 2) “французький” у ст. 99, де зазначається, що “країни-члени мають проводити спільну економічну політику та погоджувати її з Радою ЄС”.

¹ The Stability and Growth Pact [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.eurointelligence.com/eurointelligence-news/archive/single-view/article/the-stability-and-growth-pact.html>.

² Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/index.htm>.

Таким чином, у Маастрихтському договорі було закладено два нерівнозначних механізми протидії надмірному дефіциту бюджету, оскільки на противагу його кількісному обмеженню на рівні 3 % положення про необхідність координації фіскальної політики було надто загальним та без будь-яких інструментів оцінки рівня координації й механізму відповідальності за його недотримання.

Перед запровадженням євро за ініціативою міністра фінансів Німеччини, котрий мав певні побоювання щодо стабільності спільної валюти, механізм кількісного обмеження дефіцитів бюджету був посилений із прийняттям у 1997 р. Пакту стабільності та зростання. Власне, як такого цілісного документа не існувало. Рада ЄС прийняла 17 липня 1997 р. Резолюцію 97/С 236/01¹ у якій були визначені загальні принципи посилення механізму обмеження дефіцитів бюджету, закладеного в ст. 104 Конституції, назвавши цей документ Пактом стабільності та зростання (далі – Пакт). Відповідно до Резолюції, новими елементами механізму кількісного обмеження стали: 1) конкретизація передумов, котрі давали змогу розглядати надмірний дефіцит як тимчасове й виняткове явище, – зниження річного ВВП не менше ніж на 0,75 %; 2) конкретизація окремих строків і процедури накладання штрафів. На підтримку ст. 99 Конституції в текст резолюції було закладене подібне за характером положення, що “країни-члени зобов’язуються проводити середньострокову бюджетну політику із затвердженням збалансованого або профіцитного бюджету...”. Ще одним компромісом із боку Німеччини було те, що будь-яке рішення в процедурі обмеження й накладання штрафів за недотримання принципів, передбачених Пактом, приймалося Радою ЄС, а отже, процедура за чітко виписаними правилами будь-коли могла бути призупинена за політичним рішенням.

Якщо Резолюція визначала загальні принципи вдосконалення механізму контролю та обмеження надмірних дефіцитів бюджету, то постановами Ради ЄС “Про посилення нагляду й координацію економічної політики” № 1466/97² та “Про прискорення й деталізацію запровадження

¹ Regulation of the European Council on the Stability and Growth Pact Amsterdam, 17 June 1997 (97/C 236/01) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31997Y0802%2801%29:EN:HTML>.

² Council Regulation (EC) № 1466/97 on the strengthening of the surveillance and coordination of economic policies [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ena.lu/council-regulation-1466-97-strengthening-surveillance-coordination-economic-policies-july-1997-020004392.html>.

процедури обмеження надмірного дефіциту бюджету” від 07.07.1997 № 1467/97¹ детально описувалася вся процедура прийняття рішень.

Впродовж тривалого періоду незначного й від’ємного зростання у 2001–2005 рр. збільшилася кількість критиків Пакту. Як виявилось, основними його недоліками були низька гнучкість механізму, проциклічний вплив, обмеження реформ. Тому в червні 2005 р., із прийняттям постанов Ради ЄС № 1056/2005 та № 1057/2005, до постанов 1997 р. були внесені певні зміни². Зокрема, до переліку виняткових обставин, які уможливляли прийняття надмірних дефіцитів бюджету, віднесено не лише падіння ВВП на більш ніж 0,75 %, а й незначне зростання взагалі (падіння ВВП або перебування фактичного ВВП на рівні, нижчому за потенційний); збільшено термін на усунення надмірного дефіциту бюджету; запроваджено критерії ефективності заходів із обмеження дефіциту бюджету, орієнтовані не на поточний момент, а на середньострокову перспективу, особливо при здійсненні важливих реформ, покликаних підвищити темпи економічного зростання в майбутньому. Однак найголовнішою й революційною зміною підходів до формування фіскальної політики можна вважати легалізацію вперше у світі концепції циклічно скоригованого дефіциту бюджету та використання потенційного ВВП як критерію стану економіки³. Утім, оновлений у 2005 р. Пакт так і не був позбавлений основних недоліків.

По-перше, хоча й було легалізовано концепцію встановлення циклічно скоригованого дефіциту бюджету, котра є набагато гнучкішою за обмеження дефіциту бюджету на рівні 3 %, не запроваджено відповідальності за порушення мети середньострокової бюджетної політики – утримувати циклічно скоригований дефіцит бюджету на рівні щонайбільше 1 % ВВП, що разом із прийняттям політичних рішень робить це положення декларативним.

¹ Council Regulation (EC) № 1467/97 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ena.lu/council-regulation-ec-1467-97-july-1997-020006334.html>.

² Council Regulation (EC) № 1056/2005 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:174:0005:0009:EN:PDF>; Commission Regulation (EC) № 1057/2005 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:174:0010:0011:EN:PDF>.

³ Speech by José Manuel González-Páramo, Member of the Executive Board of the ECB Conference on “New Perspectives on Fiscal Sustainability” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ecb.int/press/key/date/2005/html/sp051013.en.html>.

По-друге, хоча між обсягом дефіциту бюджету та зростанням державного боргу існує майже прямо пропорційна залежність, зосередження зусиль Ради ЄС на обмеженні дефіциту бюджету призвела до збільшення випадків приховування реальних дефіцитів бюджету. Використовуючи так званий *creative account*, з допомогою всіх можливих видів операцій, окремі уряди намагаються усунути прогалини в методиці визначення дефіциту бюджету згідно з Європейською системою рахунків 1995 р., проводячи операції з новими похідними фінансовими інструментами.

По-третє, численні обставини, які дають змогу вважати надмірні дефіцити бюджету тимчасовим і винятковим явищем, хоч і мають певне економічне підґрунтя, сформульовані надто загально, що в разі вирішення питання політичним шляхом є передумовою недотримання зазначених критеріїв.

Неефективність Пакту стала очевидною зі збільшенням дефіцитів бюджету в країнах Європи у 2009–2010 рр. Хоча, з формальної точки зору, кризові явища виправдовують значні розміри дефіцитів бюджету, підвищення рівня державного боргу окремих країн еврозони поставило під сумнів не лише спроможність цих країн розрахуватися за своїми зобов'язаннями, а й майбутнє спільної європейської валюти. Зокрема, у 2010 р. почастишали пропозиції про внесення змін до Пакту, котрі нададуть можливість посилити відповідальність країн-учасниць за наслідки своїх дій.

Економічна й фінансова криза посилила тиск на державні фінанси країн – членів ЄС. На кінець 2011 р. лише щодо чотирьох країн із 27 не була порушена процедура, пов'язана з надмірністю дефіциту, – Естонії, Люксембургу, Фінляндії та Швеції. Тому 13 грудня 2011 р. до Пакту було внесено ряд змін, спрямованих на посилення економічного й фінансового нагляду. Нові правила, прийняті в пакеті з шести регулятивних актів, конкретизують механізми нагляду та посилюють відповідальність за порушення правил. Зокрема, було внесено зміни до постанов “Про посилення бюджетного нагляду й координації економічної політики” № 1466/97¹ та “Про прискорення й деталізацію процедури надмірного дефіциту” № 1467/97², прийнято постанову “Про підвищення ефектив-

¹ Council Regulation (EC) № 1466/97 of 7 July 1997 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eur-ex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:1997R1466:20111213:EN:PDF>.

² Council Regulation (EC) № 1467/97 of 7 July 1997 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eur-ex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:1997R1467:20111213:EN:PDF>.

ності контролю бюджетних показників у єврозоні” № 1173/2011¹ та Директиву 2011/85/EU “Про вимоги до бюджетного планування в країнах єврозони”², а також два законодавчих акти, спрямовані на запобігання й коригування макроекономічних дисбалансів³.

Процедура превентивного реагування. Превентивні заходи реагування стали можливими завдяки запровадженню у 2005 р. середньострокового бюджетного планування (ССБП). Здійснюючи моніторинг основних бюджетних показників, Рада ЄС, Єврокомісія та Європарламент аналізують відповідність значень цих показників Пакту, а також постановам № 1466/97 і 1467/97 зі змінами, внесеними в грудні 2011 р. Крім заходів, спрямованих на досягнення дефіциту бюджету, що не перевищує 3 % ВВП, починаючи з 2005 р. ССБП не повинні передбачати структурного дефіциту бюджету, вищого за 1 % ВВП.

Безпосередньо превентивний нагляд здійснюється в рамках щорічного подання кожною країною єврозони Програми стабільності, де визначаються основні заходи із забезпечення стійкості державних фінансів, цінової стабільності, стимулювання економічного зростання та збільшення робочих місць. Така програма стабільності повинна щорічно затверджуватись не пізніше 30 квітня та містити таку інформацію:

- основні бюджетні показники, встановлені у ССБП, динаміка сальдо бюджету й державного боргу, запланований темп зростання витратків, включаючи придбання основного капіталу, запланований темп зростання доходів за незмінності чинного податкового законодавства, а також оцінка ефекту від дискреційних заходів збільшення доходів бюджету;

¹ Regulation (EU) № 1173/2011 of the European Parliament and of the Council of 16 Nov. 2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:306:0001:0007:EN:PDF>.

² Council Directive 2011/85/EU of 8 Nov. 2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:306:0041:0047:EN:PDF>.

³ Regulation (EU) № 1176/2011 of the European Parliament and of the Council of 16 Nov. 2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:306:0025:0032:EN:PDF>; Regulation (EU) № 1174/2011 of the European Parliament and of the Council of 16 Nov. 2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:306:0008:0011:EN:PDF>.

- неявні зобов'язання, пов'язані зі старінням населення, а також за гарантованим державою боргом, що можуть мати значний вплив на стан державних фінансів;
- ступінь узгодженості Програми стабільності з перспективами розвитку макроекономічних показників і національною програмою реформ;
- оцінку розвитку основних макроекономічних і бюджетних показників, передбачених у цій програмі (державних інвестицій, темпу економічного зростання, рівня зайнятості та інфляції);
- кількісну оцінку вжитих чи запропонованих заходів у частині бюджетної або макроекономічної політики, що нададуть змогу досягти цілей, визначених у Програмі стабільності, зокрема аналіз впливу структурних реформ, що мають прямий, довготривалий, позитивний вплив на стан державних фінансів, у тому числі завдяки підвищенню темпів зростання потенційного ВВП;
- аналіз впливу відхилень фактичних значень макроекономічних показників від запланованих на виконання бюджету й боргові показники;
- пояснення причин відхилень від основних показників, визначених у ССБП.

Оцінка переважної більшості зазначених показників надається за попередній, поточний, а також три наступних роки. Програма стабільності складається, виходячи з прогнозу макроекономічних і бюджетних показників, які порівнюються з відповідними прогнозами Єврокомісії та інших незалежних установ.

На підставі оцінок Єврокомісії та Комітету Європарламенту з економіки та фінансів Рада ЄС вивчає середньострокові бюджетні цілі, визначені в Програмі стабільності, оцінює достовірність макроекономічних припущень, адекватність заходів, спрямованих на досягнення середньострокових бюджетних цілей у разі відхилень.

За наявності відхилень від середньострокових бюджетних цілей, перевищення державним боргом рівня 60 % ВВП або наявності ризиків погіршення боргової стабільності рівень структурного дефіциту зазначених країн не повинен перевищувати 0,5 % ВВП. При цьому Рада ЄС та Єврокомісія зважають на те, наскільки ефективні заходи вживала країна в період позитивної макроекономічної кон'юнктури.

Основними критеріями ефективності заходів, спрямованих на досягнення середньострокових бюджетних цілей, є структурний баланс, а також обсяг видатків за мінусом доходів, отриманих у результаті дис-

креційних заходів. Рада ЄС та Єврокомісія оцінюють ступінь відповідності темпу зростання видатків (за винятком видатків із обслуговування боргу та ін.), а також надходжень доходів від дискреційних заходів таким умовам:

- для країн, котрі виконують свої середньострокові бюджетні плани, щорічний темп зростання видатків не повинен перевищувати відповідного темпу зростання потенційного ВВП у середньостроковому періоді, якщо ця різниця не компенсується за рахунок доходів, отриманих у результаті дискреційних заходів;
- для країн, які порушили середньострокові бюджетні плани, щорічний темп зростання видатків має бути нижчим від відповідного темпу зростання потенційного ВВП у середньостроковому періоді, якщо ця різниця не компенсується за рахунок доходів, отриманих у результаті дискреційних заходів. Різниця між темпами зростання потенційного ВВП та видатків бюджету повинна забезпечувати досягнення запланованих цілей на кінець планового періоду;
- для країн, котрі порушили середньострокові бюджетні плани, дискреційне зменшення доходів повинне компенсуватися зменшенням видатків та/або дискреційним збільшенням інших доходів.

Перевищення темпом зростання видатків планових показників не вважається порушенням, якщо компенсується за рахунок зростання доходів, обумовленого дискреційними заходами.

У разі наявності істотних відхилень від ССБП та неефективності (див. зазначені критерії) заходів, спрямованих на досягнення середньострокових бюджетних цілей, з метою запобігання появі надмірного дефіциту Єврокомісія виносить країні попередження. Протягом місяця Рада ЄС вивчає ситуацію та надає рекомендації щодо конкретних заходів, які необхідно вжити для усунення таких відхилень протягом п'яти або трьох місяців, залежно від критичності порушень. Протягом відведеного періоду країна зобов'язана вжити запропоновані заходи та відзвітувати перед Радою ЄС.

Вважається, що порушення є істотними в разі:

- якщо фактичні значення структурного балансу відхиляються від запланованих на 0,5 % ВВП протягом одного року або на 0,25 % ВВП у середньому за рік протягом двох наступних років;
- коли очікуваний обсяг зростання видатків перевищує очікуваний обсяг збільшення доходів у результаті дискреційних заходів на 0,5 % ВВП протягом одного року або 0,5 % ВВП кумулятивно за два наступних роки.

Відхилення фактичних обсягів видатків від запланованих не вважаються істотними, якщо країна перевиконала показники, визначені в ССБП, за рахунок непередбаченого зростання доходів та дотримання цілей, проголошених Програмою стабільності.

Не підпадають під процедуру превентивного реагування відхилення внаслідок неочікуваних подій, які мають значний вплив на стан державних фінансів, або в результаті суттєвого зниження економічного зростання в зоні євро чи в ЄС загалом, якщо це не погіршує стану державних фінансів у середньостроковому періоді.

У разі невиконання заходів, запропонованих у рекомендаціях Ради ЄС, протягом відведеного терміну Єврокомісія відразу подає пропозицію Раді ЄС щодо прийняття кваліфікованою більшістю рішення про незадовільне виконання рекомендацій. Якщо Рада ЄС не ухвалила відповідного рішення, через місяць Єврокомісія повторно вносить на розгляд зазначений документ. Вважається, що пропозиція про визнання незадовільним виконання рекомендацій набуває чинності, коли протягом десяти днів Рада ЄС простою більшістю не відхилила зазначені пропозиції. Така процедура голосування дістала назву зворотного голосування.

За невиконання рекомендацій Ради ЄС за процедурою превентивного реагування передбачені фінансові санкції. Зокрема, протягом 20 днів від дати прийняття нею рішення про незадовільне виконання її рекомендацій Єврокомісія подає Раді ЄС проект рішення про резервування відповідною країною депозиту з нарахуванням процентів у розмірі до 0,2 % ВВП. Якщо кваліфікована більшість протягом десяти днів не проголосує проти, рішення вважається прийнятим.

Процедура коригування. Заходи коригування бюджетної політики застосовуються до тих країн євросони, дефіцит бюджету та обсяг державного боргу яких не відповідають таким двом критеріям:

1. Фактичний або запланований рівень дефіциту бюджету не повинен перевищувати 3 % ВВП за винятком таких випадків:

- рівень дефіциту бюджету істотно й постійно знижується та дещо перевищує граничне обмеження;
- надмірний рівень дефіциту бюджету є винятковим і тимчасовим явищем.

Надмірний дефіцит бюджету вважається винятковим у разі непередбачуваних подій, котрі мають значний вплив на стан державних фінансів, падіння обсягу ВВП або рівня економіки, нижчого від потенційного. Над-

мірний дефіцит вважається тимчасовим, якщо, згідно з прогнозами Єврокомісії, після припинення впливу негативних явищ або відновлення економічного потенціалу він становитиме менше ніж 3 % ВВП.

2. Рівень державного боргу перевищує 60 % ВВП за винятком таких випадків:

- рівень державного боргу швидко скорочується (в середньому на 5 % щорічно протягом останніх трьох років) та наближається до граничного обмеження;
- згідно з прогнозами Комісії, відбудеться істотне зниження різниці між фактичним і граничним рівнями державного боргу протягом трьох років, починаючи з року, за який є статистичні дані щодо показників державного боргу;
- коли країни єврозони, стосовно котрих станом на 8 листопада 2011 р. відкрита процедура надмірного дефіциту бюджету, протягом трьох років від дати коригування надмірного дефіциту виконують борговий критерій, якщо Рада ЄС засвідчує наявність значного прогресу у виконанні програми стабільності та зближення.

Якщо країна не дотримується одного чи обох критеріїв, Єврокомісія готує звіт, де зазначаються фактори, що істотно впливають на виконання дефіцитного й боргового критеріїв, а саме:

- розвиток макроекономічних показників у середньостроковому періоді, зокрема зростання потенційного ВВП і внесок виробничих факторів у це зростання; показники циклічності економіки та чисті заощадження приватного сектору;
- розвиток бюджетних показників у середньостроковій перспективі; заходи, спрямовані на досягнення середньострокових бюджетних цілей; рівень первинного балансу та показники первинних видатків (як поточних, так і капітальних); превентивні заходи та заходи коригування надмірної макроекономічної незбалансованості; заходи, націлені на стимулювання зростання в країнах ЄС; загальна оцінка якості управління державними фінансами, зокрема ефективність ССБП;
- показники боргового навантаження в середньостроковому періоді; ризики, пов'язані з управлінням державним боргом, зі строками обігу, валютною структурою; обсяги накопичених резервів та інших фінансових активів, гарантії, особливо надані фінансовому сектору, інші непрямі зобов'язання, що виникають у результаті старіння на-

селення або визнання державним боргом зобов'язань суб'єктів приватного сектору, а також інші непрямі умовні зобов'язання.

Рада ЄС та Єврокомісія оцінюють, наскільки сильно ці фактори впливають на порушення боргового критерію та критерію дефіциту бюджету. Якщо в разі порушення боргового критерію оцінюється також факт порушення критерію дефіциту бюджету, перелічені фактори враховуються для визначення того, чи є надмірний дефіцит бюджету винятковим, і лише за умови, що він є тимчасовим і близьким до граничного обмеження. За наявності надмірного дефіциту бюджету зазначені фактори враховуються при прийнятті рішення щодо терміну його усунення.

Протягом двох тижнів від дати затвердження звіту Єврокомісії про порушення боргового критерію та/або критерію дефіциту бюджету свою позицію з цього питання висловлює профільний комітет Європарламенту. Висновки цього комітету, а також пропозиції Ради ЄС спрямовуються до Європейського парламенту.

Протягом чотирьох місяців після отримання звітності про виконання бюджету за половину року, котра закінчується 1 квітня та 1 жовтня¹, Рада ЄС з'ясовує, чи надмірний дефіцит бюджету справді має місце. Якщо цей факт підтверджується, Рада ЄС відразу надає рекомендації щодо його усунення, де зазначається максимальний термін, потрібний для вжиття необхідних заходів, який не повинен перевищувати шести місяців у загальному випадку та трьох місяців, коли ситуація є критичною. Також встановлюється дата усунення надмірного дефіциту бюджету, однак таке коригування треба завершити, як правило, в наступному році після виявлення надмірного дефіциту. У своїх рекомендаціях Рада ЄС пропонує скоригувати бюджетні показники, для того щоб зменшити структурний дефіцит бюджету принаймні на 0,5 % ВВП.

У визначений період країна, що отримала рекомендації Ради ЄС щодо зменшення дефіциту бюджету, повинна відзвітувати перед нею та Єврокомісією щодо вжитих заходів. Звіт має бути публічним та включати цільові показники державних доходів і видатків, обсяги їх зміни в результаті вжиття дискреційних заходів, запропонованих Радою ЄС у своїх рекомендаціях у розрізі окремих статей бюджету.

¹ Council Regulation № 479/2009 on the application of the Protocol on the excessive deficit procedure annexed to the Treaty establishing the European Community [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri= OJ:L:2009:145:0001:0009:en:PDF](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2009:145:0001:0009:en:PDF).

Приймаючи рішення щодо ефективності виконання заходів, запропонованих у рекомендаціях, Рада ЄС бере до уваги звіт країни про виконання плану заходів, а також будь-яку іншу публічну інформацію про стан державних фінансів. У разі негативного висновку протягом двох місяців від дати прийняття рішення щодо ефективності виконання заходів Рада ЄС надсилає країні попередження й вимогу протягом визначеного терміну зменшити структурний дефіцит бюджету принаймні на 0,5 % ВВП, а також вжити заходів, необхідних для виконання цієї вимоги.

Якщо Рада ЄС встановила наявність надмірного дефіциту в країні, котра вже зарезервувала депозит із нарахуванням процентів відповідно до процедури превентивних заходів або Єврокомісія прийняла рішення про наявність дуже істотних відхилень від положень Пакту, Єврокомісія протягом 20 днів вносить проект рішення про примусове резервування депозиту без нарахування процентів у розмірі 0,2 % ВВП попереднього року. Рішення вважається прийнятим, якщо протягом 10 днів кваліфікована більшість Ради ЄС не відхилила проекту. Рішення про посилення фінансових санкцій ухвалюється протягом двох місяців після отримання звітності про виконання бюджету в наступних періодах.

Якщо країна й далі не виконує рекомендації щодо зменшення надмірного дефіциту, Єврокомісія протягом 20 днів після прийняття відповідного рішення Радою ЄС подає проект рішення про стягнення штрафу в розмірі 0,2 % ВВП попереднього року. У разі подальшого невиконання рекомендацій розмір штрафу збільшується. Він складається з 0,2 % ВВП попереднього періоду та змінного компонента, який становить 10 % різниці між фактичним рівнем дефіциту бюджету за попередній період та граничним, визначеним у договорі (3 % ВВП), або якого треба досягти при порушенні боргового критерію відповідно до рекомендацій Ради ЄС, викладених у попередженні.

Враховуючи виняткові обставини, а також звернення відповідної країни, Єврокомісія може запропонувати Раді ЄС зменшити розмір фінансових санкцій.

За майже двадцятирічний термін існування Валютного союзу зміни, внесені у 2011 р., є найбільш кардинальними та спрямовані на істотне зміцнення економічного управління в ЄС та в зоні євро. Зокрема, інноваційними стали такі рішення:

1. *Зміна процедури голосування щодо застосування фінансових санкцій.* Пропонований комітетом Європарламенту проект рішення автоматично набирає чинності, якщо кваліфікована більшість країн-

членів не проголосувала проти нього. Така процедура голосування дістала назву “зворотна кваліфікована більшість”. Це робить правила автоматичними та жорсткішими, а отже, дієвішими, підвищує довіру до них.

2. *Конкретизація інструментів та розширення заходів, необхідних при порушенні граничної межі державного боргу, визначеної в договорі.* Зокрема, новими правилами встановлені кількісні показники, котрих треба досягти при перевищенні граничної межі рівня державного боргу. У разі перевищення цим показником межі 60 % ВВП та недотриманні вимоги щодо зниження відповідного перевищення на 5 % щорічно (в середньому за три роки) до країни можуть вжитися заходи, передбачені “процедурою надмірного дефіциту”.
3. *Встановлення обмежень на темп зростання видатків.* Внесені зміни передбачають превентивні заходи з моніторингу дотримання країнами-членами власних середньострокових бюджетних цілей, що є необхідною умовою забезпечення стійкості державних фінансів. Для того щоб оцінити ефективність дотримання середньострокових цілей, нові правила передбачають моніторинг “цільового обсягу видатків”. Щорічний темп зростання державних видатків не повинен перевищувати темпу їх зростання, встановленого в середньострокових планах. До країн, які не дотримуються цілей, визначених у середньострокових планах, висувається вимога, щоб темп зростання видатків був нижчим за темп зростання потенційного обсягу ВВП. Новий інструмент дасть змогу поліпшити якість бюджетного планування та його результативність за рахунок узгодження планових показників видатків і постійних доходів.
4. *Запровадження фінансових санкцій за невиконання превентивних заходів реагування.* Коли показники виконання бюджету істотно відхиляються від тих, що визначені в середньострокових бюджетних планах, такі відхилення кількісно оцінюються та, у разі відсутності заходів, спрямованих на усунення таких невідповідностей, можуть призвести до застосування фінансових санкцій (як правило, це депозит із нарахуванням процентів у розмірі 0,2 % ВВП).

Інформативним для формування окремих складових механізмів бюджетних обмежень в українських реаліях може бути досвід Німеччини, Чилі, Угорщини та Росії¹.

¹ EU Economic governance “Six-Pack” enters into force [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/11/898>.

У Німеччині в докризовий період проводилась фіскальна політика, яка базувалася на золотому правилі, котре полягало в тому, що дефіцит не повинен перевищувати інвестицій, та передбачалася можливість недотримання цього правила в разі порушення загальної економічної рівноваги. Утім, досить загальні формулювання без конкретизації поняття “загальна економічна рівновага”, недоліки в обліку інвестицій (котрі включали ряд пунктів, що не мають інвестиційного характеру), відсутність вимог і механізмів щодо виправлення ситуації в разі порушення золотого правила призвели до накопичення значного державного боргу.

У зв'язку з цим у 2009 р. було внесено зміни до Конституції ФРН, які встановили нові фіскальні правила. Вони передбачають поступове зниження рівня дефіциту бюджету до 2016 р. та, що найголовніше, обмежують структурний дефіцит на рівні 0,35 % ВВП. У разі відхилення фактично отриманого ВВП від прогнозованого (на основі якого формувався дефіцит) – різниця в сальдо бюджету обліковується на спеціальному рахунку з метою відповідного коригування політики в майбутніх періодах. Встановлено, що циклічне сальдо бюджету визначається за методикою Єврокомісії.

Водночас нові фіскальні правила мають певні недоліки. Це легкість порушення встановленого обмеження (приймається простою більшістю голосів у парламенті), відсутність чіткої відповідальності за такі порушення, неповне врахування стану місцевих фінансів, відсутність вимоги інформувати громадськість щодо фіскальної і боргової політики.

У Чилі першим етапом формування бюджетних обмежень можна вважати створення в 1985 р. Мідного фонду, у який спрямовувалися доходи держави від видобутку міді. Другим етапом було прийняття у 2001 р. правил оцінки структурного балансу. Ці правила не мали законодавчої сили, однак були вагомим інструментом оцінки стану державних фінансів при формуванні фіскальної політики. Такі заходи були покликані забезпечити збалансованість фіскальної політики в довгостроковому періоді та позбутися її проциклічності з допомогою автоматичних стабілізаторів доходів. Правило обмеження структурного дефіциту бюджету передбачало, що державні видатки плануватимуться, виходячи з доходів, які не включатимуть циклічну складову. Їх визначали на основі: 1) потенційного ВВП; 2) цін на мідь і мідну руду в довгостроковій перспективі; 3) доходу від фінансових активів і процентних ставок у довгостроковому періоді.

Щоби посилити ефект від запровадження законодавчого обмеження розміру структурного дефіциту бюджету, функції прогнозування вхідних даних, потрібних для оцінки потенційного ВВП, та тренду цін на

мідь делеговані двом незалежним групам експертів із різних напрямів економічної науки по 11–15 осіб¹.

Третім етапом стало прийняття Закону про фіскальну відповідальність, який зміцнив прозорість і довіру до фіскальної політики². Основними складовими цього закону є:

1. Створення Резервного пенсійного фонду та Фонду економічної й соціальної стабілізації, а також затвердження мінімального рівня профіциту бюджету. Зокрема, визначено, що міністерство фінансів за рахунок профіциту бюджету на найближчих декілька років зобов'язується щорічно вносити до Резервного пенсійного фонду суму, еквівалентну щонайменше 0,2 та щонайбільше 0,5 % ВВП попереднього періоду, допоки обсяг накопичених активів не сягне 900 млн дол. США. Додатна різниця між розміром профіциту бюджету та сумою й обсягом коштів, що вносяться в Резервний пенсійний фонд, протягом п'яти років може спрямовуватися на поповнення статутного капіталу центрального банку Чилі. Однак сума зазначених внесків за рік не повинна перевищувати 0,5 % ВВП попереднього періоду. Це робилось з метою акумулювання активів для погашення боргових зобов'язань, накопичених під час боргової кризи в 1980-х роках, погашення планових зобов'язань підприємств державного сектору, включаючи умовні зобов'язання щодо виплати гарантованих мінімальних пенсій. Ще одним аргументом для дотримання структурного профіциту бюджету став структурний операційний дефіцит центрального банку Чилі, зумовлений значними витратами на порятунок приватної банківської системи протягом 1980-х років³. Використання коштів Резервного пенсійного фонду дозволене після того, як мине десять років від дати його створення.

Сума профіциту бюджету, за мінусом відрахувань внесків до Резервного пенсійного фонду та центрального банку, перераховується у Фонд економічної й соціальної стабілізації, котрий є правонаступником Мід-

¹ Fiscal Rules – Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2009/121609.pdf>.

² Башко В. Й. Особливості фіскальної політики в Чилі / В. Й. Башко [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ecofin.org.ua/fiscal_rules_chile.

³ Ffrench-Davis R. The Structural Fiscal Balance Policy in Chile: Toward a Counter-Cyclical Macroeconomics / R. Ffrench-Davis [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.econ.uchile.cl/uploads/addon/archivo/post/5731/StructuralFiscalRule111209clean.doc>.

ного стабілізаційного фонду. Метою Фонду економічної й соціальної стабілізації є фінансування дефіциту бюджету та погашення зобов'язань протягом періоду зменшення доходів бюджету внаслідок зниження темпів економічного зростання або цін на мідь, а також фінансування внесків до Резервного пенсійного фонду в умовах дефіциту бюджету.

2. Визначення суб'єктів і принципів управління фіскальною політикою. Основні повноваження щодо визначення напрямів фіскальної політики має президент країни, який протягом 90 днів після обрання приймає декрет, де визначаються основні напрями бюджетно-податкової політики на період його повноважень та їхній вплив на структурний баланс. Президент має також основні повноваження щодо управління фондами, зокрема затверджує методики, правила та інші процедурні моменти їх функціонування¹.

3. Встановлення механізмів обмеження структурного балансу. Фіскальні правила в Чилі є доволі гнучкими, оскільки надають можливість змінювати рівень структурного бюджету в будь-який час, як це відбулося у 2008 і 2009 рр. За винятком перших декількох років, у них не встановлено кількісних показників структурного балансу та умов, за котрих він повинен бути змінений. Відсутність обмежень, очевидно, пов'язана з тим, що всю відповідальність за фіскальну політику несе президент, а тому немає потреби встановлювати чіткі й жорсткі обмеження рівня структурного балансу, необхідні в умовах, коли за фіскальну політику відповідає колегіальний орган.

До недоліків фіскальних правил Чилі, експерти відносять те, що в них не відображено процедури в разі виникнення ситуації, коли уточнюються макроекономічні показники та змінюється структурний баланс. Хоча слід зауважити, що уточнення показників структурного балансу не впливає на зміну бюджетних та інших показників та є здебільшого інформативним індикатором. Витяг із закону "Про фіскальну відповідальність" наведений у додатку 8.1.

Одним із основних інструментів забезпечення фіскальної рівноваги в довгостроковому періоді є методологія визначення структурного ба-

¹ Відповідно до Конституції Чилі, лише Президент має право законодавчої ініціативи щодо визначення бюджетно-податкової політики, а Конгрес затверджує або відхиляє його пропозиції. Конституція забороняє конгресу збільшувати видатки або зменшувати доходи в бюджеті на відповідний рік. Якщо Конгрес не затверджує проект закону про бюджет на відповідний рік протягом 60 днів від дати підписання Президентом, законопроект автоматично набирає чинності.

лансу, відображена в Додатку 8.2. Вона дає змогу оцінити вплив ділового циклу на державні фінанси та планувати бюджетні видатки на постійному рівні, який відповідає рівню доходів бюджету, що надійшли б у разі досягнення економікою свого потенційного рівня та відповідності поточних цін на мідь їх довгостроковому рівневі.

Тому, коли економіка перегріта й уряд стягує більший обсяг податкових надходжень, ніж за “нормальних” умов, це призводить не до збільшення видатків, а до накопичення заощаджень. Натомість під час кризи уряд використовує ці заощадження (або позики) для того, щоб компенсувати податкові недонадходження, пов’язані з повільним економічним зростанням, тим самим підтримуючи тренд видатків на незмінному рівні.

В Угорщині фіскальні правила було прийнято у 2008 р. у зв’язку з необхідністю введення жорсткішого регулювання управління державним боргом. Запроваджений механізм середньострокового ковзного планування на трирічний період передбачав обмеження державного боргу на рівні, який був досягнутий три роки тому. Наприкінці планового періоду фактичний обсяг боргу міг відрізнятись від запланованих показників за рахунок впливу циклічної складової розвитку економіки та зміни процентних ставок за державним боргом. Однак у довгостроковому періоді, за умови адекватності економічних прогнозів та відсутності системних помилок, циклічні коливання мали врівноважуватися, а фактичні показники державного боргу – наближатися до запланованих.

Було також передбачено створення нової установи – Бюджетної ради, до складу котрої входять три особи, затверджені парламентом за поданням президента, голови центрального банку та голови аудиторської палати парламенту. Діяльність цієї ради забезпечував постійно діючий секретаріат із штатних працівників. На Бюджетну раду покладался обов’язок складати макроекономічні прогнози та базові оцінки бюджетних показників, а також методологічні рекомендації щодо організації фіскального планування. Виходячи з власних прогнозів та розрахунків, Бюджетна рада мала оцінювати податково-бюджетне законодавство на предмет його впливу на збалансованість державних фінансів. Підготовка об’єктивних базових оцінок повинна була стати важливим етапом бюджетного процесу, основою для подальших розрахунків рівня державного боргу на три наступних роки. На початку діяльності Бюджетна рада мала дорадчий характер, у неї не було повноважень щодо забезпе-

чення відповідності показників, визначених у проектах законодавчих актів, власним базовим оцінкам бюджетних показників. Починаючи з 1 липня 2010 р., Бюджетна рада повинна була складати макроекономічні прогнози, а з 1 січня 2011 р. – виконувати весь обсяг повноважень.

Однак у 2012 р. набрали чинності положення нової Конституції, які істотно змінюють механізм забезпечення бюджетної дисципліни, визначений у Законі про бюджетну відповідальність 2008 р., зокрема процедуру обмеження граничного рівня державного боргу та повноваження й функції Бюджетної ради.

Так, передбачено право прийняття парламентом закону про державний бюджет лише в тому разі, якщо він не призводить до підвищення рівня державного боргу. Крім того, визначено, що уряд може здійснювати запозичення тільки в такому обсязі, котрий не спричинятиме підвищення рівня державного боргу понад 50 % ВВП попереднього року¹. Тобто в разі встановлення вищого рівня державного боргу граничний обсяг запозичень повинен гарантувати його зниження.

Певні положення Конституції припускають можливість недотримання зазначених обмежень. Зокрема, відхилення можливі протягом періоду виникнення особливих правових обставин, які вимагають вжиття спеціальних заходів, а також у разі довготривалого й значного зниження темпів економічного зростання для відновлення макроекономічної рівноваги. Таким чином, конституційні норми, покликані обмежувати рівень державного боргу, передбачають встановлення загальніших рамок, ніж у Законі про фіскальну відповідальність 2008 р.

Крім того, до Конституції внесені норми про Бюджетну раду, які істотно змінили формат її діяльності. Зокрема, з метою зменшення адміністративних витрат було прийнято рішення про відмову від формату функціонування цього органу як окремої юридичної особи зі штатними працівниками. Її діяльність забезпечувалася з допомогою кадрового потенціалу центрального банку та аудиторської палати парламенту. Відповідно, до складу цього органу входять голова центрального банку, голова аудиторської палати та особа, призначена президентом, котра виконує функції голови Бюджетної ради.

¹ Constitution / basic law of Hungary 25 April 2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.euractiv.com/sites/all/euractiv/files/CONSTITUTION_in_English__DRAFT.pdf.

Помітно змінилися повноваження Бюджетної ради. Перед спрямуванням урядового проекту закону про бюджет на розгляд до парламенту вона надає свій висновок щодо його відповідності статтям 36 і 37 Конституції (про обмеження рівня державного боргу) та може накласти вето. Водночас у Конституції серед функцій Бюджетної ради відсутні повноваження щодо складання макроекономічних прогнозів, прогнозування обов'язкових статей доходів і видатків.

Також був прийнятий новий Закон про фінансову стабільність (*Financial Stability Act*), який деталізував положення щодо забезпечення бюджетної дисципліни¹, визначені в Конституції 2011 р. Винятковими подіями, що надають можливість не дотримуватися положень Конституції, спрямованих на обмеження рівня державного боргу, визначено тривалий і глибокий економічний спад, ознакою якого є від'ємні значення економічного зростання. Крім того, надається роз'яснення, що в разі перевищення державним боргом рівня 50 % ВВП приріст номінального обсягу державного боргу у відсотках не повинен перевищувати різниці приросту цін та реального економічного зростання. Однак це обмеження набирає чинності лише з 2016 р.

До переваг нових фіскальних правил 2011 р. слід віднести посилення обов'язковості їх виконання. Визначення нових фіскальних правил у Конституції та в Законі про фінансову стабільність, котрий прийнятий конституційною більшістю парламенту, підвищує відповідальність, оскільки вимагає схвалення конституційною більшістю для внесення необхідних змін, що надали б можливість не дотримуватися відповідних положень.

Варто наголосити, що нові фіскальні правила є жорсткішими за варіант 2008 р. Останні передбачали зростання номінального обсягу державного боргу темпом, що не перевищував рівня інфляції, а також автоматичне збільшення дефіциту внаслідок зміни обов'язкових статей доходів і видатків, пов'язаних з піднесенням і падінням економічної активності. Натомість, відповідно до фіскальних правил 2011 р., приріст номінального обсягу державного боргу повинен бути меншим на 50 % від приросту ВВП. Така вимога зберігається лише за рівня державного бюджету, що перевищує 50 % ВВП, тоді як правила 2008 р. передбачали обмеження темпу зростання номінального обсягу державного боргу від-

¹ The EEAG Report on the European Economy. The Hungarian Crisis [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.cesifo-group.de/portal/pls/portal/docs/1/1213659.pdf>.

повідно до рівня інфляції, незалежно від його поточного рівня. Значне обмеження дії автоматичних стабілізаторів (визначених фіскальних правил дозволяється не дотримуватись лише в разі зниження реального ВВП), а також неврахування можливості появи пастки ліквідності, що супроводжується дефляцією й падінням ВВП, можуть призвести до циклічності фіскальної політики.

Є й інші зауваження до нових фіскальних правил. Серед них – відтермінування дати набрання ними чинності до 2016 р. на тлі перевищення рівня державного боргу 80 % ВВП. Відповідно до звіту Європейської Комісії¹, структурний дефіцит бюджету в Угорщині у 2012 р. перевищуватиме 3 % ВВП, що свідчить про недостатність заходів із приведення цього показника до встановлених у Європі меж.

Також фіскальними правилами 2011 р. істотно обмежені повноваження Бюджетної ради. Утім, без незалежних прогнозів та аналізу економічної ситуації діяльність цього органу не забезпечуватиме рівня прозорості та оцінки стабільності, передбаченого правилами 2008 р. Не було досягнуто й незалежності цього органу. Зокрема, у 2011 р. Бюджетна рада підтримала урядовий проект закону про державний бюджет на 2012 р., незважаючи на те, що Європейська Комісія висловила суттєві зауваження щодо рівня дефіциту бюджету. За словами експертів, цього було досягнуто за рахунок тісних взаємозв'язків двох членів Бюджетної ради та уряду. Серед причин обмеження функції Бюджетної ради – невдоволення правлячої більшості високою незалежністю попередньої ради².

Створення механізму фіскальних правил у Росії розпочато у 2004 р., коли був створений Стабілізаційний фонд Російської Федерації (далі – Стабілізаційний фонд). У ньому акумулювалася частина доходів федерального бюджету, що надійшли внаслідок перевищення фактичної ціни

¹ Commission Staff Working Document: Analysis by the Commission Services of the Budgetary Situation in Hungary in Response to the Council Recommendation of 7 July 2009 with a View to Bringing an End to the Situation of Excessive Deficit [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/economy_finance/articles/sgp/documents/2012-01-11-swp-hu_en.pdf.

² Зокрема, у 2010 р. Бюджетна рада складу 2008 р. висловила зауваження до проекту закону нового уряду про бюджет на 2012 р., зазначивши, що він є занадто оптимістичним. Див.: Hungary's Fiscal Council Must Stay Independent [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/69d5e212-00d0-11e0-aa29-00144feab49a.html#axzz1pZgHOwdS>.

на нафту над базовою¹. Зокрема, джерелами формування Стабілізаційного фонду були:

- 1) частина надходжень від вивізного мита на нафту сиру ($ВМСФ_t$), визначена як сума фактичних щомісячних надходжень від вивізного мита ($ФНВМ_t$) до федерального бюджету, помножена на відношення різниці фактичної ($ФСВМ_t$) і розрахункової ($БСВМ$) ставок вивізного мита, яка була б у разі досягнення базової ціни, до фактичної ставки вивізного мита, що діє протягом відповідного місяця та визначається за формулою:

$$ВМСФ_t = ФНВМ_t \left(1 - \frac{БСВМ}{ФСВМ_t} \right); \quad (8.4.1)$$

- 2) частина надходжень від податку на видобуток корисних копалин, а саме нафти ($ПВСФ_t$), визначена як сума фактичних щомісячних надходжень від цього податку ($ФНПВ_t$) до федерального бюджету, помножена на відношення різниці фактичної ($ФСПВ_t$) і розрахункової ($БСПВ$) ставки вивізного мита, яка була б у разі досягнення базової ціни, до фактичної ставки вивізного мита, що діє протягом відповідного місяця та визначається за формулою:

$$ПВСФ_t = ФНПВ_t \left(1 - \frac{БСПВ}{ФСПВ_t} \right); \quad (8.4.2)$$

- 3) залишки коштів федерального бюджету на початок фінансового року, за винятком залишків, щодо яких законом про федеральний бюджет або міжнародним договором РФ встановлено інший порядок використання, а також вільних залишків коштів федерального бюджету, необхідних для покриття тимчасових касових розривів, що виникають протягом року при виконанні федерального бюджету, в обсязі, еквівалентному 1/24 обсягу затверджених на відповідний рік видатків федерального бюджету, включаючи платежі з погашення державного зовнішнього боргу РФ, без урахування коштів, що спрямовуються до Пенсійного фонду РФ на виплату базової частини трудової пенсії.

¹ Базова ціна на нафту, або ціна відсічення коштів у Стабілізаційний фонд, на 2004–2005 рр. була визначена на рівні середньої ціни за останніх десять років (1994–2003 рр.) – 20 дол. США за барель марки “Юралс”, у 2006–2007 рр. – 27 дол. США.

Акумуляовані в Стабілізаційному фонді кошти могли використовуватися з метою забезпечення збалансованості федерального бюджету в умовах падіння фактичної ціни на нафту нижче від базової, а також на інші цілі, якщо їхній обсяг перевищить 500 млрд руб.

У липні 2007 р. до Бюджетного кодексу були внесені зміни, які передбачали збільшення доходів бюджету, що вилучалися в резервні фонди за рахунок податкових надходжень від видобутку й експорту природного газу. Зокрема, визначалося, що до нафтогазових доходів федерального бюджету належать¹:

- податок на видобуток вуглеводневої сировини (нафта, газ горючий природний із усіх видів родовищ вуглеводневої сировини, газовий конденсат із усіх видів родовищ вуглеводневої сировини);
- вивізні митні збори на нафту сиру;
- вивізні митні збори на газ природний;
- вивізні митні збори на товари, вироблені з нафти.

Також було змінено механізм перерозподілу нафтогазових доходів. Уряд відмовився від практики визначення базових цін на корисні копалини, на основі яких вимірювався обсяг доходів бюджету, що необхідно стерилізувати. Натомість було визначено, що всі нафтогазові доходи спрямовуються на спеціальний рахунок коштів нафтогазових доходів федерального бюджету, після чого одна їх частина, котру назвали “нафтогазовий трансферт”, використовується для фінансування поточного бюджету, а інша – на формування Резервного фонду та Фонду національного добробуту.

У Бюджетний кодекс вводився такий додатковий показник фіскальної позиції уряду, як “ненафтогазовий баланс” – різниця між обсягом доходів федерального бюджету без урахування нафтогазових доходів федерального бюджету й доходів від управління коштами Резервного фонду й Фонду національного добробуту та обсягом видатків федерального бюджету у відповідному періоді. Встановлено, що ненафтогазовий дефіцит федерального бюджету не може перевищувати 4,7 % прогнозного обсягу ВВП у відповідному році. З метою фінансування такого дефіциту передбачено можливість використання нафтогазових доходів федерального бюджету та активів Резервного фонду, які дістали назву “нафтогазовий трансферт”. Обсяг нафтогазового трансферту затверджується в законі про федеральний бюджет на відповідний фінансовий рік у екви-

¹ Бюджетный кодекс Российской Федерации : Федеральный закон от 31.07.1998 № 145-ФЗ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.consultant.ru/popular/budget/56_17.html#p2229.

валенті до 3,7 % прогнозного ВВП. У разі якщо обсяг нафтогазових доходів виявиться нижчим за 3,7 % ВВП, уряд має право використовувати кошти Резервного фонду до досягнення гранично визначеного рівня нафтогазового трансферту¹. На перехідний період граничний обсяг трансферту був установлений на рівні 6,1 % ВВП у 2008 р., 5,5 % у 2009 р. та 4,5 % у 2010 р.

Однак уже на другий рік існування нове фіскальне правило було порушене. Зважаючи на це, у грудні 2009 р. були внесені зміни до Бюджетного кодексу РФ, якими призупинялася дія окремих положень статті, що передбачали поповнення Резервного фонду за рахунок нафтогазових доходів до 1 січня 2013 р. У вересні 2010 р. були внесені чергові зміни, котрі дали змогу перенести дату набрання чинності зазначеними положеннями на 2014 р. Окрім того, ці зміни передбачали можливість використання доходів від розміщення коштів Резервного фонду на фінансування видатків федерального бюджету, а також право, без внесення змін до закону про федеральний бюджет, приймати рішення щодо використання коштів Резервного фонду та інших залишків коштів федерального бюджету на погашення державного боргу, фінансування дефіциту федерального бюджету, у тому числі у обсягах, що перевищують обсяги видатків федерального бюджету у випадках і в межах збільшення бюджетних асигнувань федерального бюджету на надання міжбюджетних трансфертів із метою забезпечення збалансованості державних позабюджетних фондів РФ.

Відповідно, у 2010 і 2011 рр. нафтогазові доходи зараховувалися до федерального бюджету, як і ненафтогазові доходи.

8.5. СУВЕРЕННІ ФОНДИ ТА ЇХНЯ РОЛЬ У ФОРМУВАННІ АНТИЦИКЛІЧНОЇ ФІСКАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ В КРАЇНАХ ІЗ СИРОВИННОЗАЛЕЖНОЮ ЕКОНОМІКОЮ

В умовах посилення фінансових і торговельних зв'язків дедалі більшого значення набуває вплив зовнішніх факторів на умови економічного розвитку. Різкі зміни обсягів та напрямів руху вхідних і вихідних фінансових потоків протягом останніх десятиліть стали основним фактором циклічності не тільки в країнах, що розвиваються, а й у роз-

¹ Бюджетный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 31.07.1998 № 145-ФЗ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.consultant.ru/popular/budget/56_17.html#p2229.

винутих країнах. Серед каналів поширення зовнішніх збурень на економічний розвиток домінують зовнішня торгівля та рух капіталу. Особливо гостро проблема циклічності розвитку стоїть у країнах із ресурсозалежною економікою. У науковій літературі такими вважають країни, економіка котрих тісно пов'язана з використанням природних ресурсів. Як зазначається в праці Р. Аренда, окремі науковці відносять до країн із сировиннозалежними економіками ті, у яких на природні ресурси припадає більш ніж 10 % ВВП та 40 % експорту¹. Найбільш об'єктивним і простим критерієм належності економіки країни до сировиннозалежних є показник відношення експорту сировинної продукції з високою волатильністю номінального попиту до ВВП. До його недоліків можна віднести те, що він не враховує різницю в ступені обробки сировини, що може викривити реальний стан залежності від зовнішньої кон'юнктури*.

На рис. 8.5.1–8.5.3 відображені показники експорту дев'яти країн із сировиннозалежними економіками (КСЗЕ). Частка кожної групи товарів із низьким ступенем обробки, включеної в розрахунок, становить не менше ніж 3 % усього обсягу експорту товарів кожної з країн**.

Як правило, до КСЗЕ відносять нафто- й газовидобувні країни. Натомість поза увагою дослідників залишаються країни, що експортують інші товари з низьким ступенем обробки: чорні метали та вироби з них, руди металів, дорогоцінне каміння й метали тощо. До таких країн належить і Україна. Експорт залізних руд, чорних металів і виробів із них в Україні становить 15–20 % ВВП, або 32–36 % експортних надходжень. Вона входить у десятку країн світу за обсягом запасів залізних, марганцевих і титанових руд. Відповідно до оцінки Національного інформаційного центру мінеральних ресурсів США, Україна посідає третє місце після Австралії й Росії за обсягами оцінених запасів залізної руди в перерахунку на 100 %

¹ Аренд Р. Как поддерживать экономический рост в ресурсно-зависимой экономике? (Основные концепции и их применение в случае России) / Р. Аренд // Вопросы экономики. – 2006. – № 7. – С. 24–52.

* Зокрема, залежність Росії, яка експортує переважно сиру нафту, за цим показником, може виглядати значно меншою, ніж залежність Норвегії, що експортує готову продукцію, оскільки вартість продукції з більшим ступенем переробки є вищою, що збільшує відношення її експорту до ВВП. Проте мінливість цін на сиру нафту є значно більшою, ніж мінливість цін на продукти її перегонки, що цей показник не враховує.

** У розрахунок були включені такі групи товарів за УКТ ЗЕД: Ботсвана – 71 і 75; Казахстан – 26–28, 72, 74; Кувейт – 27; Норвегія – 27; ОАЕ – 27 і 71; Росія – 27 і 72; Саудівська Аравія (СА) – 27; Україна – 26, 72 і 73; Чилі – 26 і 74.

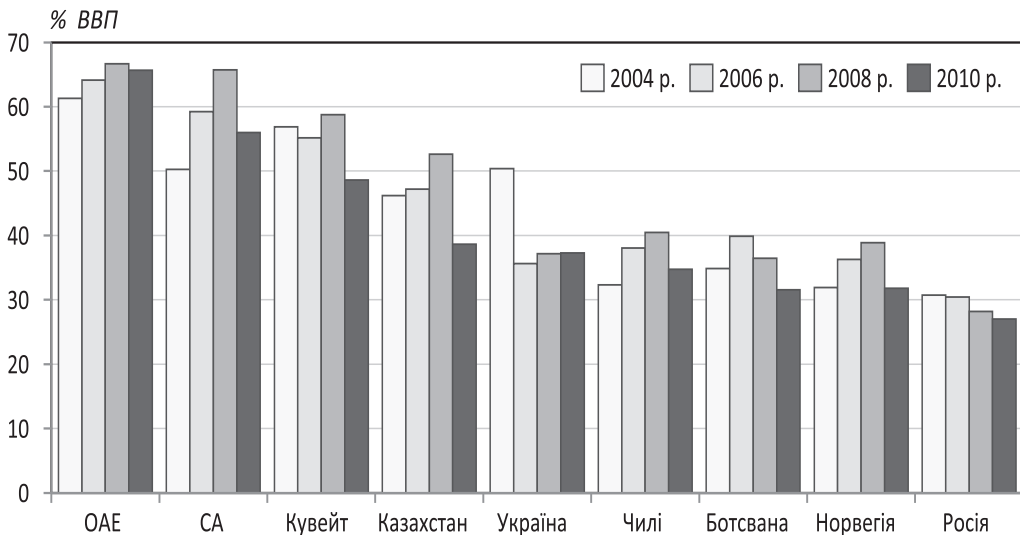


Рис. 8.5.1. Експорт товарів у окремих країнах із сировиннозалежною економікою

Складено автором.

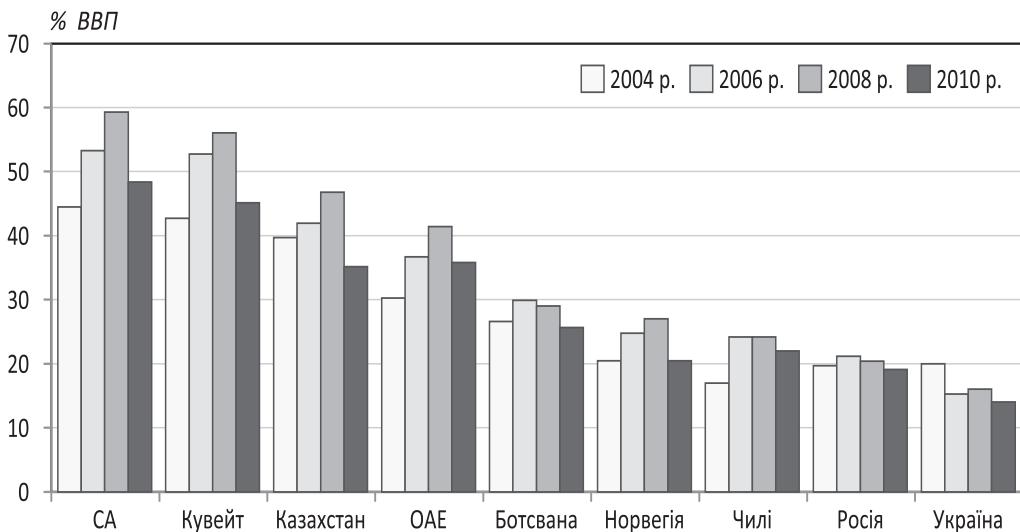


Рис. 8.5.2. Експорт сировинних товарів у окремих країнах із сировиннозалежною економікою

Складено за даними Trade by Commodity Statistics 2001–2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.intracen.org/exporters/trade-statistics>.

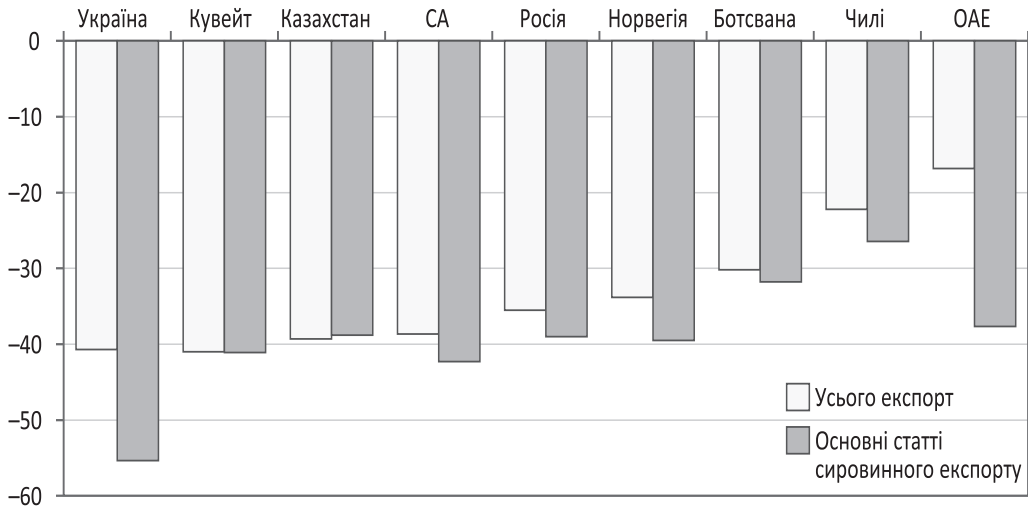


Рис. 8.5.3. Зміна обсягу експорту товарів у доларах США в деяких країнах із сировиннозалежною економікою у 2009 р., % до попереднього року

Складено за даними Trade by Commodity Statistics 2001–2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.intracen.org/exporters/trade-statistics>.

заліза, володіючи 12 % світових запасів залізних руд*. Хоча за вмістом заліза українська залізна руда поступається руді інших країн, зокрема Швеції, Росії, у поєднанні з іншими факторами (наявність покладів коксівного вугілля й марганцевих руд, близькість до морських шляхів) вона створює необхідні передумови для домінування видобувної й металургійної промисловості в економіці країни, що дає підстави відносити Україну до КСЗУ.

Особливістю таких країн є те, що вони здійснюють торгівлю переважно сировинними товарами, попит на які перебуває в тісній залежності від кон'юнктури на світових ринках капіталу. Це явище зумовлюється дією ряду факторів, а саме:

- 1) жорсткістю заробітної плати як однієї з основних складових доданої вартості. На відміну від інших складових, зокрема природної ренти, заробітна плата слабо реагує на зміну ділової кон'юнктури. Відповідно, волатильність цін на товари з високою часткою при-

* Обсяги видобутку залізної руди є дещо меншими – близько 3 % загального обсягу.

- родної ренти значно вища за волатильність цін на товари, у вартості яких відсутня природна рента;
- 2) тим, що споживачами імпортованих сировинних товарів або товарів із високою часткою природної ренти є підприємства, залежність яких від кредитних ресурсів значно вища, ніж кінцевих споживачів;
 - 3) тим, що експортерами сировинних товарів здебільшого є країни, що розвиваються. Ці країни, як правило, мають обмежені можливості протидіяти зовнішнім збуренням через недиверсифікованість експортних надходжень та відкритість економіки. Якщо в одній із країн зі слабкими основними показниками визріла економічна криза, то одним зі шляхів стимулювання попиту на продукцію, що експортується, є зниження цін із метою отримання цінової переваги над своїми конкурентами-експортерами, за рахунок зменшення експортної виручки країн із хорошими економічними передумовами;
 - 4) тим, що з розвитком похідних інструментів (опціонів, ф'ючерсів) товарні ринки стали чутливішими до подій на фінансових ринках. Спекулятивні операції, предметом яких виступають ціни на сировинні товари, посилюють волатильність товарних ринків.

Стрімкіше, одночасне падіння зовнішніх надходжень експорту й нових запозичень разом із необхідністю повертати зовнішні боргові зобов'язання в більших, ніж передбачалося, розмірах стає чинником ескаляції негативних процесів у економіці таких країн. Останні спроможні залучати зовнішні запозичення на прийнятних умовах лише в міжкризовий період, а під час економічного спаду фактично стають чистими донорами країн-кредиторів (обсяги погашень перевищують обсяги залучення запозичень). Тобто збурення на зовнішніх фінансових ринках призводять до синхронних коливань експортної виручки, що надходить у КСЗЕ. Різке збільшення чи зменшення обсягів надходження іноземної валюти в ці країни обумовлює циклічність розвитку їхніх економік та виникнення ефектів "голландської хвороби"*.

Найбільше від коливання зовнішнього попиту страждають країни, де порівняно висока частка експорту (див. рис. 8.5.1 і 8.5.2) та/або котрі експортують сировину, амплітуда коливання попиту на яку є великою

* Названі так у зв'язку з тим, що вперше були виявлені в результаті аналізу економіки Нідерландів починаючи з кінця 1950-х років, коли були відкриті родовища зі значними обсягами запасів природного газу.

(див. рис. 8.5.3). Зокрема, в Україні у 2009 р. обсяг експорту товарів у доларах США знизився на 41 %, у тому числі основних статей експорту сировини – на 55 %, що є найбільшим показником серед усіх розглянутих КСЗЕ. При цьому обсяг реального експорту знизився на 25,6 %. Враховуючи відношення експорту до ВВП у попередньому році, було визначено, що за рахунок експорту ВВП знизився більш ніж на 10 %. У інших КСЗЕ прямий внесок експорту в падіння ВВП виявився набагато меншим, зокрема в Казахстані – за рахунок набагато меншого зниження реального експорту, в Росії – меншої частки експорту у ВВП (табл. 8.5.1).

Зміна зовнішньої кон'юнктури виявила всі недоліки фіскальної політики, що проводилась. Як наслідок, 70 % зниження ВВП у 2009 р. сталося внаслідок зменшення попиту на світових ринках на продукцію вітчизняних експортерів і лише 30 % – дії інших факторів (табл. 8.5.1 і 8.5.2).

На залежність економіки України від зовнішньої кон'юнктури та ринку металопродукції вказують результати порівнянь темпів економічного приросту в 1996–2011 рр. та відношення сальдо торгівлі товарами груп 26, 72 і 73 до ВВП попереднього року. Рис. 8.5.4 демонструє, що приріст ВВП на 69 % пов'язаний зі змінами на зовнішніх товарних ринках. За результатами лінійної регресії було побудовано розрахунковий темп приросту ВВП. Останній протягом лише декількох років істотно відрізняється від фактичних показників¹.

У більшості КСЗЕ, де нестабільність зовнішніх валютних надходжень неможливо нейтралізувати засобами грошово-кредитної політики, уряди активно використовують антициклічну фіскальну політику. Вона полягає у вилученні з допомогою профіцитного бюджету надлишкових кон'юнктурних надходжень, а також протидії перегріву економіки та

¹ Зокрема, для 1996 р. розрахований темп приросту становить –1,6 % проти –10 % за фактом, що може бути пов'язане з процесом трансформації економіки, який закінчився в 1998 р. Наступна велика різниця між розрахунковим і фактичним темпами приросту в 6,3 % з'являється у 2005 р. Вона пояснюється зниженням рівня інвестицій як державних, так і приватного сектору. Представники великого бізнесу, побоюючись перерозподілу власності внаслідок зміни політичної кон'юнктури наприкінці 2004 р. та на початку 2005 р., виводили свої капітали за кордон, що негативно відобразилося на інвестиційній активності. У 2009 р. прогнозний темп приросту в 9,8 % виявився меншим від фактичного на 4 %, що пояснюється впливом інших факторів, зокрема відпливом капіталу за кордон, банківською кризою, значним перегрівом економіки в попередні роки. У 2010–2011 рр. фактичний темп приросту економіки виявився вищим за розрахунковий через малу базу порівняння у 2009 р.

Таблиця 8.5.1

Вплив зовнішнього попиту на приріст ВВП у 2009 р., %

Країна	Реальний приріст експорту	Приріст ВВП	
		усього	у т. ч. за рахунок експорту
Україна	-22,0	-14,8	-10,3
Росія	-4,7	-7,8	-1,5
Ботсвана	-28,0	-4,9	-14,0
ОАЕ	-12,8	-3,5	-12,5
Кувейт	7,2	-2,7	3,5
Чилі	-5,6	-1,7	-2,4
Норвегія	-4,0	-1,7	-1,7
Саудівська Аравія	-9,5	0,1	-5,4
Казахстан	-6,2	1,0	-3,1

Складено за: GDP by Type of Expenditure at Constant (2005) Prices – National Currency / United Nations Statistics Division [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://data.un.org/Data.aspx?d=SNAAMA&f=grID%3a102%3bcurrID%3aNCU%3bpcFlag%3a0%3bitID%3a7>; дані Державної служби статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua>.

Таблиця 8.5.2

Динаміка внеску окремих компонентів у зростання ВВП, %

Показник	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Внутрішній попит	12,0	14,1	16,5	7,5	-23,0	5,9
У т. ч. споживчі витрати	11,1	9,5	10,6	7,9	-9,7	5,0
нагромадження основного капіталу	0,9	4,7	5,9	-0,3	-13,3	0,9
Запаси	2,1	-0,5	0,5	0,8	-2,7	1,6
Експорт	-7,8	-2,9	1,6	2,6	-10,3	2,1
Імпорт	-3,6	-3,5	-10,6	-8,6	21,3	-5,3
Разом зростання/зниження ВВП	2,7	7,3	7,9	2,3	-14,8	4,2

Складено за даними Державної служби статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua>.

процесам, що його супроводжують (ревальвация валютного курсу, інфляція, погіршення торговельного балансу), і навпаки. Зокрема, у 2005–2008 рр. середній розмір профіциту бюджету в Кувейті становив 34,3 % ВВП, Саудівській Аравії – 24,2; Норвегії – 17,7; Об'єднаних Арабських Еміратах – 16,8 % ВВП. І лише в Україні спостерігався дефіцит бюджету на рівні 2,2 % ВВП (табл. 8.5.3).

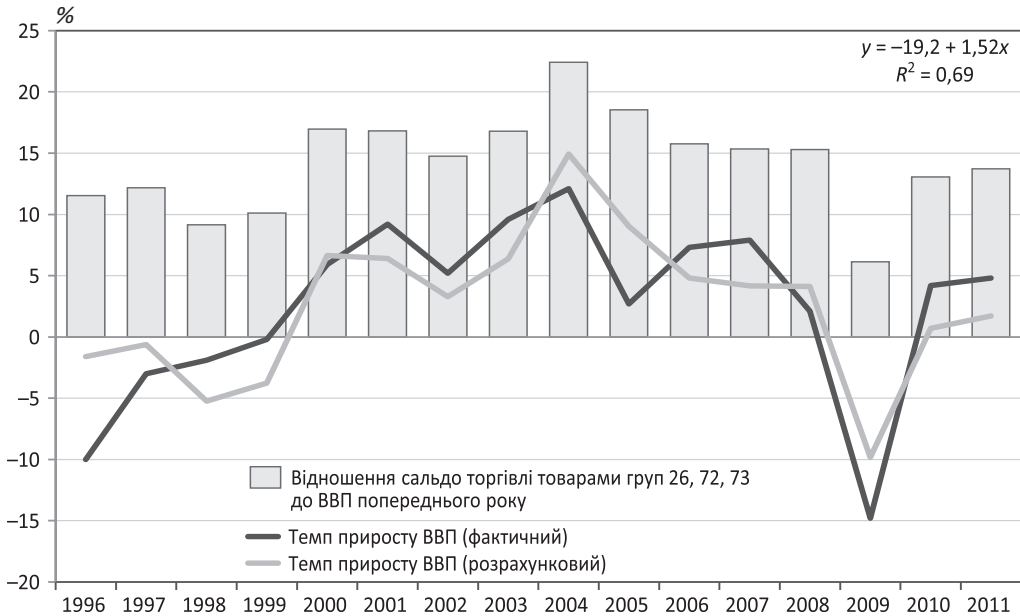


Рис. 8.5.4. Динаміка впливу кон'юнктури на ринку металопродукції та зростання економіки України

Складено автором.

На проциклічність фіскальної політики України вказують одні з найвищих серед КСЗЕ дефіцити бюджету на тлі високих темпів зростання реального внутрішнього попиту у 2006–2008 рр. (13,4 %) та, як наслідок, покриття його за рахунок імпорту. Оскільки для внутрішніх потреб продукується лише 63 % ВВП, для задоволення зростаючого внутрішнього попиту внутрішні виробники мали б збільшити приріст виробництва на 21,3 % щорічно*. Тобто від сприятливої кон'юнктури для вітчизняної економіки вигравали передусім споживачі й зовнішні товаровиробники. Погіршення зовнішньої кон'юнктури вилилось у зменшення в 2009 р. внутрішнього попиту в Україні на 23,9 % – найбільше серед розглянутих КСЗЕ (табл. 8.5.4).

Варто зазначити, що для КСЗЕ традиційного механізму проведення антициклічної фіскальної політики, котрий передбачає позиціювання уряду лише як позичальника, не достатньо. Масштаби впливу зовнішньої кон'юнктури є такими, що обсяги ліквідних засобів, які необхідно вилучи-

* $\frac{13,4\% \text{ (Приріст внутрішнього попиту)}}{63\% \text{ (Частка виробництва для внутрішніх потреб)}} = 21,3\%$.

Таблиця 8.5.3

Динаміка сальдо бюджету сектору загального державного управління, % ВВП

Країна	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2005–2008
Кувейт	43,3	35,4	39,1	19,6	26,8	22,7	23,6	34,3
Саудівська Аравія	21,9	24,6	15,8	34,4	-4,6	6,7	9,4	24,2
Норвегія	15,1	18,5	17,7	19,4	10,6	10,9	12,0	17,7
ОАЕ	13,5	18,0	16,0	19,5	-2,1	2,4	9,4	16,8
Росія	8,2	8,3	6,8	4,9	-6,3	-3,5	-1,1	7,0
Чилі	4,7	7,9	8,4	4,3	-4,4	-0,3	1,4	6,3
Казахстан	6,0	7,7	5,2	1,2	-1,3	1,5	1,8	5,0
Ботсвана	8,3	11,2	4,7	-5,3	-10,9	-9,8	-6,1	4,7
Україна	-2,3	-1,4	-2,0	-3,2	-6,3	-5,7	-2,8	-2,2

Складено за даними Міжнародного валютного фонду [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.imf.org/external/ns/cs.aspx?id=28>.

Таблиця 8.5.4

Динаміка внутрішнього попиту деяких КСЗЕ в національній валюті у постійних цінах, % до попереднього року

Країна	2005	2006	2007	2008	2009	2005–2008
ОАЕ	18,7	18,2	31,8	12,7	-2,8	20,4
Україна	15,3	13,8	16,5	7,9	-23,9	13,4
Казахстан	17,9	18,3	15,9	-2,0	0,1	12,5
Кувейт	11,1	10,4	11,6	16,6	-5,7	12,4
Росія	9,0	11,4	13,8	9,9	-14,3	11,0
Саудівська Аравія	9,4	13,9	10,8	3,2	15,7	9,3
Чилі	10,3	6,8	7,5	7,6	-5,8	8,1
Ботсвана	-6,8	3,9	7,6	20,3	-6,0	6,2
Норвегія	5,7	5,7	5,1	1,8	-3,7	4,6

Складено за даними GDP by Type of Expenditure at Constant (2005) Prices – National Currency [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://data.un.org/Data.aspx?d=SNAAMA&f=grID%3a102%3bcurrID%3aNCU%3bpcFlag%3a0%3bitID%3a7>; Державної служби статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua>.

ти чи спрямувати в економіку, є набагато більшими, ніж обсяги погашення за борговими зобов'язаннями чи можливий обсяг залучення коштів від зовнішніх кредиторів у кризові періоди. Більше того, фінансування

дефіциту бюджету з допомогою запозичень на світових фінансових ринках або нестерилізованої емісії, як у розвинутих країнах, у КСЗЕ неможливе. Під час зниження попиту на сировинну продукцію погіршуються основні макроекономічні передумови цих країн, відбувається зростання спреду за суверенним боргом понад раціональний рівень. За таких умов статус позичальника не дає змоги урядам цих країн здійснювати нові зовнішні державні запозичення, потрібні як для рефінансування вже наявного боргу, так і для фінансування зростаючого дефіциту бюджету.

З огляду на це в багатьох КСЗЕ з 1950-х років почали створюватися резервні суверенні фонди, основним завданням яких є акумулювання коштів, що з'являються в результаті затвердження профіциту бюджету під час сприятливої кон'юнктури, управління ними та фінансування дефіциту бюджету в умовах її погіршення. При цьому під управлінням, як правило, мається на увазі здійснення інвестицій поза межами країни чи погашення зовнішнього боргу. Завдяки діяльності стабілізаційних фондів уряди можуть зменшити залежність грошово-кредитної й бюджетної політик від коливання кон'юнктурних зовнішніх надходжень шляхом стерилізації надлишкового внутрішнього попиту в резервних суверенних фондах протягом сприятливого періоду та його стимулювання в умовах кризових явищ. До речі, стабілізаційні фонди були сформовані в усіх розглянутих КСЗЕ, крім України. Це надало їм змогу протягом періоду сприятливої кон'юнктури обмежити зростання надлишкової ліквідності, внутрішнього попиту, зміцнити національні валюти. Як видно з табл. 8.5.3, обсяги вилучення надмірних надходжень протягом 2005–2008 рр. були досить значними. Це дало змогу поповнити резервні суверенні фонди (табл. 8.5.5) та безперешкодно фінансувати дефіцит бюджету під час кризових явищ, підтримуючи внутрішній попит на незмінному рівні, утримати курс національної валюти від різкого падіння тощо.

Невід'ємним елементом механізму забезпечення антициклічної фінансової політики в країнах, котрі створили стабілізаційні фонди, є особлива процедура обліку дефіциту бюджету. Зокрема, у Норвегії, Казахстані й Росії, крім традиційного показника дефіциту бюджету, визначається додатковий балансовий показник, при обліку якого надходження від видобування сировини не враховуються у складі доходів бюджету. Так, у Росії граничний рівень “ненафтогазового балансу” становить 4,7 %, а “традиційного” дефіциту бюджету – 1 % ВВП*. Нафтогазові доходи відносять на спеціальний рахунок, після чого їх частина спрямовується

* Дія цих норм відтермінована до 2014 р. у зв'язку з розвитком кризових явищ.

Таблиця 8.5.5

**Обсяг активів суверенних фондів (сировинних) окремих країн
із сировиннозалежною економікою, млрд дол. США**

Країна	2006	2007	2008	2009	2010	2011
ОАЕ	370	480	407	480	549	600
Норвегія	319	300	404	420	509	560
Саудівська Аравія	246	303	449	405	425	473
Кувейт	200*	250	265	203	267*	296
Росія	89	157	225	152	113	113
Казахстан	15	22	28	31	39	52
Чилі	1	15	23	15	17	18
Ботсвана	6	7	7	7	7	7

* Припущення автора.

Складено за: The Arab World: Navigating through the Turbulence [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.iif.com/emr/resources+1475.php>; Annual report 2005 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbim.no/en/press-and-publications/Reports/2005/Annual-Report-2005>; Economic Reports and Bulletins [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.sama.gov.sa/sites/samaen/ReportsStatistics/statistics/Pages/Home.aspx>; Sovereign wealth funds [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.thecityuk.com/assets/Uploads/Sovereign-Wealth-Funds-2011.pdf>; Sovereign Wealth Fund Rankings [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.swfinstitute.org/fund-rankings>; Фонд національного благосостояння [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www1.minfin.ru/ru/nationalwealthfund/statistics/volume/index.php?id4=6412>; Резервный фонд [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www1.minfin.ru/ru/reservefund/statistics/volume/index.php?id4=5796>; Годовые отчеты о поступлениях и использовании Национального фонда Республики Казахстан [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minfin.kz/index.php?uin=1120634759&lang=rus>; Annual Report Sovereign Wealth Funds 2009 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minhda.cl/english/sovereign-wealth-funds/annual-report/annual-report-sovereign-wealth-funds.html>; Botswana Financial Statistics [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.bankofbotswana.bw/content/2009110615035-botswana-financial-statistics>.

на фінансування поточного бюджету (нафтогазовий трансферт), а також для формування Резервного фонду та Фонду національного добробуту.

З огляду на те, що Україна за структурою економіки є подібною до інших КСЗЕ, доцільно обчислити для неї значення показника “несировинний баланс”. Це дасть змогу не лише оцінити вплив циклічних факторів на економіку, а й визначити обсяг потенційних надходжень до стабілізаційного

фонду. За національним законодавством до доходів бюджету, які за своєю сутністю є доходами від природної ренти* за видобуток корисних копалин, належать:

- 1) податок на прибуток підприємств (у частині перевищення нормативної рентабельності);
- 2) плата за користування надрами;
- 3) збір за геологорозвідувальні роботи, виконані за рахунок державного бюджету**;
- 4) надходження коштів від продажу спеціальних дозволів на користування надрами та збору за видачу таких дозволів;
- 5) рентна плата за нафту, природний газ і газовий конденсат, що видобуваються в Україні.

Вилучення частини доходів бюджету від природної ренти в стабілізаційні фонди обґрунтовується тим, що обсяги цих надходжень найбільше піддаються коливанням ділової кон'юнктури. У кризові періоди, коли ціни на сировину знижуються, доходи бюджету від природної ренти зменшуються, а тому обсяг вилучень із економіки зводиться до мінімуму, й навпаки.

Росія. Внаслідок зростання цін на нафту уже протягом першого року існування Стабілізаційного фонду у 2004 р. його активи зросли до 522 млрд руб., або 18 млрд дол. США. Перевищення обсягом резервів у Стабілізаційному фонді суми в 500 млрд руб., які могли використовуватися лише з метою забезпечення збалансованості федерального бюджету в разі падіння фактичної ціни на нафту нижче від базової, дало змогу вже в 2005 р. використовувати кошти Стабілізаційного фонду на інші цілі (табл. 8.5.6), а саме:

- на погашення боргу федерального уряду у 2005–2007 рр. – 643 млрд, 605 млрд і 34 млрд руб.;
- на покриття дефіциту Пенсійного фонду у 2005 р. – 30 млрд руб.;
- на фінансування розвитку нанотехнологій у 2007 р. – 30 млрд руб.;
- на поповнення статутного капіталу Внешкекономбанку у 2007 р. – 180 млрд руб.;
- на створення Інвестиційного фонду у 2007 р. – 90 млрд руб.

* Доходи (прибутки), пов'язані з використанням природних ресурсів, становлять природну ренту – створену природою частину доходів (прибутку) підприємства, що не пов'язана з рівнем технологій та ефективністю виробничого процесу.

** Відповідно до положень Податкового кодексу України від 02.12.2010 № 2755-VI, з 2011 р. збір за геологорозвідувальні роботи, виконані за рахунок державного бюджету, врахований у ставках плати за користування надрами.

Таблиця 8.5.6

Динаміка обсягу надходжень та використання коштів суверенних фондів у Росії, млрд руб.

Показник	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
<i>Надходження</i>								
Стабілізаційний фонд	522	1 388	1 709	1 896	–	–	–	–
Нафтогазові доходи	522	1 388	1 686	1 744	–	–	–	–
Проценти	0	0	23	152	–	–	–	–
Резервний фонд	–	–	–	–	449	694	150	0
Нафтогазові доходи	–	–	–	–	421	489	0	0
Проценти	–	–	–	–	29	205	0	0
Повернення невикористаних коштів із інших бюджетних рахунків	–	–	–	–	0	0	150	0
Фонд національного добробуту	–	–	–	–	1 590	93	0	0
Нафтогазові доходи	–	–	–	–	1 590	0	0	0
Проценти	–	–	–	–	0	93	0	0
<i>Витрати</i>								
Стабілізаційний фонд	0	673	605	334	–	–	–	–
Погашення боргу	0	643	605	34	–	–	–	–
Пенсійний фонд	0	30	0	0	–	–	–	–
Нанотехнології	0	0	0	30	–	–	–	–
Внешнекономбанк	0	0	0	180	–	–	–	–
Інвестиційний фонд	0	0	0	90	–	–	–	–
Резервний фонд	–	–	–	–	0	3 144	1 365	0
Нафтогазовий трансферт	–	–	–	–	0	179	0	0
Покриття дефіциту бюджету	–	–	–	–	0	2 965	1 120	0
Покриття дефіциту Фонду соціального страхування	–	–	–	–	0	0	245	0
Фонд національного добробуту	–	–	–	–	0	0	3	3
Співфінансування добровільних пенсійних накопичень	–	–	–	–	0	0	3	3
Фінансування дефіциту пенсійного фонду	–	–	–	–	0	0	0	0

Складено за даними Казначейства Росії [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://roskazna.ru/p/ngs.html>.

Завдяки створенню Стабілізаційного фонду з економіки вдалося вилучити значну частину нафтових доходів бюджету. Зокрема, рівень стерилізації доходів федерального бюджету від видобутку нафти у 2004 р. становив 3,1 % ВВП; у 2005 і 2006 рр. – 6,3; у 2007 р. – 4,3 % ВВП. При цьому

профіцит бюджету федерального уряду зріс до 4,3 % ВВП у 2004 р.; 7,5 % ВВП у 2005 р.; 7,4 % ВВП у 2006 р. та 5,4 % ВВП у 2007 р. (табл. 8.5.7). Це надало можливість зменшити надмірне зростання внутрішнього попиту та обмежити вплив доходів від нафти на валютний курс і рівень інфляції.

Утім, надалі обсяги вилучення доходів від нафти у Стабілізаційний фонд були недостатніми для того, щоби проводити збалансовану антициклічну фіскальну політику. Починаючи з 2005 р.*, ціни на природний газ різко зросли, а тому збільшилася частка експортних надходжень, яка не підпадала під вилучення в Стабілізаційний фонд.

Зменшення доходів федерального уряду у 2009 р. на 20,9 % не залишало іншого виходу, ніж понаднормове використання коштів Резервного фонду. Із 2840 млрд руб., котрі надійшли на спеціальний рахунок коштів нафтогазових доходів, 2352 млрд, або 6,1 % ВВП, було безпосередньо спрямовано до бюджету як нафтогазовий трансферт, решта 488,5 млрд – до Резервного фонду. Водночас у тому ж році з Резервного фонду до бюджету було перераховано 179 млрд руб. як нафтогазовий трансферт та 2965 млрд руб. на покриття дефіциту федерального бюджету, що не передбачено Бюджетним кодексом РФ. Таким чином, загальний обсяг нафтогазового трансферту сягнув 2531 млрд руб., або 6,5 % ВВП, а обсяг фінансування дефіциту федерального бюджету за рахунок додаткових коштів із Резервного фонду – 2965 млрд руб., або 7,6 % ВВП. Загалом у 2009 р. обсяг фінансування дефіциту “ненафтогазового балансу” за рахунок нафтогазового трансферту й коштів Резервного фонду становив 5496 млрд руб., або 14,6 %. При цьому загальний рівень ненафтогазового дефіциту сягнув 13,7 % ВВП, а дефіцит федерального бюджету – 6 % ВВП.

Відповідно, у 2010 і 2011 рр. нафтогазові доходи зараховувалися до федерального бюджету, як і ненафтогазові. Зокрема, у 2010 і 2011 рр. обсяг нафтогазових доходів дорівнював відповідно 3831 та 5612 млрд руб., або 8,5 і 10,5 % ВВП. Ненафтогазовий дефіцит федерального уряду зменшився з 12,5 до 9,7 % ВВП, а “традиційний” дефіцит федерального уряду – до 4 % ВВП у 2010 р., а у 2011 р. узагалі було досягнуто профіцит на рівні 0,8 % ВВП.

Наявність резервних фондів у РФ надала уряду можливість проводити активну антициклічну фіскальну політику: у кризовому 2009 р. видатки із федерального бюджету зросли на 27,6 %.

* Зокрема, якщо у 2002 р. ціна реалізації природного газу для країн так званого далекого зарубіжжя становила 125 дол. США за 1 тис. м³, то у 2004 р. вона зросла до 131 дол.; у 2005 р. вона була 181; у 2006 р. – 244; у 2007 р. – 266; у 2008 р. – 409; у 2009 р. – 286 дол.

Таблиця 8.5.7

Динаміка основних показників фіскальної політики в Російській Федерації, % ВВП

Показник	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Доходи федерального бюджету з них нафтогазові доходи	15,5	17,8	20,4	19,6	20,1	23,7	23,3	23,4	22,5	18,9	18,4	20,8
у т. ч. надійшли на спеціальний рахунок спрямовано в резерви фондів	3,1	4,0	4,7	5,0	6,1	10,0	10,9	8,7	10,6	7,7	8,5	10,3
спрямовано до бюджету	0	0	0	0	3,1	6,4	6,3	5,7	4,9	0,8	0	0
Видатки з федерального бюджету	3,1	4,0	4,7	5,0	3,0	3,6	4,6	3,0	5,2	6,5	8,5	10,3
Профіцит (+), дефіцит (-) федерального бюджету	14,1	14,8	19,0	17,9	15,9	16,3	15,9	18,0	18,3	24,9	22,4	20,0
Кошти, використані з резервних фондів, без витрат на погашення боргу	1,4	3,0	1,4	1,7	4,3	7,5	7,4	5,4	4,1	-6,0	-4,0	0,8
Сальдо руху коштів резервних фондів: (-) виучення, (+) ін'єкції	0	0	0	0	0	0,1	0	0,9	0	8,1	2,7	0
“Ненафтогазовий баланс” федерального уряду	0	0	0	0	-3,1	-6,3	-6,3	-4,8	-4,9	7,3	2,7	0
Дефіцит сектору загального державного управління	-	-	-	-	-	-	-	-	-6,5	-13,7	-12,5	-9,5
Всього резервів федерального бюджету	3,3	3,2	0,7	1,4	4,9	8,2	8,3	6,8	4,9	-6,3	-3,5	-1,1
Стабілізаційний фонд	2,3	2,3	2,5	2,2	5,5	8,1	11,7	14,8	17,7	13,9	9,0	9,5
Резервний фонд	0	0	0	0	3,1	5,7	8,7	11,6	-	-	-	-
Фонд національного добробуту	0	0	0	0	0	0	0	0	9,8	4,7	1,7	1,5
Єдиний казначейський рахунок	0	0	0	0	0	0	0	0	6,3	7,1	6,0	5,1
	0	0	0	0	0	0	0	0	1,7	2,1	1,3	2,9

Складено за даними Казначейства Росії [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://roskazna.ru/p/ngs.html>; Рахункової палати Російської Федерації [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ach.gov.ru/ru/expert/follow-up/>; Федеральної служби державної статистики [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.gks.u/>; Міністерства фінансів Росії [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www1.minfin.ru/ru/nationalwealthfund/statistics/volume/index.php?id4=6412>.

Витрати на виконання антикризової програми уряду у 2008 р. становили 275 млрд руб., або 0,7 % ВВП, та стосувалися виключно підтримки фінансової системи:

- на збільшення статутного капіталу Державної корпорації “Агентство зі страхування вкладів”, до функцій якої входить здійснення управління комерційними банками, що перебувають на межі банкрутства, – 200 млрд руб.;
- на збільшення статутного капіталу Державної корпорації “Банк розвитку та зовнішньоекономічної діяльності (Внешнекономбанк)” – 75 млрд руб.

У 2008 р. було вжито й інших заходів із підтримки фінансової системи, зокрема розміщено кошти Фонду національного добробуту на депозитах у Внешнекономбанку в обсязі 400 млрд руб. Станом на липень 2009 р. обсяг розміщених депозитів Фонду національного добробуту у Внешнекономбанку збільшився до 432,1 млрд руб., за рахунок яких останній надав довгострокові субординовані кредити іншим фінансовим установам у розмірі 257,1 млрд руб.

У 2009 р. обсяг витрат федерального бюджету, включаючи кредити суб'єктів РФ, що здійснювалися в рамках антикризових заходів, збільшився до 1212,6 млрд руб. (2,7 % ВВП). Основними формами підтримки підприємств реального й фінансового секторів економіки, а також населення були бюджетні інвестиції* та субсидії юридичним особам, міжбюджетні трансферти тощо (табл. 8.5.8 і 8.5.9).

Протягом 2010 і 2011 рр. усі нафтогазові доходи зараховувалися до федерального бюджету. У 2011 р. унаслідок зростання цін на природний газ частка нафтогазових доходів у ВВП та в загальних доходах федерального бюджету істотно збільшилася, сягнувши 10,3 % ВВП і 49,4 % відповідно. Це спричинило зростання залишків федерального уряду на єдиному казначейському рахунку до 2,9 % ВВП. Тому урядом РФ 19 січня 2012 р. було прийнято постанову № 1¹ щодо перерахунку частини нафтогазових доходів (1,1 трлн руб.) до Резервного фонду.

* Бюджетні інвестиції – це бюджетні кошти, що спрямовуються на збільшення за рахунок коштів бюджету вартості державного (муніципального) майна.

¹ О порядке зачисления в резервный фонд нефтегазовых доходов, полученных в результате исполнения федерального бюджета в 2011 году : постановление Правительства Российской Федерации от 19.01.2012 № 1 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www1.minfin.ru/ru/reservefund/legalframework/rf_pprf/index.php?id4=15493; Об объеме нефтегазовых доходов, полученных в ходе ис-

Таблиця 8.5.8

**Форми та реципієнти державної підтримки в рамках
антикризових заходів, млрд руб.**

Показник	2008	2009	
		усього	у тому числі антикризові заходи
Бюджетні інвестиції юридичним особам	200,0	254,5	201,9
Бюджетні субсидії юридичним особам	75,0	432,7	427,7
Міжбюджетні трансферти	0	364,8	380,1
Інші видатки	0	76,9	50,7
Бюджетні кредити суб'єктам РФ	20,0	170,0	152,1
Усього	275,0	1 298,8	1 212,6

Складено за даними Рахункової палати Російської Федерації [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ach.gov.ru/ru/expert/follow-up>.

Наявність резервних коштів дає змогу російському уряду вилучити обсяги надлишкової ліквідності, що надходили в період сприятливої зовнішньої кон'юнктури, та використовувати їх у кризові періоди. Про ефективність антициклічної бюджетної політики в Росії свідчить, зокрема, середньгеометричний темп номінального зростання видатків із федерального бюджету у 2004–2007 та 2009 рр., що становив відповідно 26 і 27 %. Для порівняння: в Україні видатки з державного бюджету у 2004–2007 рр. щорічно зростали на 32 %, а в кризовий 2009 р. зменшилися на 0,1 %.

Чилі належить до країн, у структурі експорту котрих переважає експорт сировини. На Чилі припадає близько 40 % світового виробництва міді, тому макроекономічні показники країни значною мірою залежать від світових цін на цей метал. Протягом довгого періоду вона разом із іншими країнами Латинської Америки перманентно впадала в рецесію, коли фактичний стан економіки перебував нижче від свого потенційного рівня. Зокрема, в Чилі зазначені події мали місце в 1970-х, 1980-х та впродовж 1999–2003 рр. Макроекономічні дисбаланси були тісно пов'язані з рухом капіталів і зміною умов торгівлі. Завдяки вдосконаленню фіскальної політики протягом останніх 20 років вдалося пом'якшити

полнення федерального бюджету в 2011 году, подлежащих зачислению в Резервный фонд : приказ Министерства финансов РФ от 24.01.2012 № 11н [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://bazakonov.ru/doc/?ID=3136200>.

Таблиця 8.5.9

Фінансування заходів із підтримки фінансового ринку, банківської системи, галузей економіки РФ та соціального захисту населення у 2009 р., млрд руб.

Заходи	Фінансування
Підтримка бюджетів суб'єктів Російської Федерації	292
Підтримка банківської системи	280
Інші галузі економіки	182
Оборонно-промисловий комплекс	98
Кредити й субсидії для підприємств АПК	87
Проведення активної політики на ринку праці та сприяння зайнятості	85
Будівництво житла	81
Соціальний захист	51
Підтримка автомобілебудування	35
Підтримка експорту промислової продукції	9
Розвиток малого й середнього бізнесу	6
Підтримка авіакомпаній	6
Усього	1 213

Складено за даними Рахункової палати Російської Федерації [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ach.gov.ru/ru/expert/follow-up>.

наслідки негативних зовнішніх збурень, проте мінливість фінансових потоків і умов торгівлі залишалася високою.

Концепція фіскальної дисципліни, яка включала визначення тренду цін на мідь та функціонування Мідного стабілізаційного фонду, де-факто існувала більше ніж 10 років, від створення в 1985 р. згаданого фонду. Управління фондом здійснював Фінансовий комітет, що підпорядковувався міністерству фінансів Чилі. Фінансові операції обслуговувалися центральним банком країни. Фонд отримував частину профіциту бюджету Чилі, еквівалентну 0,2–0,5 % ВВП. За період функціонування Мідного стабілізаційного фонду (з 1985 р. до 2007 р.) було накопичено 2,56 млрд дол. США.

Протягом 1990-х років уряд утримував профіцитний бюджет на рівні 2 % ВВП (рис. 8.5.5). Лише в 1999 р., з метою макроекономічного вирівнювання, а також на вимогу нового президента від лівої партії щодо збільшення видатків, бюджет був зведений із дефіцитом. Хоча це було об'єктивною потребою, такий прецедент спричинив активне обговорення ролі й оцінки спрямованості фіскальної політики в експертному й

політичному середовищах. Логічним наслідком цього обговорення та продовження попередньої політики стало прийняття у 2001 р. Правил оцінки структурного балансу. Хоча вони не мали сили закону й не встановлювали обмежень на рівень структурного балансу, але справили значний вплив на подальший розвиток державних фінансів, оскільки створили інструментарій для фахової дискусії між політичними силами щодо параметрів фіскальної політики.

Перехід до контролю над структурним балансом широко популяризувався, був своєчасним і ефективним кроком як з економічної, так і з політичної точок зору. Прийняття цих правил значно поліпшило концептуальні підходи до фіскального й макроекономічного управління порівняно з традиційною фіскальною політикою, що призводила до коливання видатків разом із економічними циклами. Зокрема, воно дало поштовх до створення у 2002 р. двох груп незалежних експертів, відповідальних за надання адекватних оцінок тренду цін на мідь та потенційного ВВП.

Починаючи з 2003 р., ситуація кардинально змінилася. Ціни на мідь, а разом із ними й доходи бюджету від її видобутку зростали високими темпами. Частка зазначених доходів сягла 24 % усіх доходів, або 6 % ВВП. Їх повне використання неодмінно призвело б до перегріву економіки, підвищення інфляції та переоцінки курсу національної валюти.

У Чилі існує тісний зв'язок між доходами бюджету, зокрема податковими надходженнями, та щорічним темпом зростання ВВП. Проте розрив між фактичним і потенційним ВВП у країні – не єдиний фактор циклічності надходжень доходів бюджету. Доходи від видобутку й експорту міді, до яких належать як податкові надходження та інші доходи від CODELCO*, так і кошти від оподаткування приватних видобувних підприємств, за “нормальних” умов становлять близько 15 % усіх доходів бюджету.

Іншим фактором, що спонукав уряд Чилі до активних заощаджень, був значний обсяг умовних зобов'язань уряду. Серед них:

- 1) зобов'язання за облігаціями, випущеними в 1980-х роках після приватизації пенсійної системи;
- 2) гарантування мінімальної пенсії, що була запроваджена у 2008 р. та мала виплачуватися за рахунок коштів бюджету центрального уряду;

* CODELCO – чилійська державна компанія з видобутку міді, утворена в 1976 р. з іноземних компаній з видобутку цього металу, які були націоналізовані в 1971 р. На сьогодні це найбільший виробник міді у світі, що забезпечує 11 % світового обсягу її видобутку.

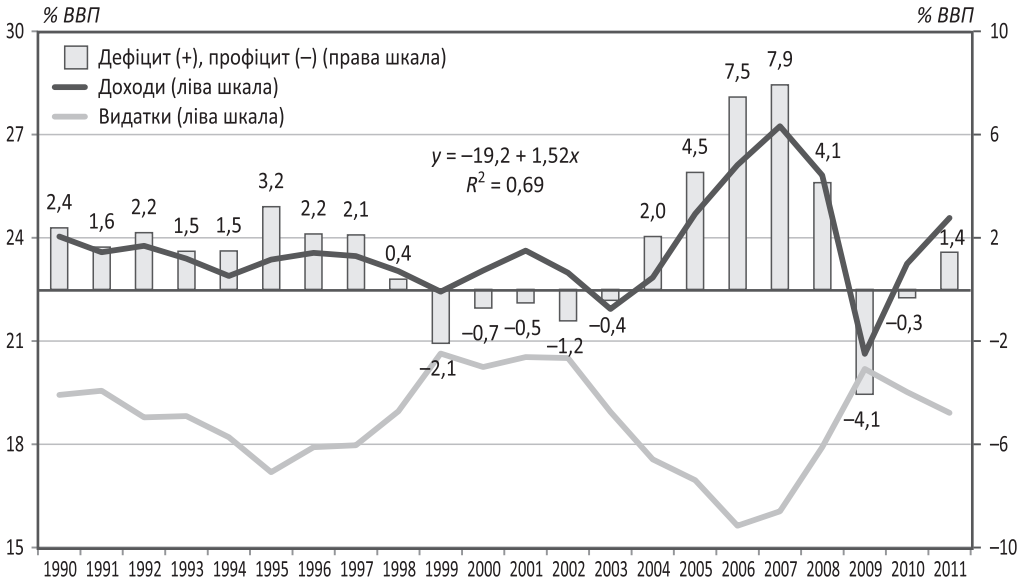


Рис. 8.5.5. Динаміка основних показників діяльності сектору загального державного управління в Чилі

Складено за даними Información preparada por la Dirección de Presupuestos a partir de información proporcionada por la Contraloría General de la República [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.dipres.gob.cl/572/propertyvalue-15495.html>.

- 3) державні гарантії підприємствам державного сектору;
- 4) зобов'язання центрального банку.

Протягом декількох років високих бюджетних заощаджень, зумовлених тривалим зростанням цін на сировинні товари, Казначейству Чилі вдалося зосередити значні зовнішні активи в стабілізаційних фондах. До кінця 2008 р. Фонд економічної й соціальної стабілізації та Пенсійний резервний фонд накопичили близько 18 % ВВП, а боргові зобов'язання уряду істотно знизилися (табл. 8.5.10). Також близько 1 % ВВП спрямовувалося на фінансування соціальних інвестицій і продуктивний розвиток (поліпшення якості освіти, праці, підтримки малого бізнесу, інноваційної діяльності, регіональної інфраструктури, створення стимулів для довгострокового фінансування малих і середніх підприємств та підприємців-початківців).

За цих умов продовжувати політику щорічних накопичень у країні з високими соціальними потребами не було сенсу. Як наслідок, цільовий

Таблиця 8.5.10

Динаміка резервних активів уряду Чилі, млрд дол. США

Показники	2007	2008	2009	2010	2011
Суверенні фонди, у тому числі:	15,5	22,7	14,7	16,6	17,6
Фонд економічної й соціальної стабілізації	14,0	20,2	11,3	12,8	13,2
Пенсійний резервний фонд	1,5	2,5	3,4	3,8	4,4
Інші залишки в Казначействі, у тому числі:	5,4	2,8	1,6	3,9	10,6
у песо	1,8	0,5	0,5	1,1	3,8
у доларах США	3,6	2,3	1,1	2,8	6,8

Складено за: Reporte mensual ativos consolidados del Tesoro Puplico [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.dipres.gob.cl/572/articles-84198_doc_pdf.pdf.

орієнтир структурного профіциту на 2008 р. був знижений до 0,5 % ВВП. Поширення світової кризи спричинило подальший профіцит до 0 % у 2009 р. Одночасно в Чилі були вжиті заходи щодо зміни фіскальної політики з циклічно-нейтральної на антициклічну. Зокрема, на 2009 р. було заплановано досягти структурного профіциту бюджету на рівні 0,4 % ВВП, дефіциту бюджету – 4 % ВВП та зростання державних видатків на 15 %.

Прийняття структурного балансу дало змогу зберегти обсяг видатків на постійному рівні, що узгоджується із середньостроковим трендом ВВП. Це було позитивним кроком, зважаючи на рецесію у 2001–2003 і в 2009 рр., коли бюджетні доходи знижувалися. На відміну від неоліберальних рецептів це передбачає підтримку бюджетних видатків на постійному рівні, але не збільшення видатків як засобу протидії спаду. Отже, така фіскальна політика є швидше нейтральною стосовно економічного циклу та не повністю антициклічною.

Утім, деякі видатки можна охарактеризувати як антициклічні, зокрема програми зниження безробіття та підтримки безробітних. До того ж програма боротьби з безробіттям, видатки на яку затверджувалися щорічно в бюджеті на наступний рік, набула постійного характеру, оскільки цілі, умови й обсяги фінансування були визначені в Законі про фіскальну відповідальність. На практиці ця програма може реалізуватися за умови, що середній рівень безробіття протягом трьох місяців перевищує середній рівень безробіття впродовж попередніх п'яти місяців або коли безробіття

охоплює понад 10 % економічно активного населення. Для того щоб макроекономічна політика була ефективнішою, треба вийти за межі нейтральності та дотримуватися більш антициклічних підходів, що й було зроблене у 2009 р.

Накопичення ресурсів у період високих цін на мідь надавало уряду можливість проводити антициклічну фіскальну політику. Так, у 2009 р., попри реальне падіння доходів бюджету на 23,4 % порівняно з 2008 р., державні видатки зросли на 14,5 %. Дефіцит бюджету у 2009 р. становив 4 % ВВП та був незначним з огляду на накопичені протягом 2004–2008 рр. профіцити (28,5 % ВВП).

Зокрема, було збільшено розмір статутного капіталу CODELCO, головної державної гірничовидобувної компанії, на 1 млрд дол. США – для фінансування інвестиційних проектів, підтримки конкурентоспроможності компанії в майбутньому. Інші операції з підвищення капіталізації стосувалися державного банку “BancoEstado”, державної корпорації розвитку виробництва (CORFO) та Гарантійного фонду для малих і середніх підприємств (FOGAPE).

Основним інструментом пом'якшення впливу наслідків кризи на соціально незахищені верстви населення стала програма підтримки мало-забезпечених сімей: кожній такій сім'ї було двічі надано допомогу в обсязі 80 дол. США. Зазначеною програмою скористалися близько 4 млн осіб.

Великі зусилля спрямовувалися на підтримку людей похилого віку. З метою ширшого охоплення системою пенсійного забезпечення в рамках реформи пенсійної системи, розпочатої у 2008 р., уряд запровадив солідарний рівень та почав виплачувати базову пенсію особам віком понад 65 років, котрі не мають іншої пенсії та належать до найбільш вразливих верств населення. Станом на вересень 2009 р., у розпал міжнародної кризи, солідарним рівнем було охоплено 50 % осіб похилого віку з низькими доходами. Крім того, уряд передбачив доплати до пенсій за другим рівнем пенсійної системи, гарантуючи пенсіонерам мінімальний дохід у розмірі близько 240 дол. США на місяць. Цією програмою скористалися близько 200 тис. осіб.

Вжито заходів щодо створення робочих місць для молоді. Зокрема, для молодих людей, які тільки-но отримали роботу, передбачено субсидію до 20 % заробітної плати, а для роботодавців – 10 %. Вживалися й інші заходи антициклічного реагування, а саме: зниження податків, стимулювання підвищення кваліфікації та підготовки кадрів, підтримка неповних сімей, захист домогосподарств у випадку безробіття тощо, страхування на випадок

безробіття. Крім того, було збільшено обсяги житлових субсидій та розширено групи, котрі мають право на їх отримання.

Таким чином, у КСЗЕ ключовою детермінантою, що впливає на економічне зростання, є зовнішня кон'юнктура. Каналами поширення зовнішніх збурень є різкі зміни на зовнішніх товарних ринках і ринках капіталів. Вплив зовнішньої кон'юнктури на економічне життя України є таким масштабним, що для його нівелювання заходів лише грошово-кредитної політики замало. Держава може компенсувати вплив кон'юнктурних чинників тільки з допомогою скоординованої антициклічної фіскальної й монетарної політики.

Використання дефіциту бюджету та джерел його фінансування має ґрунтуватися на антициклічній фіскальній політиці, яка даватиме змогу вилучати надлишкові ліквідні кошти в період сприятливої кон'юнктури та вливати їх у економіку в умовах її спаду. Уряд не повинен, подібно до ринкових суб'єктів, керуватися короткостроковою перспективою, враховувати лише поточну вартість запозичень та відповідно до цього визначати їхні обсяги. Дотримуватися бюджетної дисципліни допомагають імплементовані в бюджетне законодавство фіскальні правила.

Проводити чітку антициклічну політику в Україні тільки шляхом зміни обсягів запозичень практично неможливо, оскільки періоди доступу до зовнішніх ринків капіталів не збігаються з часом, коли ці ресурси справді необхідні. Тому в Україні, як і в більшості інших КСЗЕ, доцільно створити стабілізаційний фонд, що наповнювався б у період сприятливої кон'юнктури та використовувався у разі виникнення кризових явищ. У довгостроковому періоді позбутися такої залежності можна лише через зміну структури економіки. Однак, враховуючи тривалість цього процесу, фіскальна політика ще довго використовуватиметься для нівелювання зовнішніх збурень.

Однією з необхідних умов проведення антициклічної фіскальної політики у КСЗЕ є вилучення державою всієї суми природної ренти та рівномірне використання надходжень від неї або їх частини протягом економічного циклу, оскільки така рента найбільше з-поміж усіх видів податкових надходжень залежить від циклів економічного розвитку. Отже, в Україні реалізувати ефективну антициклічну фіскальну політику можна лише за умови: вилучення державою всієї суми природної ренти; прийняття фіскальних правил, які обмежували б рівень структурного дефіциту або "несировинного балансу"; створення резервного суверенного фонду. Досвід функціонування таких фондів у окремих країнах підтверджує цей висновок.

ВИСНОВКИ ДО РОЗДІЛУ 8

1. Боргова криза ряду країн Європи та світу, яка триває впродовж декількох останніх років, спричиняє додаткові ризики впливу будь-яких фінансово-економічних збурень на державний борг України. Як зазначається в Посланні Президента до Верховної Ради України у 2012 р., у зв'язку із додатковими загрозами для стабільності державних фінансів у бюджеті-2012 урядом закладено досить стриману динаміку видатків, що дає можливість скоротити дефіцит державного бюджету та посилити контроль рівня загального державного боргу. На виконання Національного плану дій на 2012 рік щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010–2014 роки “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава” за напрямом “Реформа державних фінансів” постановою Кабінету Міністрів України “Про затвердження Стратегії управління державним боргом на 2012–2014 роки” від 10.05.2012 № 607 передбачається, у випадку реалізації Стратегії, досягнення на кінець 2012, 2013, 2014 рр. відношення обсягу державного боргу до ВВП не вище 30 %, 25 %, 25 % відповідно.

2. У Посланні Президента України до Верховної Ради України 2012 р. зазначається, що недоліками управління у сфері державних фінансів є, зокрема, переливання бюджетних ресурсів до державного сектору економіки, зволікання з вирішенням питань щодо зменшення навантаження на державний бюджет із боку пенсійної системи та НАК “Нафтогаз України”. Інноваційним механізмом, котрий дасть змогу поліпшити управління державними фінансами, є перехід до загальноєвропейської практики використання сальдо сектору загального державного управління та методу нарахувань паралельно з касовим методом при обліку бюджетних операцій. На сьогодні в Україні показником збалансованості державних фінансів є дефіцит/профіцит державного бюджету, проте він, згідно з класифікацією МВФ, охоплює лише частину сектору, що контролюється центральним урядом, та не враховує стану фондів соціального страхування, Пенсійного фонду, місцевих бюджетів тощо. Як показує практика, використання дефіциту/профіциту державного бюджету, а також законодавче визначення граничної межі величини державного й гарантованого державою боргу на рівні 60 % не дають змоги забезпечити ефективне управління державним боргом. Про це свідчать випадки різкого, неконтрольованого збільшення державного боргу в 1997–1999 рр. із 30,5 до 61,5 % ВВП та у 2008–2009 рр. із 12,1 до 33 % ВВП. Тобто в умовах

кризових явищ за короткий час рівень державного боргу збільшувався у 2 і 2,7 раза відповідно.

3. Проведене дослідження показало, що в разі використання як показника збалансованості державних фінансів сальдо сектору загального державного управління та методу нарахувань при обліку бюджетних операцій з'являється можливість враховувати під час прийняття управлінських рішень додаткові фактори: наявність і стан дебіторської/кредиторської заборгованості державного й місцевих бюджетів, видатки державного бюджету на покриття дефіциту Пенсійного фонду України, рекапіталізацію банків, збільшення статутного капіталу державних фінансових установ та НАК "Нафтогаз України" тощо.

Застосування цього підходу допоможе отримати більш точну й адекватну ситуації інформацію для прийняття управлінських рішень щодо проведення боргової політики, підвищить їхню прозорість і ефективність.

4. Зростання частки державного боргу у ВВП, а також значне збільшення витрат на обслуговування зовнішніх запозичень у 1997–1999 та 2008–2009 рр. вказує на необхідність удосконалення системи оцінки ризиків, пов'язаних із управлінням державним боргом. Її невід'ємними елементами повинні стати:

- оцінка ризиків невчасного та/або неповного повернення основної суми й нарахованих процентів за борговими зобов'язаннями держави, а також моніторинг показників стану цих ризиків;
- оцінка ймовірності зростання виплат за державним боргом (погашення й обслуговування);
- обґрунтування інтегральної шкали індикаторів, що характеризують ризики невиконання зобов'язань держави за державним боргом.

Цілісна й ефективна система контролю ризиків, пов'язаних із державним боргом, надасть змогу зекономити бюджетні кошти на його обслуговування, мінімізувати ризики невчасного та/або неповного повернення основної суми й нарахованих процентів за борговими зобов'язаннями держави в результаті оптимізації обсягів і структури державних запозичень.

5. За результатами проведеного дослідження на основі економічної й фінансової статистики обґрунтовано діапазон шкал для різних видів ризиків, пов'язаних із управлінням державним боргом. Для контролю цих ризиків можуть використовуватись операції з управління державним боргом, розміщення тимчасово вільних коштів єдиного казначейського рахунку на депозитних рахунках або шляхом придбання державних цінних

паперів (операції РЕПО) з подальшим поверненням таких коштів до кінця поточного бюджетного періоду; короткострокове залучення коштів за допомогою проведення операцій із розміщення короткострокових державних цінних паперів з терміном обігу до 90 днів; достроковий викуп державних цінних паперів; обмін зобов'язаннями (своп) за боргом із метою заміни валюти, процентної ставки, подовження терміну до погашення; обмін державних цінних паперів на державні цінні папери з більшим терміном обігу, а також інші заходи відповідно до бюджетного законодавства.

6. За результатами регресійно-кореляційного аналізу, проведеного на основі даних Державної статистичної служби України за 2004–2012 рр., встановлено, що важливу роль у поясненні динаміки номінальної процентної ставки за ОВДП відіграють такі фактори, як ставка рефінансування НБУ, темпи приросту строкових депозитів у банках України, нетто-надходження іноземного позикового капіталу до корпоративного сектору, відношення державного й гарантованого державою боргу до ВВП, різниця між процентними ставками за короткостроковими депозитами в національній та іноземній валютах (як показник девальваційних очікувань суб'єктів ринку), мінливість темпів інфляції, приріст державного й гарантованого державою боргу. Аналіз детермінант реальних процентних ставок за ОВДП в умовах України засвідчив, що найвагомішими факторами впливу є: реальна ставка рефінансування НБУ, реальний приріст грошової маси M2, реальний приріст строкових депозитів у банках, нетто-надходження іноземного позикового капіталу до корпоративного сектору, відношення державного й гарантованого державою боргу до ВВП, відносна величина річного дефіциту бюджету, девальваційні очікування суб'єктів ринку, різниця між темпами інфляції поточного й попереднього років.

Запропоновано економіко-математичні моделі процентних ставок за ОВДП (середньозваженої дохідності, дохідності коротко- й середньострокових ОВДП, номінальної й реальної процентних ставок за ОВДП), які дають змогу оцінити значущість і кількісний вплив пояснюючих змінних. Розроблені економіко-математичні моделі можуть використовуватися Міністерством фінансів України для оцінювання адекватності поточного рівня процентних ставок за ОВДП об'єктивним закономірностям і тенденціям розвитку вітчизняної фінансово-кредитної системи та бути індикатором наявності чи відсутності аномальних процесів на ринку ОВДП: монопольної змови інвесторів, адміністративного тиску емітента, розміщення конкуруючих фінансових інструментів тощо.

7. Обґрунтовано пропозиції щодо вдосконалення макрофінансової й боргової політик держави з метою зменшення вартості обслуговування внутрішнього боргу за рахунок:

- підвищення ліквідності державних цінних паперів шляхом проведення регулярних емісій ОВДП із еталонними термінами погашення (6, 12, 18 місяців і 2 роки), що дасть змогу створити контрольну криву дохідності, підвищити ліквідність ринку та попит інвесторів на державні цінні папери;
- покладення на первинних дилерів обов'язків щодо підтримання двосторонніх котирувань державних облігацій на вторинному ринку та виконання ними функцій маркет-мейкерів для визначеного переліку ОВДП.

Удосконалення інструментарію внутрішніх державних запозичень можна досягти шляхом:

- зниження інфляційних ризиків для інвесторів у державні цінні папери та витрат на обслуговування довгострокових інструментів для держави через запровадження облігацій із прив'язкою до темпів інфляції;
- розвитку внутрішнього ринку гривневих позик і зменшення позикових операцій у сегменті валютних ОВДП та ОВДП індексованих до обмінного курсу, що є конкуруючими інструментами для гривневих ОВДП і підвищують вразливість державного бюджету до зовнішніх шоків;
- підвищення довіри до економічної політики держави, підтримання макрофінансової стабільності, стимулювання збільшення національних заощаджень і зменшення дефіциту сектору державного управління до рівня 2 % ВВП;
- мінімізації валютних ризиків для суб'єктів національної економіки (включаючи інвесторів у державні цінні папери) шляхом згладжування стрибків валютного курсу та запровадження режиму похилого валютного коридору, кут нахилу якого відповідатиме прогнозованим темпам інфляції, а різниця між верхньою й нижньою межами (амплітуда коливань курсу) не перевищуватиме 15–20 %.

8. Наявність процедур розроблення та самі фіскальні правила стосовно обмеження параметрів державного боргу й бюджетного дефіциту/профіциту є необхідною умовою ефективного функціонування системи середньострокового бюджетного планування. Зафіксована в українському бюджетному законодавстві величина граничного рівня державного й

гарантованого державою боргу становить 60 % ВВП, однак відсутні механізми його дотримання, які, зокрема, передбачали б обмеження дефіциту бюджету чи видатків. Міжнародний досвід показує, що лише фіксації граничного рівня державного боргу недостатньо для припинення його неконтрольованого зростання.

Більшість країн для забезпечення збалансованості державних фінансів використовують прямі й непрямі фіскальні методи. До прямих методів і процедур відносять прийняття нормативно-правових актів про бюджетну відповідальність. Із їхньою допомогою уряди різних країн упродовж останніх десятиліть намагаються формувати прозору й збалансовану бюджетно-податкову політику. За класифікацією МВФ, ці нормативно-правові акти поділяються на процедурні й кількісні бюджетно-податкові правила. Основна відмінність між ними полягає в тому, що процедурні бюджетно-податкові правила зазвичай визначають якісні характеристики бюджетного процесу та взаємодію між його учасниками, а кількісні встановлюють граничну величину рівня державного боргу. Відоме також так зване золоте правило обмеження рівня дефіциту бюджету, що використовується в законодавстві Австрії, Аргентини, Бразилії, Великобританії, Нідерландів, Франції, Швейцарії. У свою чергу, непрямі методи й процедури мають допоміжний і супровідний характер, до них відносять складання бюджету на середньострокову перспективу, встановлення граничного рівня видатків та ін.

9. Європейський досвід встановлення фіскальних правил свідчить, що цей процес можна умовно поділити на взаємопов'язані етапи, а саме: запровадження обмежувачих фіскальних правил, процедури превентивного реагування та процедури коригування. У Європі, починаючи з 1993 р., кількісне обмеження дефіциту бюджету регулювалося Маастрихтським договором, яким передбачалось обмеження в розмірі 3 % ВВП. Наступним важливим етапом внесення змін до законодавства напередодні введення нової єдиної валюти євро стало прийняття в 1997 р. Пакту стабільності та зростання. Останні зміни до цього документа стосуються легалізації концепції циклічно скоригованого дефіциту бюджету та використання потенційного ВВП як критерію стану економіки. Подальші тенденції показують, що фіскальні правила стають жорсткішими. Наприклад, у 2009 р. відповідні зміни були внесені до Конституції Німеччини. Нові фіскальні правила передбачають встановлення максимального розміру структурного дефіциту бюджету на рівні 0,35 % ВВП та збалансування структурних дефіцитів окремих земель. На рівні федерального бюджету

ці правила повністю наберуть чинності, починаючи з 2016 р., а поки, з 2010 по 2015 р., федеральний уряд зобов'язаний щорічно зменшувати структурний дефіцит бюджету на 0,02 % ВВП – до 0,35 % ВВП у 2016 р.

10. Економіка України позиціонується як така, що не має глобального впливу, відкрита, з домінуванням експортоорієнтованої структури, спрямована на виробництво товарів із низькою часткою валової доданої вартості. Істотний вплив на стан і темпи розвитку вітчизняної економіки справляє зовнішня кон'юнктура на фінансових і відповідних товарних ринках, фактично визначаючи циклічність розвитку вітчизняної економіки. Як наслідок, обсяг ліквідних засобів, які треба вилучити або спрямувати, щоб компенсувати цей вплив, є набагато більшим за можливий обсяг залучення коштів від зовнішніх кредиторів у кризові періоди. Перебіг кризових подій 2008–2009 рр. показав, що фінансування дефіциту бюджету з допомогою запозичень на світових фінансових ринках або нестерилізованої емісії, як це робиться в розвинутих країнах, є неможливим у країнах із сировиннозалежною економікою та не може бути надійним засобом антициклічної фіскальної політики.

Як підтверджує найкращий світовий досвід, одним із ефективних інструментів антициклічного регулювання є стабілізаційні фонди. Отже, в Україні необхідно створити такий фонд, основним завданням якого під час сприятливої кон'юнктури буде акумулювання коштів, що його наповнюють у результаті затвердженого профіциту бюджету, та управління ними, а також фінансування дефіциту бюджету в умовах погіршення кон'юнктури. Важливим завданням, що покладається на стабілізаційний фонд, є також розвиток внутрішнього ринку державних цінних паперів. При цьому варто врахувати досвід Російської Федерації та Чилі як країн зі схожою за структурою з українською, переважно експортоорієнтованою, сировиннозалежною економікою, де подібні фонди успішно функціонують.

Додаток 8.1

ВИТЯГ ІЗ ЗАКОНУ ЧИЛІ ПРО ФІСКАЛЬНУ ВІДПОВІДАЛЬНІСТЬ

Складено за неофіційним перекладом тексту закону [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ecofin.org.ua/fiscal_rules_chile/; http://www.dipres.gob.cl/572/articles-41380_doc_pdf.pdf.

Закон про фінкальну відповідальність № 20.128

Розділ I

ПРАВИЛА ЩОДО ПОЛІПШЕННЯ УПРАВЛІННЯ
ФІНАНСАМИ ТА БЮДЖЕТОМ

1. Фіскальна політика

Стаття 1. Президент Республіки протягом 90 днів після того, як він став до виконання своїх обов'язків, видає указ, котрий готує для нього Міністерство фінансів, про основи податково-бюджетної політики на період його повноважень на цій посаді, в якому чітко визначені основні заходи в цій сфері, а також їх вплив на структурний баланс. Копія цього указу, а також зміни до нього, що вносяться протягом перебування Президента на посаді, надсилаються Фінансовому комітету Сенату й Палаті представників, а також Спеціальній бюджетній комісії відповідно до статті 19 Закону Національного конгресу № 18.918.

2. Програма подолання тимчасового безробіття

Стаття 2. Метою створення Програми подолання тимчасового безробіття (далі – Програма) є фінансування заходів для підвищення ефективності використання трудових ресурсів, створення нових робочих місць, а також інших заходів, спрямованих на зменшення тимчасового безробіття, що вживаються на рівні держави, регіонів, провінцій і комун. Заходи, передбачені Програмою, вживаються при виникненні передумов, зазначених нижче.

Стаття 3. Заходи, передбачені Програмою, вживаються за умови, що рівень безробіття у країні за квартал, розрахований Національним інститутом статистики, перевищує середні значення цього показника за попередніх п'ять років, а також за умови, що національний рівень безробіття за квартал дорівнює або перевищує десять відсотків.

Окрім того, ресурси, передбачені Програмою, можуть бути задіяні в разі, якщо в одному або декількох регіонах чи в окремих провінціях зареєстрований рівень безробіття дорівнює або перевищує десять відсотків, та використовуються на рівні комун відповідних регіонів або провінцій, де спостерігається високий рівень безробіття, а також на рівні окремих комун у разі, коли рівень безробіття дорівнює або перевищує десять відсотків, навіть якщо у відповідному регіоні чи провінції спостерігається нижчий рівень безробіття.

Програмні ресурси застосовуються відповідно до керівних принципів, механізмів, процедур та інших правил, встановлених у нормативно-правових актах, що затверджені постановами Міністерства фінансів, а також Міністерства праці й соціального захисту.

Міністерство фінансів та Міністерство праці й соціального захисту зобов'язані періодично оприлюднювати статистичні дані про заходи з подолання безробіття, які фінансуються в рамках Програми та інших ініціатив у сфері сприяння зайнятості, що фінансуються з бюджету.

Стаття 4. У Законі про бюджет щороку повинні відображатися пункти Програми, передбачені в статті 3.

3. Резервний пенсійний фонд

Стаття 5. Метою створення Резервного пенсійного фонду (далі – Резервний фонд) є фінансування додаткових зобов'язань уряду з виплати базової солідарної пенсії за віком та по інвалідності й здійснення відрахувань до солідарного рівня.

Стаття 6. Резервний фонд створюється й поповнюється за рахунок таких надходжень:

- а) внески, що здійснюються за рахунок профіциту бюджету в обсязі до 0,5 % ВВП попереднього року. Якщо загальна сума зазначеного щорічного внеску становитиме менше ніж 0,2 % ВВП попереднього року, необхідно вжити заходів для того, щоб загальний розмір щорічного внеску довести до 0,2 % ВВП попереднього року.

Зазначений внесок має надходити до Резервного фонду щорічно протягом першої половини року шляхом одного чи більше платежів, до сплати необхідної суми внеску;

- б) доходи від інвестування коштів Резервного фонду;
- в) інші внески, встановлені законодавством.

Внески, передбачені пунктом “а” цієї статті, здійснюються, поки обсяг ресурсів, накопичених у Резервному фонді, не сягне 900 млн одиниць. Тільки-но відповідну суму буде накопичено, зобов'язання щодо здійснення внесків, передбачених цим пунктом, припиняється.

Стаття 7. Відповідно до статті 9, ресурси Резервного фонду можуть використовуватися з метою виплати зобов'язань, передбачених статтею 5, лише після закінчення десяти років із дати набрання чинності цим законом.

Резервний фонд ліквідується, якщо через п'ятнадцять років після його утворення обсяг внесків у нього протягом календарного року не перевищує п'яти відсотків від суми видатків на виплату базових солідарних пенсій за віком та по інвалідності або внесків на солідарне пенсійне забезпечення за віком та по інвалідності, передбачених у бюджеті відповідного року.

У разі прийняття рішення про ліквідацію резервного фонду призначається установа, що проводить ліквідаційну процедуру. Використання залишків активів фонду здійснюється відповідно до указу Міністерства фінансів.

Процедури, форми та інші необхідні правила, які регламентують процес використання ресурсів Резервного фонду, затверджуються Міністерством фінансів.

Міністерство фінансів раз на три роки проводить актуарні розрахунки, що надають змогу оцінити стійкість Резервного фонду. Відповідні розрахунки також здійснюються в разі внесення поправок, що призводять до зміни обсягу видатків і пенсійних внесків на виплату базових солідарних пенсій за віком та по інвалідності, за винятком змін унаслідок дії автоматичних стабілізаторів, передбачених чинним законодавством. Результати цих досліджень включаються у звіт відповідно до статті 14 Закону Національного конгресу № 18.918.

Стаття 8. Сума коштів із Резервного фонду, яка може бути використана за рік, не повинна перевищувати 1/3 різниці між загальною сумою внесків у відповідному році, здійснених відповідно до статті 5, та сумою витрат для погашення зобов'язань.

Стаття 9. Кошти Резервного фонду зберігаються на одному або декількох спеціальних рахунках Казначейства та можуть інвестуватись у фінансові інструменти, визначені в пункті другому статті 45 Закону № 3500 від 1980 р., як у Чилі, так і за кордоном, за винятком акцій, визначених у підпункті "g" цього пункту, відповідно до правил, обмежень, процедури, встановлених Міністерством фінансів. У разі відсутності фінансових інструментів, визначених у підпункті "k" цього пункту, інвестиції можуть здійснюватися лише в боргові інструменти. Крім того, операції, передбачені підпунктом "l" другого пункту, проводяться відповідно до постанови, в якій необхідно визначити максимальне обмеження для інвестицій у іноземній валюті без хеджування.

З метою виконання попереднього пункту Казначейство укладає договір щодо управління інвестиційним портфелем Резервного фонду на підставі відкритого конкурсу, правила проведення якого затверджуються наказом Міністерства фінансів. Такі правила повинні бути імплементовані в контракти, термін дії котрих не повинен перевищувати десяти років.

Незважаючи на положення попереднього пункту, Казначейство може діяти безпосередньо на доручення міністра фінансів відповідно до положень статті 12 цього закону.

Зазначені вище правила проведення тендерів встановлюють умови й вимоги до юридичних осіб, які мають намір брати участь у конкурсі, можливі обмеження на формування консорціумів або юридичних об'єднань, що спрямовані на заохочення конкуренції в торгах. Ці правила також визначають механізми оплати за послуги з управління інвестиційним портфелем, а також включають систему оцінки результатів управління як у абсолютних показниках, так і відносно інших фондів, на основі котрих визначається обсяг винагороди, а також інші положення, що Міністерство фінансів приймає для забезпечення оптимального співвідношення ризиків і прибутковості при управлінні коштами Резервного фонду.

У межах своїх повноважень Головне управління з цінних паперів та страхування, банківських і фінансових інститутів, а також адміністратори Пенсійного фонду повинні здійснювати нагляд за ефективністю управління інвестиційним портфелем. За заподіяну шкоду, злочини або правопорушення, вчинені суб'єктами, що здійснюють управління, нагляд і контроль за інвестуванням коштів, вони можуть притягуватися до цивільної, кримінальної й адміністративної відповідальності.

4. Фонд соціальної та економічної стабілізації

Стаття 10. Із метою додаткового фінансового забезпечення нового фонду за рахунок інших джерел, ніж ті, що передбачені законом № 3.653 від 1981 р. та законодавством про діяльність Резервного фонду міді, а також для врегулювання питань, пов'язаних із його операційною діяльністю, Президент має право приймати укази, що мають силу закону. Їх підготовку забезпечує Міністерство фінансів. Новий фонд дістає назву "Фонд соціальної та економічної стабілізації".

У межах цих повноважень Президент має право надавати визначення термінів, встановлювати джерела надходжень цього Фонду, до яких обов'язково повинні відноситися профіцит бюджету за мінусом суми внесків, визначених у підпункті "а" статті 6, а також інших внесків, визначених у статті 11, за наявності профіциту бюджету. Крім того, Президент має право регулювати діяльність нового фонду, що відображено в першому пункті, зокрема встановлювати правила управління цим фондом, здійснення інвестицій, використання ресурсів та інші положення, необхідні для забезпечення його функціонування, нагляду й контролю.

З моменту набрання чинності указом, що регулює діяльність нового фонду, кошти, котрі перебувають на депозитних рахунках фондів, зазначених у першому пункті цієї статті, переказуються на рахунки новоствореного фонду, як і інші надходження, передбачені перехідними положеннями статті 2 Закону № 19.030.

5. Внески у статутний капітал Центрального банку Чилі

Стаття 11. Казначейство, на доручення Міністерства фінансів, може здійснювати внески у статутний капітал Центрального банку Чилі в річному обсязі, еквівалентному різниці між профіцитом бюджету та сумою внесків, що здійснюються відповідно до підпункту "а" статті 6, за умови, що бюджет профіцитний.

При цьому сума внесків не повинна перевищувати 0,5 % ВВП попереднього періоду.

Право здійснювати внески, визначені в першому пункті, діє протягом п'яти років із дня опублікування цього закону. Протягом третього року Міністерство фінансів має право делегувати здійснення економічних і фінансових досліджень щодо оцінки впливу надходжень внесків, передбачених положеннями цієї статті, на прогнозний баланс Центрального банку протягом наступних 20 років.

Положення цієї статті не повинні впливати на обсяг надходжень, визначених у законі про бюджет на відповідний рік згідно з абзацом третім статті 5 Закону про Центральний банк Чилі № 18.840.

6. Інвестування коштів

Стаття 12. Напрями розміщення коштів фондів, що створюються відповідно до цього закону, визначаються Міністерством фінансів відповідно до положень статті 3 Закону № 1.056 від 1975 р. із відповідними змінами, а також статтями 9 і 10 цього закону. Інвестування цих ресурсів має здійснюватися відповідно до договору про надання послуг із управління інвестиційним портфелем з юридичними особами – резидентами або нерезидентами. Кошти можуть інвестуватися як у внутрішні, так і в зовнішні фінансові інструменти, визначені в інструкції, що затверджується міністром фінансів. Незважаючи на зазначене, інвестування цих ресурсів може здійснюватися безпосередньо службою Казначейства, на доручення міністра фінансів, у разі інвестування коштів, отриманих від продажу активів, за наявності сезонних надлишків грошових коштів відповідно до положень статті 3 Закону № 19.908.

Міністр фінансів має право делегувати директору Бюджетного управління окремі повноваження щодо нагляду й контролю за ефективністю інвестицій, що здійснює Казначейство шляхом прийняття відповідної резолюції, якщо це не суперечить положенню про Бюджетне управління.

Незважаючи на положення, викладені в першому пункті цієї статті, міністр фінансів, відповідно до частини першої статті 37 Закону “Про Центральний банк Чилі” № 18.840, може звертатися до Центрального банку Чилі з пропозицією, щоб той виконував функції фіскального агента уряду та здійснював управління всією сумою або частиною коштів, зазначених у першому пункті цієї статті, дотримуючись порядку, строків, умов та інших правил, встановлених у наказі.

Якщо Міністерство фінансів залучає до управління інвестиційним портфелем третіх осіб, окрім Центрального банку, або делегує їм право проводити деякі операції, пов’язані з управлінням усією сумою або частиною коштів, визначених у цій статті, такі особи зобов’язані щорічно проходити незалежний аудит.

Міністерство фінансів зобов’язується щоквартально оприлюднювати звіти про стан фондів, визначених у цьому законі, а також надати копію цього документа Фінансовому комітету Сенату, Палаті представників та Спеціальному бюджетному комітету протягом дев’яноста днів після закінчення відповідного кварталу.

За заподіяну шкоду, злочини або правопорушення, вчинені суб’єктами, що здійснюють управління, нагляд і контроль за інвестуванням коштів, вони можуть притягуватися до цивільної, кримінальної й адміністративної відповідальності.

Стаття 13. Міністерство фінансів спільно з членами Фінансового комітету розробляє й затверджує своїм наказом інструкцію, яка визначає функції та інші процедурні норми, що регулюють питання розміщення Казначейством коштів.

Міністерство фінансів повідомляє, шляхом оприлюднення на своєму сайті, імена, професію чи рід занять осіб, які входять до складу зазначеного комітету.

У разі недотримання положень попереднього підпункту виникає цивільна й кримінальна відповідальність. Якщо не завдано збитків, може передбачатись адміністративна відповідальність.

МЕТОДИКА ВИЗНАЧЕННЯ СТРУКТУРНОГО ТА ЦИКЛІЧНОГО БАЛАНСУ В ЧИЛІ

Складено за неофіційним перекладом тексту закону [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ecofin.org.ua/fiscal_rules_chile/; <http://www.diarioficial.cl/actualidad/20ulle/20128.html>.

Структурний баланс центрального уряду визначається за формулою:

$$BE_t^* = BD_t - AC_t, \quad (1)$$

де BE_t^* – структурний баланс у періоді t ; BD_t – касовий баланс, або баланс згідно з методом нарахувань у періоді t ; AC_t – циклічні доходи в періоді t .

У свою чергу, циклічні доходи, що виникають унаслідок циклічності економічної активності та цін на мідь і молібден, складаються з чотирьох груп:

- 1) податкові надходження підприємств, за винятком видобувних (*ITNM*);
- 2) внески із соціального страхування (*ICS*);
- 3) податкові надходження від великих видобувних підприємств, що перебувають у приватній власності (*ITM*);
- 4) доходи від CODELCO, від видобутку міді й молібдену (*IC*).

Тобто циклічні доходи визначаються за формулою:

$$AC_t = ITNM_t^c + ICS_t^c + ITM_t^c + IC_t^c, \quad (2)$$

де індекс c вказує, що це циклічний компонент.

Наступним етапом є оцінка параметрів довгострокових трендів, які використовуються при визначенні циклічних доходів.

Для того щоб уникнути політичного впливу на результати розрахунків, у Законі про бюджет на 2003 рік передбачено, що оцінка потенційного ВВП здійснюється комітетом незалежних експертів. Методологія, котру використовує міністерство фінансів для розрахунку потенційного ВВП, є подібною до тієї, яку використовує МВФ для розвинутих країн світу, та передбачає використання функції Кобба – Ду-гласа. Вхідні параметри для розрахунку потенційного ВВП надаються Центральним банком та Національним інститутом статистики.

Розрахунок прогнозного потенційного ВВП здійснюється на основі припущень експертної групи щодо параметрів виробничої функції. Кожен член експертної групи надає свій прогноз щодо валового нагромадження основного капіталу, робочої сили та загальної продуктивності факторів на наступних п'ять років. При прогнозуванні двох останніх змінних використовується метод Ходріка – Прескотта. Після того як усі експерти надали свої прогнозні дані, з їх складу викидають максимальні й мінімальні значення для кожного року, визначаючи середній приріст фактичного й потенційного ВВП, а також ВВП-розрив.

Слід зазначити, що в Чилі немає прямого індикатора, який свідчив би про ефективність використання капіталу, тому з цією метою використовують рівень безробіття. Отже, при прогнозуванні сукупної продуктивності факторів виробництва показником інтенсивності використання капіталу є норма фактичного й природного рівня безробіття. Для розрахунку потенційного ВВП використовують фактичні, невідкориговані значення обсягу капіталу. Вважається, що в довгостроковому періоді норма амортизації є постійною та дорівнює нормі амортизації основних засобів із необмеженим терміном використання. У ролі показника залучення робочої сили використовується кількість відпрацьованих годин, а не зайнятої робочої сили.

1. Методика оцінки циклічних податкових надходжень за винятком надходжень від видобувних підприємств. Зазначені надходження визначаються за формулою:

$$ITNM_t^c = ITNM_t - ITNM_t^* \quad (3)$$

де $ITNM_t$ – усі податкові надходження центрального уряду, за винятком надходжень від видобувних підприємств; $ITNM_t^*$ – структурні податкові надходження центрального уряду, за винятком надходжень від видобувних підприємств.

Методика оцінки обсягу структурних податкових надходжень центрального уряду за винятком надходжень від видобувних підприємств здійснюється відповідно до методології, яку використовують міжнародні фінансові організації, та передбачає встановлення розриву між фактичним і потенційним ВВП. До цієї групи податкових надходжень належать:

- річні платежі з податку на прибуток підприємств, додаткового податку, що їх сплачують державні підприємства, єдиного податку на заборонені витрати, податку на загальні доходи фізичних осіб та інших податків, декларації про які подаються у квітні;
- надходження від податку на доходи найманих фізичних осіб за результатами щомісячної звітності та від додаткового податку;
- проміжні щомісячні платежі з податку на прибуток підприємств;
- непрямі податки, до котрих належать ПДВ, акцизний податок, імпорфтне мито тощо;
- інші податки, включаючи податок на спадщину й дарування, на азартні ігри, на зміну вартості активів та ін.

Структурні податкові надходження в кожній групі можна визначити за такою формулою:

$$ITNM_{t,i}^* = ITNM_{t,i} \left(\frac{Y_t^*}{Y_t} \right)^{\varepsilon_i} \quad (4)$$

де $ITNM_{t,i}$ – податкові надходження в розрізі груп податків; Y_t^* – потенційний ВВП; Y_t – фактичний ВВП; ε_i – еластичність групи податків до ВВП-розриву.

Еластичність надходжень від окремих податків до ВВП-розриву є такою: податок на прибуток підприємств (річна сплата) – 1,63; податок на доходи фізичних

осіб – 1,82; податок на прибуток підприємств (щомісячна сплата) – 2,39; непрямі податки – 1,04; інші податки – 1,0.

У разі оцінювання податку на прибуток, який сплачується щомісячно, виходячи з результатів попереднього року, використовується ВВП-розрив у періоді $t - 1$.

Оскільки в податковому законодавстві закладені інструменти тимчасового антикризового реагування, що мають автоматичний характер, при визначенні структурних податкових надходжень, які не пов'язані з дією циклу, їх необхідно виключити з формули:

$$ITNM_i^* = (ITNM_i - MT_i) \cdot \left(\frac{Y_t^*}{Y_t} \right)^{\varepsilon_i}, \quad (5)$$

де MT_i – тимчасове збільшення чи зменшення податкових надходжень певної групи внаслідок вбудованих у податкове законодавство автоматичних стабілізаторів.

2. Методика визначення циклічної складової надходжень від внесків на соціальне страхування. Циклічна складова надходжень від внесків соціального страхування визначається аналогічно обчисленню циклічної складової податкових надходжень, не пов'язаних із видобуванням корисних копалин, за формулою:

$$ICS_t^c = ICS_t - ICS_t^*; \quad (6)$$

$$ICS_t^* = ICS_t \left(\frac{Y_t^*}{Y_t} \right)^{\varepsilon}, \quad (7)$$

де ICS_t – усі надходження від внесків на соціальне страхування; ε – еластичність надходжень від внесків на соціальне страхування до ВВП-розриву, яка, відповідно до розрахунків, становить 1,17.

3. Оцінка цін на мідь. Відповідно до Закону про бюджет на 2002 рік, Комітет незалежних експертів складає прогноз цін на мідь, який буде використовуватися при оцінюванні структурного балансу. Як і у випадку визначення потенційного ВВП, це потрібно для забезпечення достовірності розрахунків та уникнення політичного впливу на прогнозні результати.

Відповідно до методології, що застосовується, кожен експерт здійснює прогноз середньої ціни за фунт міді на Лондонській біржі металів на наступних десять років. Максимальні й мінімальні оцінки відкидаються, після чого визначається усереднена оцінка цін на мідь.

4. Оцінка базових цін на молібден. Починаючи з 2005 р., міністерство фінансів прогнозує базові ціни на молібден на довгострокову перспективу, використовуючи метод ковзної середньої за останніх чотири роки. Однак відсутність конкретної дати початку й кінця періоду, протягом якого визначалася ковзна середня, призвела до різної інтерпретації впливу цін на молібден на циклічну складову бюджету. Через кілька років було прийнято рішення, що базовим періодом є серпень, а пізніше – грудень, що свідчить про необхідність чіткого й однозначного встановлення всіх вихідних методологічних принципів. З огляду на те, що ринок молібдену є недо-

статньо розвинутим, а також невелику кількість фахівців у цій галузі, уряд Чилі не мав змоги сформувати експертну консультативну групу, яка здійснювала би прогноз цін на молібден, як щодо цін на мідь. Таким чином, базова ціна на молібден визначається з допомогою методу ковзної середньої.

Не маючи змоги сформувати групу експертів із оцінки довгострокових цін на молібден, Консультативний комітет рекомендував надати це право СОСНІЛСО*. Однак ця установа також погодилася з ідеєю використання ковзної середньої, оскільки ця методологія надає змогу забезпечити прозорість розрахунків, зазначивши необхідність розширення ряду вхідних даних. Для визначення кількості років, які необхідно врахувати, було використано метод структурних зрушень на прикладі даних за 1980–2009 рр. На основі отриманих результатів вирішено використовувати ковзну середню за останніх сім років. Розрахунки проводяться на основі середніх цін на оксид молібдену, котрі щомісячно оприлюднює СОСНІЛСО. Ці зміни набрали чинності з 2012 р.

5. Циклічна складова надходжень від податку на прибуток видобувних підприємств, що перебувають у приватній власності. Стосовно оцінки цієї складової Консультативний комітет рекомендував спростити формулу розрахунку. Зокрема, запропоновано визначати циклічну і структурну складові цих податкових надходжень за методикою, аналогічною методиці визначення циклічної складової надходжень від податку на прибуток невидобувних підприємств. Пропонувалося обчислювати структурні доходи шляхом множення видобутку податкових надходжень на співвідношення базової довгострокової ціни міді та її фактичної ціни. Утім, Бюджетне управління відхилило цю пропозицію, дійшовши висновку, що діюча методологія краща за альтернативну.

Податкові надходження від великих гірничодобувних підприємств, що перебувають у приватній власності, складаються зі спеціального податку за видобуток корисних копалин, або роялті (IE); податку на прибуток підприємств (IR) та інших додаткових податків і зборів (IA). Циклічна складова визначається для кожного виду податків:

$$ITM_t^c = IE_t^c + IR_t^c + IA_t^c. \quad (8)$$

6. Спеціальний податок на видобуток корисних копалин. Зміни механізму справляння спеціального податку на видобуток корисних копалин, згідно із Законом № 20.469 від 21.10.2010, зумовили необхідність зміни формули розрахунку циклічної складової цих податкових надходжень. Запроваджувалися декілька ставок оподаткування залежно від кон'юнктури на ринку металів.

Оскільки операційний прибуток залежить від цінової кон'юнктури, припускається, що його циклічну складову можна визначити з урахуванням співвідношення

* СОСНІЛСО – чилійська комісія з міді, створена в 1976 р. із метою надання консультацій чилійському уряду з питань, що стосуються виробництва міді та її побічних продуктів, металів, промислового видобутку інших корисних копалин, окрім паливно-енергетичних.

базової довгострокової та фактичної цін на мідь. У формулі визначення циклічної складової податкових надходжень від великих гірничодобувних підприємств ураховуються також експлуатаційні витрати виробництва, котрі щорічно оцінюються Міністерством фінансів на основі статистичних даних попередніх років. Ця формула має такий вигляд:

$$IE_t^c = \frac{(P_t^{BML} - P_t^*)}{P_t^{BML}} PPM_t + (P_{t-1}^{BML} \cdot t_{IE,t-1}^{BML} - P_{t-1}^* \cdot t_{IE,t}^*) Q_{t-1} - C_{t-1} (t_{IE,t-1}^{BML} - t_{IE,t-1}^*) - \frac{(P_{t-1}^{BML} - P_{t-1}^*)}{P_{t-1}^{BML}} PPM_{t-1}, \quad (9)$$

де P^{BML} – фактична ціна на Лондонській біржі металів, переведена в песо; P^* – базова довгострокова ціна, переведена в песо; PPM – щомісячні проміжні платежі зі сплати спеціального податку на видобуток корисних копалин; Q – обсяг виробленої продукції; C – виробничі витрати, t_{IE}^{BML} – ставка податку виходячи з поточних цін на метал; t_{IE}^* – ставка податку, виходячи з довгострокової ціни на метал.

Перший компонент відображає циклічну складову в щомісячних проміжних надходженнях, сплачених протягом поточного року, яка визначається виходячи зі співвідношення довгострокової та фактичної цін на метал. Другий і третій компоненти відображають циклічну складову остаточного обсягу спеціального податку на видобуток корисних копалин за весь попередній період, що подається у квітні поточного періоду. Четвертий компонент відображає щомісячні проміжні платежі, здійснені в попередньому році.

7. Податок на прибуток підприємств. Ставка податку на прибуток видобувних підприємств залежить від ставки спеціального податку на видобуток корисних копалин:

$$t_{IR} = t_G (1 - t_{IE}). \quad (10)$$

Відповідно, формула визначення циклічної складової надходжень від податку на прибуток видобувних підприємств має такий вигляд:

$$IR_t^c = \frac{(P_t^{BML} - P_t^*)}{P_t^{BML}} PPM_t + (P_{t-1}^{BML} \cdot t_{IR,t-1}^{BML} - P_{t-1}^* \cdot t_{IR,t}^*) Q_{t-1} - C_{t-1} (t_{IR,t-1}^{BML} - t_{IR,t-1}^*) - \frac{(P_{t-1}^{BML} - P_{t-1}^*)}{P_{t-1}^{BML}} PPM_{t-1}, \quad (11)$$

де t_{IR}^{BML} – ставка податку на прибуток для видобувних підприємств, яка відповідає поточним цінам на метал; t_{IR}^* – ставка податку на прибуток для видобувних підприємств, що відповідає довгостроковим цінам на метал; PPM – щомісячні проміжні платежі податку на прибуток підприємств. У випадку другого й третього компонентів ціни на метал переводяться в чилійські песо за відповідним курсом.

8. Додатковий податок. Платниками цього податку є фізичні та юридичні особи, котрі є резидентами інших країн та не мають постійного місця проживання в Чилі. Об'єктом оподаткування є будь-які доходи, отримані в Чилі. Загальна ставка додаткового податку дорівнює 35 %, для деяких доходів застосовуються нижчі ставки. Зокрема, дивіденди й доходи вилучаються або репатріюються з Чилі товариствами з обмеженою відповідальністю, публічними акціонерними товариствами, приватними компаніями та оподатковуються на загальних підставах за ставкою 35 %. При стягненні цього податку враховується вже сплачений податок на прибуток підприємств. Ставка додаткового податку залежить як від ставки податку на прибуток та витрат підприємств, так і від ставки специфічного податку:

$$IA_t^c = z_t Q_t \left(P_t^{BML} \left(t_{IA,t}^{BML} - t_{IR,t}^{BML} \right) - P_t^* \left(t_{IA,t}^* - t_{IR,t}^* \right) \right) - z_t C_t \left(\left(t_{IA,t}^{BML} - t_{IR,t}^{BML} \right) - \left(t_{IA,t}^* - t_{IR,t}^* \right) \right), \quad (12)$$

де $t_{IA,t}^{BML} = 35\% \left(1 - t_{IE,t}^{BML} \right)$; $t_{IA,t}^* = 35\% \left(1 - t_{IE,t}^* \right)$; $t_{IA,t}^* = 35\% \left(1 - t_{IE,t}^* \right)$; $t_{IR,t}^* = t_G \left(1 - t_{IE,t}^* \right)$; z – частка прибутку, що репатріюється закордонними компаніями.

Для спрощення розрахунків передбачається, що ця величина є екзогенною відносно податкової ставки та визначається на підставі статистичних даних за останніх декілька років. У обох доданках беруться ціни, переведені в чилійські песо.

9. Вимірювання циклічної складової надходжень від CODELCO. На обсяг доходів бюджету, що надходять від CODELCO, істотно впливає кон'юнктура на ринках міді й молібдену. Тому циклічна складова у надходженнях від видобутку міді визначається за формулою:

$$ICC_t^c = VF_t \left(P_t^c - P_t^* \right), \quad (13)$$

де VF_t – фізичний обсяг продажу міді CODELCO (в метричних тоннах); P_t^c – середня ціна за фунт міді, яку реалізовано в періоді t ; P_t^* – довгострокова ціна на мідь.

Аналогічно визначається циклічна складова надходжень від CODELCO від реалізації молібдену:

$$ICM_t^c = QM_t \left(PM_t - PREF_t \right) \cdot 2204,62, \quad (14)$$

де QM_t – фізичний обсяг продажу молібдену CODELCO (у метричних тоннах); PM_t – середня ціна за фунт молібдену, за якою реалізовано продукцію в періоді t ; $PREF_t$ – довгострокова ціна на молібден; 2204,62 – коефіцієнт, що відображає співвідношення між тоннами й фунтами.

СТІЙКІСТЬ ДЕРЖАВНИХ ФІНАНСІВ ТА ІННОВАЦІЙНІ МЕХАНІЗМИ ЇЇ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

9.1. УПРАВЛІННЯ СТІЙКІСТЮ ДЕРЖАВНИХ ФІНАНСІВ В СИСТЕМІ ІННОВАЦІЙНИХ МЕХАНІЗМІВ ФІСКАЛЬНОГО РЕГУЛЮВАННЯ

Державним фінансам належить ключова роль у вирішенні соціальних проблем, регулюванні економіки, підтримці підприємницької діяльності, зміцненні банківської системи. Важливим завданням у цьому контексті є запровадження фіскальних механізмів, спрямованих на обмеження негативних зовнішніх та внутрішніх впливів на розвиток вітчизняної економіки та вирішення соціальних проблем. Особливого значення набуває використання ресурсів сектору державних фінансів для фінансування програм відновлення економічного зростання, а також забезпечення його високих темпів протягом середньо- та довгострокового періодів.

Водночас для вирішення таких завдань публічні фінанси повинні мати достатню ресурсну базу, а також оптимальні обсяги та структуру витрат. Важливого значення набуває можливість розширення видаткової частини шляхом зведення бюджету з дефіцитом. На особливу увагу заслуговують питання накопичення квазіфіскальних операцій, які справляють прямий або непрямий вплив на обсяги видаткової частини бюджету. Зазначені проблеми вирішуються в ході управління стійкістю державних фінансів, яке здійснюється шляхом використання різноманітних механізмів фіскального регулювання. Така діяльність спрямовується на вирішення стратегічних та поточних завдань розвитку країни. Метою управління стійкістю державних фінансів є забезпечення стабільного, збалансованого їх стану та спрямування на розв'язання проблем економічного і соціального розвитку країни.

Стійкий стан державних фінансів є основою стабільного, поступального розвитку. Тому до першорядних проблем фіскального регулювання належать забезпечення надійного, прогнозованого розвитку державних фінансів, недопущення їх розбалансування та руйнування внаслідок проведення невиваженої фінансової політики. Окремо мають розглядатися питання дотримання раціональних параметрів розвитку державних фінансів протягом як короткострокового, так і середньострокового та довгострокового періодів.

В умовах перехідної економіки питанням управління стійкістю державних фінансів слід приділяти особливу увагу. Адже за таких умов загрошуються ризики розвитку фінансової сфери, посилюється вплив факторів, які спричиняють розбалансування розвитку економіки, підвищують ризики виконання програм фінансування соціальних проєктів. Слід також враховувати необхідність залучення ресурсів державних фінансів для впровадження реформ, фінансування структурної перебудови економіки, підтримки інновацій, розширення міжнародного співробітництва.

Водночас в Україні недостатньо розробленими є теоретичні підходи до визначення змісту, форм та рівнів стійкості державних фінансів. Не створено прийнятної системи індикаторів стійкості державних фінансів з урахуванням зарубіжного досвіду та особливостей фінансового й економічного розвитку нашої країни. Фактично не здійснюється постійного моніторингу динаміки індикаторів державних фінансів, спрямованого на визначення їх стану протягом визначеного періоду. Не запроваджено системи постійного аналізу їх розвитку як у цілому, так і окремих складових¹.

Аналіз управління державними фінансами в аспекті забезпечення стійкого стану передбачає визначення змісту їх стійкості, розроблення системи індикаторів, які відображають здатність державних фінансів забезпечити адекватний розвиток країни, проведення їх постійного моніторингу, здійснення аналізу динаміки показників стійкості та визначення механізмів її забезпечення з урахуванням специфіки розвитку України на визначеному етапі.

Розглядаючи питання стійкості державних фінансів, слід враховувати, що до їх складу входять різні елементи, розвиток яких відзначається пев-

¹ Див.: Програма економічних реформ на 2010–2014 роки “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава” / Комітет з економічних реформ при Президентові України. – Розд.: Стабілізація державного бюджету; Розвиток фінансового сектору.

ними особливостями (порівняно з іншими складовими) в рамках сектору державних фінансів у цілому. Згідно з методологією, прийнятою в МВФ, публічний сектор складається з сектору державного управління та сектору державних корпорацій. Сектор державного управління охоплює центральний уряд, регіональні органи управління та органи місцевого управління, а державні корпорації поділяються на фінансові та нефінансові¹.

Державна служба статистики України виділяє п'ять секторів економіки: фінансові корпорації; сектор загального державного управління; нефінансові корпорації; домашні господарства; некомерційні організації, що обслуговують домашні господарства. До фінансових корпорацій в Україні належать НБУ, інші депозитні корпорації, інші фінансові корпорації (страхові компанії, недержавні пенсійні фонди, кредитні установи, фінансові компанії тощо). Сектор загального державного управління охоплює центральні органи державного управління, регіональні та місцеві органи державного управління, включаючи фонди соціального страхування. Нефінансові корпорації включають державні нефінансові корпорації, приватні нефінансові корпорації, нефінансові корпорації під іноземним контролем².

Таким чином, державний сектор є важливою складовою економіки, яка включає сектор загального державного управління, державні фінансові корпорації та державні нефінансові корпорації. Державні фінанси є частиною державного сектору, в рамках якої здійснюються операції державних інституційних одиниць з фінансовими активами. До них, зокрема, належать: залучення, розподіл та використання ресурсів з боку центральних і місцевих органів державного управління, фондів соціального страхування, державних фінансових та нефінансових корпорацій. Державні фінанси є фактором підтримки та регулювання діяльності інших секторів економіки.

З економічної точки зору розвиток об'єкта (господарського комплексу в цілому, державного сектору, окремих галузей, господарських організацій тощо) вважається стійким за умов, коли вирішуються поточні проблеми, які виникають у зв'язку з його функціонуванням, а також не

¹ Руководство по статистике государственных финансов 2001 года. – МВФ, 2001. – IX., 230 с.

² Про затвердження Класифікації інституційних секторів економіки України : наказ Державного комітету статистики України від 18.04.2005 № 96 (перелік доповнено позицією згідно з наказом Державного комітету статистики України від 12.07.2007 № 214).

створюється загроз для розвитку протягом майбутніх періодів (зокрема, не переноситься навантаження з погашення залучених позик на майбутні покоління*). Стійкість передбачає здатність системи обмежувати небажані впливи¹.

Вирішення завдань поточних періодів передбачає фінансування заходів зі створення умов для покращання діяльності у майбутні періоди (поліпшення технічної бази, створення належної інфраструктури, впровадження раціональної структури управління, підвищення рівня кваліфікації працівників тощо). Тому стійкий розвиток передбачає фінансування заходів, спрямованих на вирішення як поточних, так і стратегічних проблем. При цьому створюються належні умови для розвитку майбутніх періодів, а додаткове боргове навантаження, яке виникає у зв'язку з розв'язанням довгострокових проблем, перебивається досягнутими результатами з покращання умов їх діяльності у майбутньому. Таким чином, стійкий стан розвитку об'єкта (з фінансової точки зору) передбачає, що фінансування витрат на забезпечення його діяльності (з урахуванням вирішення як поточних проблем, так і виконання довгострокових програм його розвитку) здійснюється способами, які не справляють руйнівного впливу на фінансування діяльності об'єкта у майбутні періоди.

Поняття стійкості державних фінансів (*Fiscal Sustainability*) є одним з найпоширеніших термінів, що використовуються при оцінці бюджетної політики та тісно пов'язане з іншим терміном – платоспроможністю уряду країни (*Credibility*), тобто здатністю платити за своїми боргами. Для покриття дефіциту бюджету та оплати власних боргових зобов'язань за попередні періоди уряд, як правило, вдається до внутрішніх та зовнішніх запозичень². Проте такі запозичення можливо отримувати, якщо економічні агенти впевнені у вірогідності повернення коштів. Якщо здатність уряду залучати необхідні йому грошові ресурси зникає,

* Стійкий розвиток дає змогу вирішувати поточні проблеми та не створює загроз для майбутніх поколінь. Заходи з його забезпечення розглядаються як підтримка, підкріплення розвитку. – Див.: Флуд Н. А. Как измерить “устойчивость развития”? / Н. А. Флуд // Вопросы статистики. – 2006. – № 10. – С. 19–29.

¹ Абанин С. Л. Финансовая устойчивость и финансовая гибкость как важнейшие характеристики финансового состояния компании / С. Л. Абанин, Д. А. Рязанцев // Финансы, Деньги, Инвестиции. – 2011. – № 4. – С. 13–17.

² Ермакова Е. А. Методология оценки состояния и устойчивости государственных финансов / Е. А. Ермакова // Финансы и кредит. – 2008. – № 27 (315). – С. 13–18.

він змушений оголосити дефолт. Тому дослідження проблеми стійкості державних фінансів пов'язане з необхідністю не допускати неплатоспроможності за зобов'язаннями держави.

Одним із перших проблеми стійкості державних фінансів окреслив у своїх працях Дж. М. Кейнс при дослідженні проблем обслуговування державного боргу у Франції на початку ХХ ст. Дослідник дійшов висновку, що проблема платоспроможності уряду виникла при перевищенні державним боргом певної частки національного доходу країни, коли "стало зрозуміло, що вимоги власників державних боргових облігацій вищі за рівень боргу, який можуть покрити платники податків". На той час брак фіскальної стійкості видавався очевидним, коли співвідношення "державні запозичення/ВВП" надмірно зростало протягом короткого періоду часу.

Пізніше з'явилися наукові дослідження, в яких було проаналізовано проблеми стійкості державних фінансів як у цілому, так і в окремих країнах. У них наводилися різні визначення "стійкості державних фінансів". Так, професор лондонської школи економіки У. Буйтер вважав політику у сфері державних фінансів стійкою, якщо уряд мав можливість в перспективі повернутися до початкового рівня чистої вартості державного майна (Government Net Worth) у відсотках до ВВП¹. Використовуючи поняття "чиста вартість державного майна", дослідник зазначав, що фінансування бюджетного дефіциту може здійснюватися і за допомогою продажу активів, що перебувають у державній власності, тобто за допомогою приватизації. Але з огляду на те, що такі активи є обмеженими, подібні дії не зможуть запобігти зростанню державного боргу протягом тривалого часу. Крім того, у довгостроковій перспективі ці заходи можуть позначитися на реалізації державної політики у цілому.

Французький економіст О. Бланшар, враховуючи складнощі оцінки і обліку державного майна, при визначенні стійкості державних фінансів зосередив увагу на динаміці державного боргу, визначивши критерієм стійкості державних фінансів можливість уряду в перспективі повернутися до початкового рівня державного боргу у відсотках до ВВП².

¹ *Buiter W. A. Guide to Public Sector Debt and Deficits / W. A. Buiter // Economic Policy. – 1985. – № 1 (1). – P. 13–79.*

² *Blanchard O. J. Suggestions for a New Set of Fiscal Indicators // OECD Economics Department Working Papers. – 1990. – № 79. – PP. 1–34; The Sustainability of Fiscal Policy: New Answers to an Old Questions / O. J. Blanchard, C. Chouraqui, R. P. Hagemann, N. Sartor // OECD Economic Studies. – 1990. – № 15. – P. 8–38.*

У профільному виданні Європейської Комісії зазначено: “Оцінка довгострокової стійкості державних фінансів є багатограним процесом і не існує єдиного індикатора, який би забезпечував чітку відповідь щодо стійкості державних фінансів країни у довгостроковій перспективі. Таким чином, Європейська Комісія та Рада ЄС оцінюють довгострокову стійкість державних фінансів з використанням як кількісних показників, так і якісної інформації для врахування всього арсеналу чинників, що впливають на довгостроковий стан державних фінансів в державах – членах ЄС”¹.

Концепція стійкості державних фінансів, яка використовується науковцями ЄС, відображає спроможність уряду забезпечити фінансування поточного боргу та очікуваних витрат. За їх визначенням стійкість є довготерміновою концепцією та зводиться до здатності країни фінансувати свої витрати. На стійкість державних фінансів впливає співвідношення між публічними зобов’язаннями та джерелами їх фінансування. Подолання розривів між ними потребує прийняття консолідованих програм, спрямованих на зменшення боргів і дефіцитів у майбутніх періодах, а також упровадження реформ у сфері соціального захисту².

За такого підходу обсяги та структура витрат держави протягом певного періоду є величиною визначеною, а тому проблема зводиться до виявлення забезпеченості їх джерелами фінансування. Стійким вважається стан, коли таке фінансування є достатнім протягом як короткострокового, так і довгострокового періодів.

Політика у сфері державних фінансів може вважатися стійкою, якщо сума величин майбутніх бюджетних балансів дорівнює різниці між сукупним початковим запасом коштів та сукупним початковим боргом, що, по суті, є тимчасовим бюджетним обмеженням (intertemporal budget constraint). Таке визначення визнається більшістю учених як базове при вивченні проблеми стійкості державних фінансів³.

¹ Public finances in EMU – 2010 // European Economy. – 2010. – № 4. – Р. 66.

² European economy: Sustainability Report – 2009. – Luxembourg: Office for Official Publication of the European Communities, 2009 – XII, 160 p.

³ Girouard N. Measuring Cyclically-adjusted Budget Balances for OECD Countries / N. Girouard, C. Andre // OECD Economics Department Working Papers. – 2005. – № 434. – Р. 1–42; Krejdl A. Fiscal Sustainability – Definition, Indicators and Assessment of Czech Public Finance Sustainability / A. Krejdl // CNB Working Paper Series. – 2006. – № 434. – Р. 1–42.

Що ж до поняття нестійкого стану державних фінансів, то для нього характерним є фінансування заходів з вирішення поточних та довгострокових проблем шляхом нарощування таких обсягів державних боргових зобов'язань, які доводять навантаження на сектор державних фінансів до критичного рівня (коли витрати на погашення та обслуговування державних запозичень і гарантій обмежують можливості забезпечення стійкого та стабільного розвитку країни). Стійкість системи відображає параметри, порушення яких може призвести систему до нестійкого стану. Зокрема, окремі російські науковці зводять нестійкий стан бюджету до такого рівня доходів, який не дає змоги фінансувати видатки (без збільшення дефіциту і, відповідно, боргу)¹.

На наш погляд, питання стійкості державних фінансів доцільно розглядати ширше. Насамперед потребує уточнення визначення обсягів та структури державних витрат. Витрати держави в період економічної кризи, відновлення економічного зростання, сталого розвитку, впровадження стратегічних реформ мають істотні відмінності. Спрямованість уряду на проведення реформ потребує значного збільшення державних витрат, а здійснення пасивної політики, не орієнтованої на забезпечення прискореного розвитку країни, не передбачає таких заходів, тому забезпечити відповідне співвідношення між витратами та обсягами їх фінансування буде простіше. Але при цьому проблеми модернізації не вирішуватимуться, що по суті означатиме перекладання фінансового навантаження щодо їх впровадження на майбутні покоління.

Стосовно фінансування витрат, то слід звернути увагу на те, що зведення бюджету з дефіцитом та нарощування (до певних меж) державного боргу навряд чи можна розглядати як ознаки нестійкого стану бюджетної системи. Отже, наявність дефіциту сектору державних фінансів без перевищення його критичних параметрів не можна вважати ознакою неспроможності держави забезпечити фінансування своїх зобов'язань. Тож не випадково в ЄС прийнято показники обов'язкових рамкових макроекономічних індикаторів (маастрихтські критерії), а саме: державний бюджет повинен зводитися з додатним або нульовим сальдо, але у будь-якому разі не перевищувати 3 % ВВП; державний борг не повинен перевищувати 60 % ВВП; щорічне зростання цін не може перевищувати більше, ніж на 1,5 в. п., середній аналогічний показник для трьох

¹ Кудрин А. Последствия кризиса и перспективы социально-экономического развития России / А. Кудрин, О. Сергиенко // Вопросы экономики. – 2011. – № 3. – С. 4–19.

країн з найменшим зростанням цін; середній розмір процентної ставки за довгостроковими кредитами не повинен перевищувати більше, ніж на 2 в. п., відповідний середній показник для трьох країн з найменшим рівнем таких ставок; має гарантуватися забезпечення стійкого економічного зростання на рівні, не нижче 3 % ВВП щорічно¹.

Таким чином, розгляд стійкості державних фінансів передбачає, з одного боку, визначення обсягів та структури державних видатків і кредитування. З другого – забезпеченість їх ресурсами, залученими у формі як доходів (державного бюджету, державних цільових фондів, державних корпорацій), так і позик, надходжень від продажу державного майна, відкриття депозитів, розміщених органами державного управління в банках, використання коштів резервних фондів. Заслуговує на увагу також визначення та дотримання допустимих меж збільшення ресурсної бази державних фінансів за рахунок проведення запозичень та здійснення активних операцій з фінансовими активами. Крім того, доцільно враховувати обсяги та структуру платежів, спрямованих на погашення та обслуговування заборгованості держави у попередні періоди.

Таким чином, можна сформулювати таке визначення: стійкий стан державних фінансів – це стан, за умови досягнення якого повною мірою забезпечується фінансування функцій держави, спрямованих на підтримку економічного зростання та підвищення добробуту громадян, якщо використання джерел фінансування таких функцій не призведе до суттєвого збільшення податкового навантаження, а також заборгованості держави за позиками у довгостроковому періоді.

Стійкий стан державних фінансів можливий за таких умов:

- вирішення проблем забезпечення поточних платежів (шляхом їх погашення, реструктуризації, рефінансування, відстрочення тощо);
- фінансування витрат, спрямованих на вирішення завдань розвитку країни у майбутні періоди;
- недопущення зростання заборгованості щодо платежів вище меж раціональних показників;
- допущення загального дефіциту державних фінансів лише за умови спрямування залучених ресурсів на фінансування інвестиційної діяльності та забезпечення ефективного їх використання.

Окремі дослідники стійкість державних фінансів ототожнюють з платоспроможністю держави. За визначенням російського науковця С. А. Вла-

¹ *Смыслов Д. В.* Глобальные дисбалансы и согласование национальных макроэкономических политик в рамках “Группы 20” / *Д. В. Смыслов // Деньги и кредит.* – 2008. – № 8. – С. 7–12.

сова, уряд вважається платоспроможним, якщо здатний розрахуватися за рахунок майбутніх первинних профіцитів бюджету. При проведенні розрахунку чистої позиції державних фінансів враховуються сукупні запаси (кошти суверенних фондів; кошти органів державного управління на рахунках центрального банку в національній валюті; кошти федеральних і регіональних бюджетів на депозитах у комерційних організаціях; резерви міністерства фінансів в іноземній валюті та золоті)¹.

За такого підходу платоспроможність держави зводиться до вирішення проблем її розвитку протягом поточного періоду. Проте ресурси для фінансування поточної діяльності можуть залучатися різними способами: на основі позик, впровадження заходів зі збільшення доходів шляхом внесення змін до системи оподаткування, обмеження державних витрат, продаж накопичених у попередні періоди державних активів, використання створених раніше стабілізаційних та резервних фондів тощо. За умов проведення зваженої фінансової політики уряд може забезпечити вирішення поточних проблем шляхом не тільки досягнення профіцитів у майбутні періоди, а й підвищення ефективності використання залучених ресурсів. Стан державних фінансів можна вважати стійким за умов забезпечення платоспроможності держави не тільки на визначений період, а й у розрахунку на середньо- та довгострокову перспективу.

Використання механізмів державних запозичень, що здійснює вплив на динаміку державного боргу, є одним з важелів державної фінансової політики, яка широко використовується у різних країнах протягом багатьох десятиріч. Далеко не завжди це призводить до руйнування системи фінансування сектору державних фінансів. Проблеми виникнення розривів між ресурсною та витратною базами також можуть вирішуватися різними шляхами (рефінансування, реструктуризація заборгованості тощо). Тому важливо визначити межі заборгованості, коли вона стає причиною такого загострення ризиків розвитку державного сектору, яке призводить до необхідності внесення суттєвих змін до обраної системи його фінансування. Ознаками їх необхідності можуть бути: звуження дохідної бази сектору державних фінансів, погіршення умов залучення запозичень на фінансових ринках, підвищення вартості їх об-

¹ Власов С. А. Теоретические аспекты применения понятия устойчивости государственных финансов / С. А. Власов // Компетентность. – 2010. – № 6 (77). – С. 30–36.

слуговування, обмеження можливостей проведення активних операцій для фінансування витрат.

Ліквідність і платоспроможність держави характеризують можливості своєчасного та цілковитого проведення розрахунків за видатковими (зокрема бюджетними) зобов'язаннями. Вони позначаються певними показниками. Коефіцієнт збалансованості (стійкості) бюджету відображає відношення дефіциту бюджету до ВВП. Розраховуються також коефіцієнти: рівномірності витрачання бюджетних коштів протягом року, наявності додаткових коштів бюджету, фінансових резервів.

Урахування часового періоду у визначенні стійкого стану державних фінансів передбачає визначення не тільки спроможності погашення заборгованості протягом установленого періоду, а й можливостей мобілізації необхідних для цього ресурсів у середньо- та довгостроковій перспективі. Тому дослідження стійкості державних фінансів передбачає врахування не лише платоспроможності держави, а й можливостей залучення та використання додаткових ресурсів для обмеження ризиків розвитку фінансової системи у майбутні періоди. Водночас умовою є обмеження впливу зобов'язань, пов'язаних із залученням ресурсів, на стійкість державних фінансів протягом наступних періодів.

Таким чином, термін “стійкість державних фінансів” має враховувати їх поточний стан, а також перспективи розвитку в середньо- та довгостроковому періодах. Адже здатність вирішувати (з використанням державних ресурсів) лише короткострокові проблеми не дає уявлення про потенційні можливості фінансування державних програм у майбутні періоди. До того ж досягнення позитивних результатів протягом короткострокового періоду може стати причиною загострення ризиків розвитку в перспективі.

Дослідження проблем стійкості державних фінансів передбачає розгляд її співвідношення з їх стабільністю. Загальне поняття фінансової стабільності зводиться до визначення діапазону стану фінансових ринків або системи в цілому, які змінюються під впливом внутрішніх та зовнішніх факторів, проте надають економічним агентам можливості реалізації планів щодо заощаджень та інвестицій шляхом використання механізму фінансового трансферту. Важливою щодо цього питання є гіпотеза фінансової нестабільності американського дослідника Х. Мінскі, пов'язана з дослідженням питань крихкості (ламкості) фінансової системи. Підґрунтям для неї є ситуація, за якої економічні агенти, переван-

тажені борговими зобов'язаннями, починають продавати активи, придбані за рахунок позик, для задоволення вимог кредиторів¹.

Х. Мінські вважає, що чим розвинутішою є структура економіки, тим більшого значення набуває використання залученого капіталу. Розглядаючи проблеми формування капіталу підприємств, він звертає увагу на те, що емісія їх боргових зобов'язань виправдана у випадках, коли інвестування залучених ресурсів забезпечує необхідні для погашення зобов'язань обсяги прибутків (квзірент). Можливі три варіанта фінансування діяльності фірм із залученням позик: забезпечене фінансування, спекулятивне фінансування та Понці-фінансування. Перший випадок передбачає, що погашення та обслуговування залученого боргу здійснюються за рахунок отриманого прибутку. Для спекулятивного фінансування характерна здатність підприємства забезпечити за рахунок прибутку лише виплати процентів. Понці-фінансування має місце тоді, коли фірма за рахунок отриманих прибутків нездатна забезпечити ні виплати процентів, ні погашення основної суми боргу².

За визначенням зарубіжних науковців, стабілізація являє собою зміцнення, приведення до постійного стійкого стану розвитку об'єкта та його підтримку. Фінансова стабілізація передбачає заходи, спрямовані на забезпечення стійкості фінансової системи та збалансованості фінансових потоків мікроекономічних суб'єктів (компаній, банків, домашніх господарств)³.

Під фінансовою стабільністю розуміють стан фінансової системи, за якою вона ефективно виконує свої ключові функції та здатна абсорбувати шоки, які виникають ендегенно або екзогенно і не справляють негативного впливу на реальний сектор економіки. Це запас міцності фінансової системи, її спроможність повертатися до стабільного стану після припинення негативних впливів⁴.

¹ *Пищулин Е. А.* Развитие концепции макрофинансовой стабильности и ее исследовательский потенциал / Е. А. Пищулин // *Финансы и кредит*. – 2012. – № 11. – С. 10–13.

² *Столбов М.* Гипотеза финансовой нестабильности Хаймана Мински и экономический кризис в России / М. Столбов // *МЭ и МО*. – 2010. – № 3. – С. 56–64.

³ *Дьяченко М. В.* Стабилизационная финансовая политика государства: концептуальные представления / М. В. Дьяченко // *Финансы и кредит*. – 2012. – № 8. – С. 59–67.

⁴ *Кормилицина И. Г.* Финансовая стабильность: сущность, факторы, индикаторы / И. Г. Кормилицина // *Финансы и кредит*. – 2011. – № 3 (35). – С. 44–54.

Частково з таким підходом можна погодитися, адже стабілізація державних фінансів нерідко спрямовується на забезпечення їх стійкості. Проте запровадження заходів стабілізації може мати також спрямованість на вирішення проблем їх розбалансування, запровадження заходів з вирішення окремих гострих проблем розвитку державних фінансів (обмеження дефіциту сектору в цілому або його окремих складових, вирішення проблем розвитку окремих підсекторів тощо). Фактично йдеться не про зміцнення їх стійкості, а про забезпечення платоспроможності протягом поточного періоду. Водночас для підвищення стійкості державних фінансів необхідним є забезпечення достатніми ресурсами держави протягом довгострокового періоду.

Окремі науковці вважають, що розгляд стійкості публічних фінансів пов'язаний з аналізом рівня заборгованості та спроможності її обслуговування, а стійкість публічних фінансів відображає здатність уряду обслуговувати вартість боргу шляхом використання майбутніх доходів. Боргове наповнення не тотожне з ліквідністю країни (здатністю до погашення боргу протягом короткострокового періоду). З позиції визначення стійкості платоспроможність для центрального уряду слід розглядати в площині міжчасових бюджетних обмежень. Прогнозовані виплати уряду (поточного публічного боргу та дисконтованих сум майбутніх витрат) повинні забезпечуватися дисконтованою вартістю майбутніх доходів. Залежно від часових горизонтів дослідження (обмеженого чи необмеженого) використовується два індикатори розриву стійкості: S1 та S2. S1 показує, що довгострокове корегування структури первинного балансу шляхом збільшення податків або зменшення витрат передбачає досягнення прийнятих показників величини боргу на визначену дату. Розрахунки індикатора S2 передбачають врахування необмеженого (не визначеного на конкретну дату) міжчасового бюджетного регулювання. Вважається, що індикатор S2 є точнішим, а тому він ширше використовується у бюджетному нагляді¹.

Проте такий підхід здебільшого спрямований на визначення стійкості сектору недержавних фінансів у цілому, а лише однієї їх складової – державного управління. Не можна вважати коректним і положення щодо врахування сукупного боргу лише у порівнянні з доходами та видатками бюджету. Адже погашення та обслуговування державного боргу здійснюється не тільки з використанням ресурсів державного бю-

¹ Tax reforms in EU Member States 2011 // European economy. – 2011. – № 5. – P. 77.

джету. Слід враховувати також залучення коштів центральним банком, регіональними та місцевими органами державного управління. В окремих випадках потребують також відображення боргові зобов'язання державних фінансових та нефінансових корпорацій.

Заслуговує на особливу увагу питання здатності обслуговувати накопичений борг шляхом використання майбутніх доходів. Фактично проблема зводиться до можливостей залучення необхідних коштів шляхом розширення ресурсної бази бюджетної системи, державних цільових фондів, збільшення обсягів капіталізації державних фінансових та нефінансових корпорацій. Для отримання таких результатів державні органи управління та менеджмент державних корпорацій повинні створити необхідні умови, а саме: забезпечити платоспроможність держави протягом поточного періоду; досягнути оптимальних співвідношень між доходами та витратами державного сектору протягом майбутніх періодів; забезпечити збалансованість фінансових операцій у рамках сектору державних фінансів загалом (фінансову спроможність для поступального розвитку кожної складової); запровадити дієві механізми залучення та обігу державних запозичень на фінансових ринках (як внутрішніх, так і зовнішніх); підвищити результативність використання державних ресурсів.

Головне завдання аналізу довгострокової стійкості державних фінансів, на думку російських науковців, зводиться до виявлення ризиків, які у перспективі можуть викликати необхідність змін у проведенні бюджетної політики, а для визначення довгострокової стійкості державних фінансів необхідно врахувати співвідношення між сукупними запасами ресурсів, чистим сукупним боргом, сукупними доходами та видатками бюджету за відповідні періоди з урахуванням темпів зростання номінального валового продукту*.

* До початкових запасів належать активи, які можна розглядати як джерела для фінансування дефіциту бюджету (кошти уряду на рахунках центрального банку та комерційних банках). У Російській Федерації до сукупних запасів належать також: кошти Резервного фонду, Фонду національного добробуту, органів державного управління на рахунках у ЦБ РФ у національній валюті, кошти федерального і регіональних бюджетів на депозитах у комерційних організаціях, а також резерви Міністерства фінансів РФ у зарубіжній валюті та золоті. Використовується декілька стратегій розподілу запасів і надходжень бюджетних коштів, які дають змогу забезпечити стійкість державних фінансів: єдиного рівня нафтогазового трансферту; єдиного рівня державних витрат (підтримки постійного відносно ВВП рівня витрат); управління коштами Пенсійного фонду ("синиця в руці") (Васильєва Е. А. Анализ стабилизационной функции и устойчивости государственных

Можна погодитися з тим, що для аналізу державних фінансів (з метою визначення його стану) важливим є виявлення ризиків їх розвитку. Але для такого аналізу доцільно використати набагато більшу кількість індикаторів, адже до складу державних фінансів входить не тільки державний бюджет та державні цільові фонди. Крім врахування поточних доходів і видатків (витрат) сектору загального державного управління необхідне також визначення доходів і витрат державних корпорацій. Що ж до індикаторів чистого боргу, то їх доцільно порівнювати не з загальними обсягами заборгованості держави, а з заборгованістю відповідних інституційних одиниць (центрального уряду, місцевих урядів, державних фінансових та державних нефінансових корпорацій), оскільки така заборгованість не завжди передбачає погашення за рахунок ресурсів державного бюджету. Особливу увагу слід звернути на необхідність врахування запасів, які має у своєму розпорядженні держава.

Оцінка стану (стійкий чи нестійкий) державних фінансів та визначення заходів його забезпечення, на наш погляд, передбачає декілька етапів:

- оцінку стійкості кожної його складової (сектор центрального державного управління, сектор загального державного управління, сектор державних фінансових корпорацій, сектор державних нефінансових корпорацій);
- визначення переліку інтегральних показників, які великою мірою відображають стан державних фінансів у цілому (з урахуванням стану та впливу кожного підсектору);
- здійснення моніторингу динаміки індикаторів стійкості державних фінансів протягом визначених періодів;
- проведення оцінки динаміки таких індикаторів протягом поточного та середньо- і довгострокового періодів і визначення загального стану державних фінансів;
- обґрунтування заходів щодо забезпечення стійкості державних фінансів як у поточному, так і в майбутніх періодах.

Особливого значення набуває визначення системи індикаторів, які відображають стійкість державних фінансів. Для проведення її оцінки окремі науковці рекомендують використати такі показники:

- коефіцієнт боргової залежності економіки (відношення загальної суми державного боргу до ВВП);
- коефіцієнт боргової залежності бюджету (відношення державного боргу до загальної суми видатків бюджету);

- коефіцієнт боргового навантаження бюджету (частка видатків на обслуговування боргу у сукупних видатках бюджету);
- коефіцієнт боргового зовнішнього навантаження (співвідношення видатків та витрат на обслуговування державного зовнішнього боргу);
- інші показники¹.

Стійкість фінансової діяльності органів центрального державного управління визначається через аналіз мобілізації доходів до складу державного бюджету, а також державних цільових фондів та проведення витрат, пов'язаних з виконанням функцій, які вони забезпечують.

Проте у зарубіжних країнах здебільшого проводиться аналіз стійкості державного бюджету. Для визначення його стану науковці² пропонують використовувати такі показники: мінімальні видатки бюджету (P_m); власні доходи бюджету (D_c); регулюючі доходи бюджету (D_p); бюджетна заборгованість (Z). З їх використанням стійкість бюджету відображається такими показниками:

- абсолютна стійкість: $P_m < (D_c + D_p)$;
- нормальний стан стійкості: $P_m = (D_c + D_p)$;
- нестійкий стан: $P_m > (D_c + D_p - Z)$;
- абсолютно нестійкий стан: $P_m > (D_c + D_p)$.

Слід звернути увагу на те, що нестійкий стан бюджету визначається у разі, якщо видатки перевищують обсяги доходів та запозичень.

Особливе значення має розгляд питань стійкості місцевих бюджетів. “Фінансова стійкість бюджету, – за визначенням І. В. Ускова, – це можливість місцевих органів влади в повному обсязі мобілізувати та якісно здійснити фінансування комплексу соціально-економічних завдань на підвідомчій території відповідно до цільових орієнтирів, визначених бюджетними програмами”. Рівень стійкості місцевого бюджету визначається обсягом ресурсів, необхідних для забезпечення мінімальних бюджетних видатків³.

¹ *Ермакова Е. А.* Методология оценки устойчивости государственных финансов / Е. А. Ермакова // Финансы и кредит. – 2008. – № 27. – С. 13–18.

² *Шикунова Л. Н.* К вопросу устойчивости бюджетов административно-территориальных образований / Л. Н. Шикунова, С. Г. Алмазов // Финансы и кредит. – 2007. – № 35. – С. 41–46.

³ *Усков И. В.* Сущность и методология оценки финансовой устойчивости местных бюджетов в Украине / И. В. Усков // Економіка та держава. – 2011. – № 5. – С. 29–32.

На думку російського науковця Н. Н. Нелюбової, “стійкість територіальної бюджетної системи – це стан збалансованості консолідованого бюджету суб’єкта РФ, який забезпечує умови для саморозвитку муніципальних утворень¹”.

До показників фінансової стійкості територіальної бюджетної системи відносять:

- співвідношення доходів і видатків та динаміку показників їх структури;
- коефіцієнт зміни стійкості, який відображає середньорічний темп зростання доходів (він повинен перевищувати одиницю);
- коефіцієнт збалансованості (співвідношення темпів зростання доходів і видатків) за визначений період;
- середньорічний темп зменшення дефіциту бюджету;
- рівень ротаційності муніципальних районів та міських округів.

За визначенням російських фахівців, “фінансову стійкість суб’єкта РФ можна визначити, як такий її стан, коли існують можливості забезпечення субфедеральних бюджетів фінансовими ресурсами, необхідними для виконання власних функцій і надання населенню належного (співставного) рівня суспільних благ на його території”. Ризики втрати стійкості бюджетної системи суб’єкта федерації розглядаються як можливість його незабезпечення. Оптимізація ризику зводиться до того, щоб його зменшити до рівня, коли він перестає бути загрозливим. Для бюджетної системи прийнятними є ризики, внаслідок реалізації яких система не виходить зі стану стійкості або здатна повернутися в такий стан у найкоротші терміни². Окремо розглядаються питання підвищення стійкості державних пенсійних систем³.

Особливого значення набуває визначення стійкості державних депозитних корпорацій. До індикаторів фінансової стійкості банківської системи належать: показник капітальної стійкості (коефіцієнт левериджу, коефіцієнт надійності, коефіцієнт фінансового важеля, коефіцієнт участі власного капіталу у формуванні активів, коефіцієнт захищеності

¹ *Нелюбова Н. Н.* Финансовая устойчивость бюджетной системы Волгоградской области / Н. Н. Нелюбова // Финансы. – 2007. – № 5. – С. 69–70.

² *Подобряев С. В.* Управление рисками потери финансовой устойчивости региональных бюджетных систем на современном этапе бюджетной реформы / С. В. Подобряев // Финансы и кредит. – 2008. – № 35. – С. 26–31.

³ *Ле Уэру Ф.* Реформы и устойчивость: европейские уроки для Украины / Ф. Ле Уэру // Фондовый рынок. – 2012. – № 10. – С. 2, 3.

власного капіталу, коефіцієнт захищеності дохідних активів, коефіцієнт мультиплікатора капіталу, коефіцієнт концентрації капіталу, норматив адекватності регулятивного капіталу, норматив співвідношення регулятивного капіталу та сукупних активів); співвідношення капіталу та депозитів; коефіцієнт ресурсної ліквідності зобов'язань; рівень строкових депозитів у зобов'язаннях; коефіцієнт активності залучення ресурсів; рівень використання залучених ресурсів у кредитні вкладення; коефіцієнт кредитної активності; інтегральний показник фінансової стійкості¹.

Індикатори фінансової стійкості – це показники поточного фінансового стану і стійкості фінансових установ країни та їх контрагентів із сектору корпорацій та сектору домашніх господарств. Індикатори включають як агреговані дані окремих установ, так і показники, що дають уявлення про ринки, на яких здійснюють діяльність фінансові установи. Індикатори фінансової стійкості розраховуються і поширюються для використання в макропруденційному аналізі. Такий аналіз містить оцінку та контроль за сильними сторонами та вразливими місцями фінансових систем з метою підвищення фінансової стійкості, зокрема зниження ймовірності краху фінансової системи. МВФ передбачає компіляцію та поширення країнами 40 індикаторів фінансової стійкості: 25 індикаторів для сектору депозитних корпорацій (з яких 12 – основних) і 15 індикаторів для клієнтів сектору депозитних корпорацій, у тому числі: інші фінансові корпорації (2 індикатори), нефінансові корпорації (5 індикаторів), домашні господарства (2 індикатори), ліквідність ринку (2 індикатори) і ринки нерухомості (4 індикатори). Національний банк України щокварталу складає та поширює дані за індикаторами фінансової стійкості сектору депозитних корпорацій (банків), з яких 12 – основних і – 10 рекомендованих².

Важливим компонентом аналізу стійкості державних фінансів є визначення фінансової стійкості державних нефінансових корпорацій (підприємств). В. В. Ковальов визначає фінансову стійкість підприємства як можливість відповідати за своїми довгостроковими зобов'язаннями. О. С. Філімоненков зводить її до забезпечення його запасів і витрат джере-

¹ Кузнецова А. В. Вплив глобалізаційних процесів на фінансову стійкість банківської системи / А. В. Кузнецова // Актуальні проблеми економіки. – 2010. – № 2. – С. 264–271.

² Національний банк України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.bank.gov.ua/control/uk/publish/printable_article.jsessionid=270346C79B7D49DE5EA864869F9E3653?art_id=58001&showTitle=true.

лами коштів для їх формування. За його визначенням, це такий стан підприємства, коли обсяг його майна (активів) є достатнім для погашення зобов'язань (підприємство є платоспроможним)¹.

А. М. Поддєрьогін і Л. Ю. Наумова дійшли висновку, що фінансово стійким є “таке підприємство, яке спроможне за рахунок власних і позикових коштів (за винятком невинуватої кредиторської заборгованості) забезпечити поточну виробничу діяльність та інвестиційно-інноваційний розвиток, зберігаючи темпи збільшення власного капіталу, платоспроможність і кредитоспроможність”. Фінансова стійкість відображає “досягнутий рівень оптимального співвідношення основного, оборотного й фінансового капіталу, його стан, а платоспроможність – це можливість здійснення платежів, що забезпечуються таким станом капіталу. Платоспроможність виступає одним з індикаторів досягнення фінансової стійкості підприємства, яка за сутністю є більш багатогранною”².

Нерідко поняття фінансової стійкості підприємства пов'язується з його платоспроможністю протягом довгострокового періоду. До детальніших належать визначення, які зводять фінансову стійкість підприємств до такого стану, за якого воно спроможне забезпечити стабільний розвиток в умовах посилення ризиків. Фінансову стійкість підприємства також пов'язують зі ступенем його забезпечення власними ресурсами та незалежності від джерел фінансування на основі позик. Слід урахувати, що виникнення фінансових ускладнень далеко не завжди призводить до неплатоспроможності компанії, адже є можливість реалізації активів, відмови від здійснення інвестиційних проектів, отримання фінансової допомоги тощо. Все це може призвести до зниження інвестиційної привабливості підприємства та динаміки ринкової ціни її акцій. Тому з точки зору інтересів власників, менеджменту слід орієнтуватися не стільки на підтримку платоспроможності підприємства, скільки на попередження виникнення фінансових ускладнень. Тобто компанія повинна мати досить високий рівень фінансової гнучкості. За визначенням російських науковців С. Л. Абаніна та Д. А. Рязанцева, фі-

¹ Ковалев В. В. Финансовый анализ: Управление капиталом. Выбор инвестиций. Анализ отчетности / В. В. Ковалев. – М. : Финансы и статистика, 1995. – С. 332; Філімоненков О. С. Фінанси підприємств : навч. посіб. / О. С. Філімоненков. – К. : Ельга : Ніка-центр, 2002. – С. 304.

² Поддєрьогін А. М. Фінансова стійкість підприємств у економіці України : монографія / А. М. Поддєрьогін, Л. Ю. Наумова. – К. : КНЕУ, 2011. – С. 10–13.

нансова гнучкість компанії – це її здатність з найменшими втратами адаптувати свої фінанси до змінених умов функціонування¹.

Поняття фінансової гнучкості відображає:

- спроможність за рахунок фінансових ресурсів протидіяти фінансовим перешкодам, що виникають;
- здатність залучати фінансові ресурси для реалізації інвестиційних можливостей;
- обмеження витрат, а також використання ресурсів, залучених за більш несприятливих умов.

У зарубіжних країнах протягом останніх років державним фінансам належала провідна роль у подоланні наслідків економічної кризи та реалізації програм відновлення економічного зростання. У 2008–2009 рр. фінансування антикризових заходів здійснювалося з використанням ресурсів державних фінансів. Було запроваджено заходи, спрямовані на послаблення жорсткості фіскального регулювання. У багатьох країнах обмежувалося податкове навантаження на підприємництво, значні обсяги бюджетних коштів спрямовувалися на підтримку банківської системи та реального сектору економіки, зростали соціальні витрати. За умов зменшення обсягів залучених доходів до бюджетів державних цільових фондів їх видатки підтримувалися на досягнутому рівні. Загострилися проблеми капіталізації державних фінансових та нефінансових корпорацій. Збільшення обсягів ресурсів, необхідних для фінансування державних витрат, здійснювалося шляхом нарощування запозичень. Наслідком цього стало, з одного боку, обмеження негативних тенденцій розвитку економіки, з другого – посилення тиску на державні фінанси. Різко збільшилися обсяги дефіциту державних бюджетів, зросли обсяги державних запозичень, які спрямовувалися на забезпечення фінансування видатків, не покритих доходами, відзначалася тенденція до стрімкого нарощування державного та гарантованого державою боргу.

До факторів, які зумовили зростання ризиків розвитку державних фінансів, належали: зниження ділової активності, погіршення стану фінансової сфери, низька результативність валютно-кредитного регулювання, накопичення значних обсягів соціальних зобов'язань. Зростання тиску на державні фінанси призвело до загострення проблем залучення доходів як на вітчизняних, так і на зарубіжних ринках, оскільки зросла

¹ *Абанин С. А.* Финансовая устойчивость и финансовая гибкость как важнейшие характеристики финансового состояния компании / С. А. Абанин, Д. А. Рязанцев // Финансы, Деньги, Инвестиции. – 2011. – № 4. – С. 13–17.

дохідність боргових запозичень. Водночас можливості адекватного зменшення витратної частини виявилися обмеженими. Наслідком стало зростання обсягів фінансування шляхом залучення позик, що призвело до швидкого накопичення державного боргу. За таких умов відзначалося зниження ліквідності державних фінансів та посилення залежності фінансування від міжнародних ринків. Натомість органи державного управління виявилися обмеженими у виборі заходів реагування на нові як внутрішні, так і зовнішні виклики.

Динаміку показників державного боргу відображено у табл. 9.1.1.

Таблиця 9.1.1

Державний борг зарубіжних країни, % ВВП

Країни та групи країн	Фактичні дані				Прогноз		Різниця порівняно з прогнозом від вересня 2011 р.		
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2011	2012	2013
<i>Валовий борг</i>									
Країни з розвинутою економікою	81,5	93,0	99,3	103,5	106,5	108,6	0,9	0,8	1,1
США	76,1	89,9	98,5	102,9	106,6	110,2	2,9	1,6	1,2
Єврозона	70,2	79,9	85,7	88,1	90,0	91,1	-0,7	-0,7	0,1
Франція	68,3	79,0	82,4	86,3	89,0	90,8	-0,6	-0,4	0,0
Німеччина	66,7	74,4	83,2	81,5	78,9	77,4	-1,1	-3,0	-3,5
Італія	105,8	116,1	118,7	120,1	123,4	123,8	-1,0	2,0	3,7
Іспанія	40,2	53,9	61,2	68,5	79,0	84,0	1,0	8,9	11,2
Японія	191,8	210,2	215,3	229,8	235,8	241,1	-3,3	-2,6	-1,8
Великобританія	52,5	68,4	75,1	82,5	88,4	91,4	1,7	3,6	5,4
Канада	71,1	83,6	85,1	85,0	84,7	82,0	0,8	0,5	-0,3
Країни з економікою, що розвивається	34,7	36,7	41,0	37,6	35,7	34,1	-0,1	0,1	0,4
Азія	35,2	35,7	43,5	38,1	35,6	33,6	0,0	0,7	1,3
Китай	17,0	17,7	33,5	25,8	22,0	0,8	-1,0	-0,2	0,9
Індія	74,7	75,0	69,4	68,1	67,6	66,8	3,1	3,4	3,6
АСЕАН-5	37,0	39,5	37,8	36,3	36,1	35,5	-2,6	-2,1	-2,2
Європа	23,5	29,1	30,3	28,7	27,4	26,5	-1,4	-2,5	-3,3
Росія	7,9	11,0	11,7	9,6	8,4	7,9	-2,1	-3,7	-4,7
Латинська Америка	49,2	51,7	49,4	49,1	48,0	46,9	0,7	0,3	0,3
Бразилія	63,5	66,9	65,2	66,2	65,1	63,1	1,2	1,1	0,6

Продовження табл. 9.1.1

Країни та групи країн	Фактичні дані				Прогноз		Різниця порівняно з прогнозом від вересня 2011 р.		
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2011	2012	2013
Мексика	43,1	44,6	42,9	43,8	42,9	42,9	0,9	-0,8	-0,6
Близький Схід і Північна Африка	48,0	48,2	49,4	52,3	53,8	56,4	0,5	-0,7	1,5
Країни з низькими доходами	39,1	41,3	38,6	38,2	39,5	38,5	-3,5	-1,8	-2,8
Виробники нафти	22,0	24,2	24,0	22,6	21,9	214,0	0,2	-0,7	-1,1
Країни групи G-20	66,0	72,8	77,9	77,7	77,5	77,1	0,6	0,4	0,6
Розвинуті країни	87,0	99,3	105,9	110,3	113,2	115,4	0,9	0,6	0,7
Країни з ринками, що розвиваються	34,7	35,9	41,0	37,0	34,7	32,9	0,1	0,2	0,6
<i>Чистий борг</i>									
Країни з розвинутою економікою	52,0	61,3	66,7	72,4	75,9	78,4	1,8	1,3	1,4
США	53,7	65,9	73,1	80,3	83,7	86,7	7,7	5,3	4,6
Єврозона	54,0	62,2	65,8	68,4	70,3	71,5	-2,4	-2,5	-1,9
Франція	62,3	72,0	76,6	80,4	83,2	84,9	-1,6	-0,4	0,0
Німеччина	50,0	56,6	56,8	56,1	54,1	53,4	-1,1	-2,9	-3,2
Італія	88,8	97,1	99,0	99,6	102,3	102,6	-0,9	1,6	3,0
Іспанія	30,8	42,5	49,7	56,9	67,0	71,8	0,9	8,3	10,4
Японія	95,3	106,2	112,8	126,6	135,2	142,7	-4,0	-3,8	-3,7
Великобританія	46,0	60,9	71,1	78,3	84,2	87,2	5,4	7,3	9,1
Канада	22,6	28,3	30,4	33,3	35,4	36,9	-1,6	-1,4	-0,2
Країни з ринками, що розвиваються	23,4	27,1	28,0	27,0	25,3	23,7	-1,2	-1,7	-2,5
Азія	54,6	57,0	57,9	56,8	58,5	57,0	2,6	4,5	3,7
Європа	24,1	30,4	32,8	32,3	31,2	30,4	-0,7	-1,6	-1,8
Латинська Америка	30,9	34,5	33,8	32,5	31,8	31,0	-2,8	-9,0	-2,9
Країни групи G-20	52,7	61,6	66,1	70,7	73,0	74,8	2,6	1,7	1,5
Розвинуті країни	57,3	67,5	73,0	79,0	82,3	84,8	3,2	2,3	2,2
Країни з ринками, що розвиваються	26,4	29,1	28,5	27,6	25,3	23,7	-0,3	-1,2	-2,1

Джерело: Dalancing Fiscal Policy Risks // Fiskal monitorng, April 2012. – 3rd print. – Washington, D.C. : International Monetary Fund, 2012. – P. 9.

У післякризовий період у зарубіжних країнах, з одного боку, було взято курс на проведення жорсткішої політики щодо розвитку державних фінансів, яка спрямовувалася на обмеження витрат у державному секторі, консолідацію бюджетної системи, підвищення фінансової дисципліни та ефективності витрачання державних ресурсів, впровадження заходів, спрямованих на реформування пенсійної системи, посилення контролю за формуванням та використанням активів сектору державних фінансів, створення (розширення) стабілізаційних фондів. Метою такої політики стало зменшення дефіциту державних фінансів, обмеження державних запозичень та державного боргу. Водночас зростало державне фінансування заходів, спрямованих на сприяння розвитку бізнесу, розширення програм зайнятості, підвищення енергоефективності, підтримку малозабезпечених груп населення тощо.

Протягом 2011 р. у розвинутих країнах дефіцит державних бюджетів значно зменшився. Заходи фіскального регулювання, запроваджені у посткризовий період, спрямовувалися на зміцнення фінансової стійкості державних фінансів на середньострокову перспективу. Заплановано продовження такої політики і протягом середньострокового періоду (2012–2015 рр.). Водночас у ході її проведення органи державного управління намагаються обмежити її негативний вплив на економічне зростання, зайнятість та інфляційні процеси. Продовжується впровадження інструментів, спрямованих на обмеження обсягів державної заборгованості та фінансування її погашення і обслуговування шляхом залучення неринкового (бюджетного) фінансування¹.

У зарубіжних країнах впровадження антикризових заходів здійснювалося з дотриманням певних підходів. До них можна віднести: недопущення різкого погіршення соціальних стандартів (наслідком чого стало збереження високих соціальних зобов'язань з боку держави), створення належних умов для розвитку підприємницької діяльності, надання державної допомоги тим підприємствам і установам (як державного, так і

¹ Див.: ЕЦБ раздал ультрадешевые деньги // Экономические известия. – 2011. – 22 дек. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.epravda.com.ua/news/2011/12/30/311648/>; Греция как катализатор европейского экономического краха // Экономическая безопасность. – 2011. – 11 июня [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ekonbez.ru/news/cat/12913>; Спасибо, что живые. Страны ЕС приближаются к краху еврозоны // Кореспондент.net [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://korrespondent.net/business/economics/1304223/print>.

приватного сектору), які мають стратегічне значення, підтримка (шляхом бюджетної та грошово-кредитної політики) банківської системи. Характерним виявилось й те, що збільшення обсягів ресурсів сектору державних фінансів не передбачалося досягнути шляхом суттєвого підвищення рівня оподаткування (наголос було зроблено в основному на необхідності додаткових вилучень доходів заможних громадян). Не впроваджувалися також масштабні програми скорочення обсягів державних витрат. Вихід було знайдено в забезпеченні фінансування антикризових програм шляхом збільшення державних запозичень, проведенні додаткової грошової емісії (США), скороченні окремих неефективних (з точки зору вирішення соціальних та економічних проблем) бюджетних видатків, впровадженні більш цілеспрямованих (на обмеження кризових явищ) податкових преференцій, посиленні жорсткості грошово-кредитного регулювання (підвищенні вимог до проведення кредитних операцій), зміні пріоритетів та методів державного регулювання фінансової та економічної сфер, зміцненні координації державної фінансової політики в межах регіональних міждержавних об'єднань.

Для подолання економічної кризи та надання допомоги економічним суб'єктам і національним економікам у більшості зарубіжних країн збільшили державні витрати. За умов зниження попиту на ринках та скорочення обсягів виробництва це призвело до зменшення доходів та загострення бюджетного дефіциту. Значно зросла державна заборгованість. У свою чергу, це може викликати нову хвилю корпоративних боргових криз, оскільки провідні банки є власниками великих пакетів державних боргових зобов'язань¹.

У післякризовий період виникли нові проблеми, які потребували вирішення, а саме: накопичення значних обсягів державного боргу (наслідком чого стала необхідність різкого збільшення витрат на його погашення та обслуговування), зниження ділової активності (що спричинило збільшення державної допомоги фінансовому і реальному секторам економіки), загострення ризиків фінансування соціальних програм (пенсійних виплат, допомоги малозабезпеченим, дотування витрат на енергоносії), погіршення фінансового стану державних корпорацій (зростання заборгованості за виплатою позик, низький рівень капіталізації). Тому державна фінансова політика потребувала значних змін.

¹ Хейфец Б. Риски долговой политики России на фоне глобального долгового кризиса / Б. Хейфец // Вопросы экономики. – 2012. – № 3. – С. 80–96.

Наразі вона спрямовується на: обмеження надмірного боргового навантаження та зменшення витрат з погашення державного боргу (що, як передбачається, стане основою зменшення обсягів бюджетних дефіцитів, а також зупинення зростання зобов'язань з обслуговування державної заборгованості за залученими позиками); зменшення соціальних зобов'язань (шляхом впровадження більш виважених соціальних програм, спрямованих на надання державної допомоги лише тим, хто її потребує); скорочення допомоги фінансовому та державному секторам економіки (шляхом обмеження пільг і субсидій); зменшення обсягів квазіфіскальних операцій та заборгованості державних корпорацій; обмеження надання субсидій та державних гарантій, фінансування заходів з підтримки платоспроможного попиту; впровадження досконаліших механізмів формування та використання внутрішніх заощаджень; обмеження залучення зовнішніх позик; зменшення впливу державних внутрішніх запозичень на умови залучення ресурсів на борговому ринку з боку приватних підприємств.

Для вирішення проблем розвитку державних фінансів у країнах ЄС передбачається запровадження жорсткої фінансової дисципліни у сфері державних фінансів та автоматичне застосування штрафних санкцій за порушення бюджетної дисципліни з боку окремих країн. Таким чином, буде підвищено відповідальність країн за невиконання вимог бюджетної дисципліни. Є також пропозиції щодо надання допомоги за рахунок коштів Європейського стабілізаційного фонду тільки тим державам, які дотримуються вимог щодо бюджетного дефіциту та державного боргу¹.

За визначенням фахівців МВФ, світова економіка увійшла у небезпечну нову фазу, яка потребує рішучих дій. "Стратегія полягає в тому, щоб відновити стійкість державних фінансів і одночасно забезпечити продовження економічного зростання". Потрібно запровадити заходи з досягнення бюджетної консолідації, подолання кризи суверенної заборгованості в зоні євро та фінансової стабільності в цілому. Банки повинні мати в своєму розпорядженні достатній капітал і доступ до належного фінансування. Слід зберегти адаптивну грошово-кредитну політику за умов обмеження її негативного впливу на стабільність цін, активізувати ринки житла, оздоровити баланси домогосподарств, провести структурні реформи, спрямовані на збільшення робочих місць і підвищення середньострокового потенціалу економіки. Країнам з ринком, що розвивається, необхідно забезпечити відновлення буферних резервів, стримування пе-

¹ Євро: дисциплінарный год // Фондовый рынок. – 2012. – № 3. – С. 10–14.

регріву, а також підвищення стійкості до мінливих потоків капіталу. Країнам з профіцитом бюджету варто продовжувати реформи для зміцнення внутрішнього попиту, підвищувати гнучкість обмінних курсів¹.

Слід також звернути увагу на необхідність перегляду підходів до фіскального регулювання з урахуванням змін у розвитку економіки та вирішенні соціальних проблем. Остання економічна криза показала, що чинна система макроекономічної стабільності, в основі якої є державне регулювання як на національному, так і на міждержавному рівнях, не відповідає сучасним вимогам. Більшість експертів вбачає причини виникнення кризи в провалах ринку (недостатності державного регулювання), який отримав досить значний обсяг свободи. Інші дотримуються погляду “провалу держави” (збитковості державного регулювання)².

У зарубіжних країнах у зв'язку з кризою запроваджували заходи, пов'язані з видатковою та дохідною частинами бюджету для стимулювання сукупного попиту і підтримки фінансових ринків. Країни ЄС зупинили до 2013 р. виконання норм Пакту стабільності та зростання, яким було встановлено допустимі норми дефіциту та державного боргу. З метою підвищення стійкості державних фінансів та обмеження ризиків неплатоспроможності уряду більшість країн розробила плани поліпшення бюджетного балансу на середньостроковий період. Зменшення дефіциту передбачається за рахунок скорочення видатків, зокрема інвестиційних, з оплати праці державних службовців, зупинення індексації пенсій, скасування соціальних трансфертів, зменшення видатків регіональних бюджетів, а також збільшення доходів. В окремих країнах зменшення бюджетних видатків компенсується податковим стимулюванням, проте більшість країн використовує заходи що до їх зменшення. Реформи, спрямовані на підвищення стійкості державних фінансів, як правило, проводяться у посткризовий період³.

¹ МВФ закликав усі країни до координації зусиль для попередження нового витка кризи. – 2011. – 25 верес. // IMF [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.imf.org/external/index.htm>.

² Сутырин С. Глобальный экономический кризис как фактор трансформации международной торговой системы / С. Сутырин // МЭ и МО. – 2011. – № 8. – С. 25–30.

³ Митрохин В. В. Повышение устойчивости государственных финансов: анализ международного опыта / В. В. Митрохин, С. А. Власов // Компетентность. – 2010. – № 8. – С. 50–54.

З метою обмеження впливу кризових явищ у фінансовому секторі на розвиток економіки у США в 2011 р. було здійснено викуп ФРС казначейських облігацій на 900 млрд дол. Обсяг допомоги економіці в період кризи в США (станом на листопад 2010 р.) становив 3300 млрд дол. Найбільші суми було спрямовано на викуп іпотечних цінних паперів, надання коштів вітчизняним і європейським банкам та окремим нефінансовим корпораціям. Заходи з подолання наслідків кризи в США, крім монетарних, включали фіскальні важелі. Було продовжено на два роки зниження ставок оподаткування доходів заможних громадян з доходом більше 200 тис. дол. на рік (запроваджено 10 років тому). Планувалося зменшити податок на прибуток. Вжито заходи з недопущення збільшення бюджетних видатків. Дефіцит федерального бюджету протягом п'яти років передбачено скоротити з 9 до 3 % ВВП. Дефіцит федерального бюджету США у 2010 р. сягав 1,3 трлн дол., а державний борг – 96 % ВВП¹.

Якщо в США основна увага в реалізації заходів з подолання фінансової кризи приділялася грошово-кредитній політиці, зокрема збільшенню емісії грошових ресурсів, то в країнах ЄС проблеми вирішувалися шляхом залучення ресурсів за умов позик. Російські методи боротьби з кризою виявилися схожими на європейські. Серед них – обмеження державних витрат та підвищення оподаткування. З 2011 р. податок на фонд оплати праці (страхові внески) збільшився з 26 (для малого бізнесу – з 14 %) до 34 %. З 2011 р. підвищено акцизи на бензин, алкоголь і тютюн. Заплановано підвищення податку на майно.

З метою вирішення зазначених проблем у розвинутих країнах запроваджуються заходи фіскальної консолідації, які спрямовуються на зменшення первинного балансу державного бюджету (балансу без урахування процентних платежів). Насамперед передбачається обмеження державних витрат, що, як правило, менш негативно впливає на розвиток економіки, ніж підвищення оподаткування. Водночас використовуються заходи, спрямовані на збільшення ресурсної бази сектору державних фінансів шляхом підвищення оподаткування, проте меншою мірою. Прикладом може бути Греція, де впровадження заходів фіскальної консолідації націлено на зменшення частки дефіциту державного бюджету до 5 % від ВВП до 2013 р., що передбачається переважно шляхом зниження витрат².

¹ Меры по преодолению кризиса в США, Европе и России // Экономика и управление в зарубежных странах. – М., 2011. – Вып. 7. – С. 3–11.

² Fiscal consolidation // The Economist. – 2012. – May 26th. – P. 81.

У Російській Федерації до пріоритетів фінансово-економічної політики уряду віднесено збалансування федерального бюджету та зведення його на бездефіцитній основі до 2015 р. Гострою проблемою розвитку бюджетної сфери стала наявність значного рівня ненафтогазового дефіциту (у 2011 р. – 9,5 % ВВП). Обмеження його обсягів передбачається шляхом зменшення запозичень та державного боргу. Підтримка низького та безпечного рівня державної заборгованості розглядається як один із заходів, спрямованих на підтримання конкурентної переваги РФ порівняно з іншими країнами. Важлива увага приділяється вирішенню основного завдання – забезпеченню стійкості бюджетної системи¹.

У Німеччині взято курс на досягнення збалансованого бюджету, починаючи з 2014 р., а також скорочення державного боргу з 82 % ВВП у 2012 р. до 73 % у 2016 р. З 2012 р., згідно зі стабілізаційною програмою уряду, середньостроковою метою в проведенні бюджетної політики є досягнення структурного дефіциту максимум у 0,5 % ВВП. Таким чином, не тільки фактичний, а й структурний бюджет буде збалансованим².

9.2. ІННОВАЦІЙНІ ПІДХОДИ ДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СТІЙКОСТІ ДЕРЖАВНИХ ФІНАНСІВ В КРАЇНАХ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

За визначенням МВФ, індикатори фінансової стійкості (FSI) – індикатори поточного фінансового здоров'я та міцності фінансових установ країни та їх контрагентів – корпорацій та домогосподарств. Вони включають як агреговану інформацію окремих установ, так і індикатори, що характеризують ринки, на яких функціонують фінансові установи. Індикатори фінансової стійкості розраховуються з метою проведення макропруденційного аналізу (macroprudential analysis) – оцінки та нагляду за міцністю та вразливістю фінансової системи для посилення її фінансової стійкості та обмеження ймовірності виникнення криз у фінансовій системі³.

Для визначення фінансової стабільності використовуються як кількісні, так і якісні індикатори, що допомагають аналізувати й оцінювати

¹ Приоритеты бюджетной политики. Расширенное заседание коллегии Минфина России // Финансы. – 2012. – № 5. – С. 3–16.

² Германия сбалансирует бюджет к 2014 г. // Экономические известия. – 2012. – 19 апр.

³ IMF. Financial Indicators. Compilation Guide. – Washington, DC : International Monetary Fund, 2006. – P. 1.

стійкість фінансового сектору та економічні й інституційні чинники, що її визначають. Основними інструментами кількісної частини є *системи завчасного попередження* (Early Warning Systems) і макропруденційний нагляд. Останній охоплює аналіз індикаторів фінансової стійкості, а також стрес-тести, що показують реакцію системи на різноманітні шоки. Крім того, він включає оцінювання ризиків, які фінансовий сектор може спричинити для економіки.

Засади забезпечення стійкості державних фінансів у країнах – членах ЄС встановлені Договором про Європейський Союз та Договором про функціонування Європейського Союзу. У ст. 3(3) Договору про Європейський Союз зазначено: “Союз функціонує заради сталого розвитку Європи, що ґрунтується на збалансованому економічному зростанні та ційовій стабільності, конкурентоспроможній соціальній ринковій економіці, спрямованій на повну зайнятість та соціальний прогрес, високому рівні захисту і дедалі кращому стані довкілля”¹.

Відповідно до ст. 5(1) Договору про функціонування Європейського Союзу держави-члени координують економічну політику в межах Союзу. З цією метою Рада ухвалює заходи, зокрема загальні керівні принципи щодо такої політики. До держав-членів, валютою яких є євро, застосовуються спеціальні положення².

Діяльність держав-членів та Союзу обумовлює дотримання таких загальних керівних принципів: стабільні ціни, здорові державні фінанси та монетарні умови, стійкий платіжний баланс (ст. 119(3) Договору про функціонування Європейського Союзу).

З метою забезпечення тіснішої координації економічних політик та сталої економічної конвергенції держав-членів Рада на підставі поданих звітів Комісії наглядає за економічним розвитком кожної держави-члена та Союзу, за відповідністю економічних політик загальним керівним принципам, а також регулярно проводить загальне оцінювання. Для цілей такого багатостороннього нагляду держави – члени ЄС надають Комісії інформацію про важливі заходи у сфері їхньої економічної політики та іншу інформацію, яку вони вважають необхідною (ст. 121(3) Договору). Детальні правила процедури багатостороннього нагляду ухвалює Європейський Парламент та Рада.

¹ Consolidated version of the Treaty on European Union // Official Journal of the European Union. – С 83. – Vol. 53. – 2010. – 30 March. – P. 17.

² Consolidated version of the Treaty on Functioning of the European Union // Official Journal of the European Union. – С 83. – Vol. 53. – 2010. – 30 March. – P. 52.

Ухвалення Пакту стабільності та зростання (Stability and Growth Pact 1997) мало на меті гарантувати дотримання країнами – учасницями Економічного і монетарного союзу єдиних правил функціонування державних фінансів та бюджетної дисципліни після впровадження єдиної валюти. Пакт стабільності та зростання передбачає конвергенцію основних макропоказників державних фінансів, інфляції і процентних ставок. Він також встановив жорсткі обмеження для країн – учасниць Економічного і монетарного союзу при проведенні ними бюджетної політики.

Пакт складається з резолюції Європейської Ради, ухваленої в Амстердамі 17 червня 1997 р., та двох Регламентів Ради від 07.07.1997, які описують технічні деталі домовленостей щодо нагляду за бюджетом, координації економічних політик і штрафних санкцій у разі порушення бюджетної дисципліни (Council Regulation (EC) № 1467/97 та Council Regulation (EC) № 1466/97). У резолюції Амстердамської Європейської Ради три сторони: держави – члени ЄС, Комісія ЄС та Рада міністрів ЄС взяли на себе зобов'язання повною мірою виконувати домовленості щодо нагляду за бюджетом і дотримання бюджетної дисципліни.

Пактом стабільності та зростання встановлені жорсткі бюджетні обмеження: державний борг країни не може перевищувати 60 % ВВП; бюджетний дефіцит загального уряду країни не може перевищувати 3 % ВВП. Зазначені критерії обмежують ризик монетизації державного боргу, коли його збільшення не супроводжується зростанням ВВП.

Кількісний критерій для дефіциту бюджету був визначений розрахунково на основі граничного розміру державного боргу на рівні 60 % ВВП. Розрахунки ґрунтувалися на такому припущенні: у довгостроковій перспективі середньорічні темпи зростання номінального ВВП становитимуть 5 %, що передбачає будь-яку комбінацію реальних темпів зростання і темпів інфляції на рівні 5 %. За таких умов для стабілізації частки державного боргу у ВВП необхідним стає зведення бюджету з дефіцитом, який не перевищує 3 % ВВП. Було доведено, що тільки при реалізації вказаних макроекономічних передумов і дотриманні такого обмеження на дефіцит бюджету державам – членам ЄС вдасться уникнути збільшення державної заборгованості та виникнення проблем, пов'язаних з обслуговуванням державного боргу.

Пакт надав Раді міністрів ЄС право вдаватися до покарання країни-учасниці, що не доклала достатніх зусиль для дотримання передбачених меж бюджетного дефіциту (3 % ВВП). Спершу покарання передбачає безвідсотковий внесок на користь Спільноти, а якщо протягом двох ро-

ків країна не виправила становища, на неї може бути накладено штраф. Втім, до набрання чинності Регламентом Ради від 08.11.2011 № 1177/2011 чітких правил щодо застосування цих покарань не було впроваджено (зазначений Регламент набрав чинності 13.12.2011). Тож застосування чи незастосування правових норм стосовно цих покарань (внесення державою-членом безвідсоткового депозиту, накладення на неї штрафу, перегляд позикової політики щодо країни ЄС з боку Європейського інвестиційного банку тощо) залишалося на розсуд Ради міністрів ЄС.

Для ряду країн приведення бюджетних показників у відповідність до встановлених критеріїв зближення призвело до занадто жорстокої рестриктивної (обмежувальної) бюджетно-податкової політики та сповільнення бюджетної конвергенції. У теорії державних фінансів бюджетна конвергенція як складова фінансової конвергенції означає цілеспрямоване зниження структурних бюджетних дисбалансів, що забезпечує скорочення бюджетного дефіциту та державного боргу в довгостроковому періоді. Наприклад, метою бюджетної конвергенції 1993–1997 рр. в ЄС було досягнення встановлених Маастрихтською угодою кількісних показників, що мало певні негативні наслідки для країн з високим структурним дефіцитом, таких як Бельгія, Італія, Португалія, Іспанія тощо.

Після тривалих дискусій у грудні 2004 р. було ухвалено принципове рішення про реформування Пакту. Остаточні поправки до Пакту, опрацьовані фінансистами 25 країн Євросоюзу, затверджені на саміті ЄС у Брюсселі 22 березня 2005 р. Основними ініціаторами реформування вимог до фінансової політики виступили Німеччина, Франція та Італія. Їх опонентами стали Нідерланди й Австрія.

Прийняті зміни дещо послабили умови Пакту, врахувавши такі “особливі обставини”, як потенційне зростання та інфляція, інвестиційні потоки і структурні реформи, а також непомірні витрати на пенсійну реформу і реформу охорони здоров’я, що було пов’язано з процесом старіння населення в Європі. Такими “особливими обставинами”, наприклад, для Франції може стати одноразова міжнародна допомога, для Німеччини – істотна різниця в рівні життя на заході і сході країни, для Польщі та Болгарії – пенсійна реформа, що потребує додаткових бюджетних видатків. Отже, до країн, які матимуть вагомні причини для перевищення тривідсоткового порога дефіциту бюджету, штрафні санкції не застосовуватимуться.

Для забезпечення ефективної бюджетної конвергенції необхідна, поперше, гармонізація бюджетних систем як у дохідній (зокрема податко-

вій), так і видатковій частинах, що є досить тривалим процесом; по-друге, згладжування та синхронізація циклічних коливань у країнах зони євро, що потребує створення розвинутої системи міждержавних трансфертів, по-третє, встановлення контролю над бюджетно-податковою політикою, що має стати логічним завершенням еволюції національних бюджетних і податкових систем у рамках ЄС.

У листопаді 2008 р. у зв'язку з кризовою фінансово-економічною ситуацією Європейська Комісія запропонувала дещо пом'якшити правила Пакту стабільності та зростання стосовно бюджетного дефіциту¹. В умовах світової фінансової кризи державам – членам ЄС було дозволено виходити за допустиму межу дефіциту державного бюджету на рівні 3 % ВВП. Однак це послаблення поширюється тільки на країни, в яких дефіцит бюджету перевищував встановлене значення у 3 % ВВП лише незначною мірою та не більше одного року. Після цього країни ЄС зобов'язані поповнити нестатки бюджетних коштів, що виникли внаслідок ослаблення фінансової політики, та забезпечити довгострокову стабільність бюджетної позиції.

У листопаді 2011 р. зміни до Пакту стабільності та зростання внесені Регламентом № 1175/2011 Європейського Парламенту і Ради. Вони спрямовані на посилення координації економічної та фінансової політики держав – членів ЄС шляхом оцінювання і моніторингу національних програм стабільності та конвергенції з боку Ради і Європейської Комісії з метою попередження виникнення надмірного дефіциту бюджету загального уряду задля підтримання в межах Союзу зростання та зайнятості².

Кожна держава ЄС повинна мати середньострокові цілі для бюджетної позиції (у межах країн зони євро від 1 % ВВП до профіциту циклічно скоригованого бюджету загального уряду). При обчисленні циклічно скоригованого бюджету загального уряду не враховуються одноразові операції, що дають тимчасовий бюджетний ефект, який не призводить

¹ Communication from the Commission to the European Council. A European Economic Recovery Plan. COM (2008) 800 final [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0800:FIN:EN:PDF>. – 19 р.

² Regulation (EU) № 1175/2011 of the European Parliament and of the Council of 16 November 2011 amending Council Regulation (EC) № 1466/97 on the strengthening of the surveillance of budgetary positions and surveillance and coordination of economic policies // Official Journal of the European Union. – 2011. – 23 nov. – L 306 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:306:0012:0024:EN:PDF>. – Р. 12–24.

до сталої зміни міжчасового бюджетного становища¹. Прикладами одноразових операцій є: продаж нефінансових активів, зокрема державного майна; надходження від аукціонів з реалізації державних ліцензій; короткострокові надзвичайні витрати, які виникають у результаті стихійних лих; податкові амністії; доходи від трансферу пенсійних зобов'язань і активів.

Середньострокові бюджетні цілі повинні переглядатися кожні три роки з урахуванням впливу структурних реформ на стійкість державних фінансів. Зазначені бюджетні цілі мають бути включені до середньострокових бюджетних рамок країни відповідно до глави V Директиви Ради 2011/85/ЄС від 08.11.2011². Програми стабільності та конвергенції мають базуватися на найімовірнішому макрофіскальному сценарії або на найобережнішому (найменш витратному) сценарії розвитку з урахуванням останніх оновлених прогнозів Європейської Комісії.

Інформація про зміст національних програм стабільності та про стан їх виконання має надаватися Європейській Комісії на гармонізованій базі даних, включаючи дані за попередній, поточний і наступні три роки. Така інформація повинна бути доступною для громадськості.

Відповідно до Регламенту Ради від 08.11.2011 № 1177/2011 впроваджено нові правові норми щодо прискореного виконання встановлених процедур в умовах надмірного дефіциту загального уряду³. Зокрема, посилено роль Ради і Європейської Комісії у процесах нагляду за виконанням встановлених процедур. Згідно зі ст. 126 Договору про функціонування Європейського Союзу держави-члени повинні уникати надмірного бюджетного дефіциту. Комісія провадить моніторинг розвитку бю-

¹ Specifications on the implementation of the Stability and Growth Pact and Guidelines on the format and content of Stability and Convergence Programmes [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/coc/2009-11-19_code_of_conduct_%28consolidated%29_en.pdf. – Р. 4.

² Council Directive 2011/85/EU of 8 November 2011 on requirements for budgetary frameworks of the Member States // Official Journal of the European Union [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:306:0012:0024:EN:PDF>. – Р. 46.

³ Council Regulation (EU) № 1177/2011 of 8 November 2011 amending Regulation (EC) № 1467/97 on speeding up and clarifying the implementation of the excessive deficit procedures // Official Journal of the European Union [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:306:0033:0040:EN:PDF>. – Р. 33–40.

джетної ситуації та розміру державного боргу в державах-членах. Зокрема, вона перевіряє дотримання бюджетної дисципліни на підставі двох критеріїв:

- а) чи співвідношення запланованого або фактичного державного дефіциту до валового внутрішнього продукту перевищує контрольне значення, окрім випадків, коли:
 - це співвідношення істотно та безперервно зменшувалося й досягло рівня, близького до контрольного значення (3 % ВВП);
 - або, навпаки, перевищення контрольного значення є винятковим і тимчасовим, а співвідношення лишається близьким до контрольного значення;
- б) чи співвідношення державного боргу до валового внутрішнього продукту перевищує контрольне значення, окрім випадків, коли таке співвідношення достатньою мірою зменшується та в задовільному темпі наближається до контрольного значення (60 % ВВП).

Регламент Ради № 1177/2011 встановив, що перевищення контрольного значення дефіциту бюджету загального уряду визнається винятковим лише тоді, коли в результаті незвичайної події (unusual event) поза контролем держави-члена здійснено істотний вплив на фінансовий стан загального уряду, або погіршення бюджетного стану є результатом різкого економічного спаду. Регламентом встановлено новий контрольний показник щодо скорочення валового боргу загального уряду. Відтепер визначено, що валовий суверенний борг країн зони євро, у яких він перевищує 60 % ВВП, зменшується достатньою мірою та в задовільному темпі наближається до контрольного значення лише у разі його скорочення щороку на 1/20 порівняно із середнім показником за попередні три роки. Також встановлено розмір штрафних санкцій за невиконання зазначених вимог (постійний компонент санкцій становить 0,2 % ВВП, величина змінної складової залежить від стану виконання бюджету загального уряду)¹.

Загалом у листопаді 2011 р. з метою посилення економічного управління та керованості фіскальної сфери в рамках ЄС було ухвалено шість правових актів (п'ять регламентів і одна директива), які набрали чинності 13 грудня 2011 р. Для цілей нашого дослідження особливе значен-

¹ Council Regulation (EU) № 1177/2011 of 8 November 2011 amending Regulation (EC) № 1467/97 on speeding up and clarifying the implementation of the excessive deficit procedures // Official Journal of the European Union [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:306:0033:0040:EN:PDF>. – Р. 35, 39.

ня мають два нормативних документи: Регламент Європейського Парламенту і Ради № 1176/2011 від 16.11.2011 щодо упередження та коригування макроекономічних дисбалансів і Регламент Європейського Парламенту і Ради № 1174/2011 від 16.11.2011 щодо впровадження заходів коригування надмірних макроекономічних дисбалансів у межах зони євро¹. Цими законодавчими актами впроваджено новий порядок нагляду, скерований на попередження та коригування макроекономічних дисбалансів (Macroeconomic Imbalance Procedure – MIP), посилення дієвості й своєчасності застосування заходів коригування.

Метою MIP на етапі запобігання є якомога швидше виявлення загрози виникнення дисбалансів. У разі існування серйозних дисбалансів держава – член ЄС має запровадити детальний план задля досягнення цілей коригування та забезпечити реалізацію заходів щодо ефективного виконання плану. MIP створюється на основі методу “двох кроків”. Перший крок передбачає створення механізму сигналів тривоги (Alert Mechanism), який виконує функцію певного фільтра (ст. 3 Регламенту ЄС № 1176/2011). Метою механізму сигналів тривоги є зосередження уваги органів державного управління на отриманих шляхом проведених спостережень ризиках та ідентифікація країн, щодо яких необхідно застосувати заходи другого кроку – більш глибокий аналіз для того, щоб оцінити їхню вразливість і обґрунтувати дієві заходи подальшої економічної політики (рис. 9.2.1).

Відповідно до ст. 121(2) Договору про функціонування Європейського Союзу Рада за рекомендацією Комісії формулює проект загальних керівних принципів щодо економічних політик держав-членів та Союзу й звітує про свої висновки Європейській Раді. Європейська Рада на підставі звіту Ради обговорює висновки щодо загальних керівних принципів економічних політик держав-членів та Союзу. На підставі цих висновків Рада ухвалює рекомендацію, встановлюючи ці загальні керівні прин-

¹ Regulation (EU) № 1176/2011 of the European Parliament and of the Council of 16 November 2011 on the prevention and correction of macroeconomic imbalances // Official Journal of the European Union [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:306:0012:0024:EN:PDF>. – P. 25–32 ; Regulation (EU) № 1174/2011 of the European Parliament and of the Council of 16 November 2011 on enforcement measures to correct excessive macroeconomic imbalances in the euro area // Official Journal of the European Union [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:306:0012:0024:EN:PDF>. – P. 8–11.

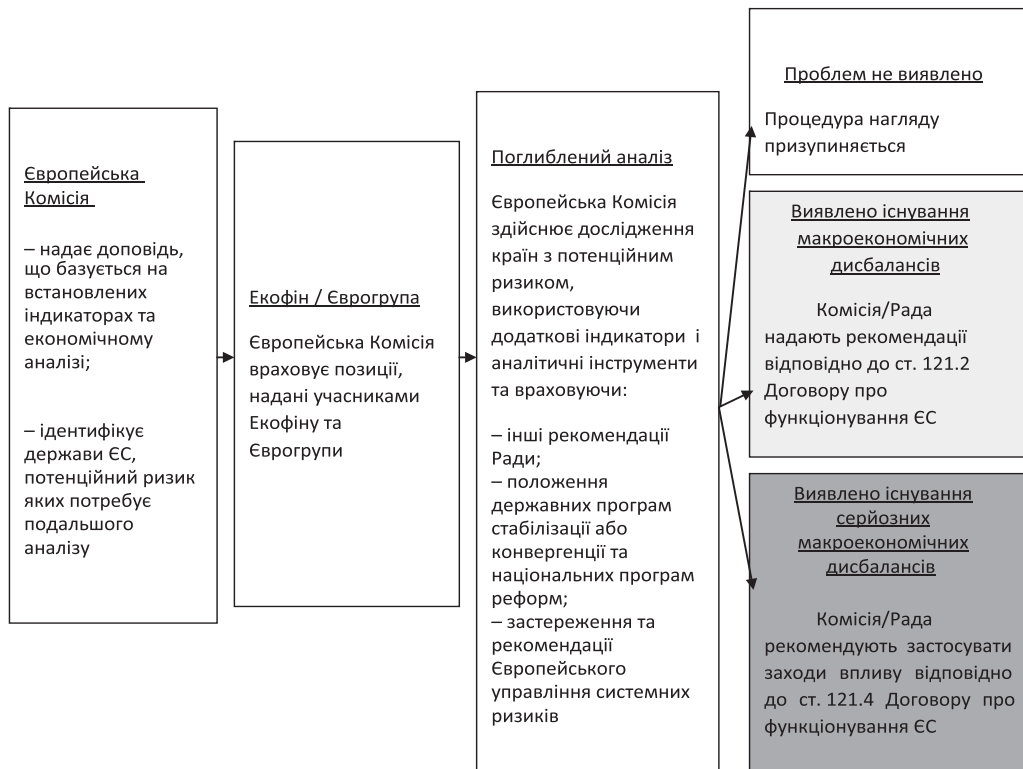


Рис. 9.2.1. Механізми і процедури нагляду за макроекономічними дисбалансами в Європейському Союзі

Складено автором за: Regulation (EU) № 1176/2011 of the European Parliament and of the Council of 16 November 2011 on the prevention and correction of macroeconomic imbalances // Official Journal of the European Union [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:306:0012:0024:EN:PDF>. – Р. 28–30.

ципи. Рада повідомляє Європейському Парламенту про свою рекомендацію.

У ст. 121(4) Договору про функціонування Європейського Союзу зазначено таке: якщо згідно з процедурою встановлено, що економічну політику держави-члена не узгоджено із загальними керівними принципами, або якщо вона загрожує належному функціонуванню економічного та монетарного союзу, Комісія може надіслати попередження відповідній державі-членові. Рада за рекомендацією Комісії може надіслати необхідні рекомендації відповідній державі-членові. Рада за пропозиці-

єю Комісії може прийняти рішення про оприлюднення своїх рекомендацій. У рамках сфери застосування цієї норми Рада діє без урахування голосу члена Ради, що представляє відповідну державу-члена.

Механізм сигналів тривоги містить матрицю макроекономічних і макрофіскальних індикаторів (Scoreboard) для ранньої ідентифікації та своєчасного моніторингу внутрішніх і зовнішніх дисбалансів. Згідно зі ст. 4 Регламенту ЄС № 1176/2011 матриця індикаторів має включати індикативні порогові значення, котрі відображають рівень тривоги щодо стану того чи іншого індикатора (табл. 9.2.1). Європейська Комісія зобов'язана удосконалювати та поновлювати індикатори як мінімум один раз на рік.

За методологією МВФ валовий зовнішній борг – це загальний обсяг заборгованості за всіма наявними, але в жодному разі не умовними зобов'язаннями, що мають бути сплачені боржником у вигляді основної суми та процентів у будь-який час у майбутньому і які є заборгованістю резидентів певної економіки стосовно нерезидентів. Валовий зовнішній борг класифікується за стандартними компонентами відповідно до “Статистики зовнішнього боргу: Керівництво для складачів та користувачів” МВФ (2003). Розподіл загального обсягу валового зовнішнього боргу здійснюється за чотирма секторами економіки:

- державне управління;
- органи грошово-кредитного регулювання;
- банки;
- інші сектори (нефінансові корпорації, некомерційні організації, що обслуговують домогосподарства (НКОДГ), домогосподарства, інші фінансові корпорації (окрім кредитних організацій)).

З 2012 р. відповідно до стандартних компонентів шостого видання “Керівництва з платіжного балансу та міжнародної інвестиційної позиції” МВФ (2009) назва сектору “органи грошово-кредитного регулювання” змінена на “центральный банк”, а “банки” – на “депозитні корпорації (окрім центрального банку)”.

Зовнішні зобов'язання, в тому числі кредити суб'єктам підприємницької діяльності, надані нерезидентами під гарантії уряду, класифікуються за інституційним сектором позичальника.

Відповідно до шостого видання “Керівництва з платіжного балансу та міжнародної інвестиційної позиції” валовий обсяг зовнішнього боргу з 2012 р. подається за такими фінансовими інструментами:

- боргові цінні папери;

Таблиця 9.2.1

Індикатори макроекономічних і макрофіскальних дисбалансів у державах – членах Європейського Союзу

Індикатори	Внутрішні дисбаланси			Зовнішні дисбаланси		
	Валовий зовнішній борг, % ВВП	Борг приватного сектору, % ВВП	Кредити приватному сектору, % ВВП	Середньорічний баланс поточного рахунку за три останні роки	Чиста міжнародна інвестиційна позиція, % ВВП	Реальний ефективний обмінний курс, % зміни за три роки
Порогове значення індикатора	+60 %	160 %	+15 %	+6/-4 %	-35 %	+/-5 % (Єврозона) +/-11 % (поза Єврозоною)
Період для обчислення порогового значення	-	1995–2007	1995–2007	1970–2007	Наявні дані за перший рік середини 1990-х років – 2007 р.	1995–2007
Додаткові індикатори	-	Борг приватного сектору на консолідованій основі; середньорічний темп зростання фінансових зобов'язань неконсолідованого фінансового сектору	Відсоток зміни зобов'язань неконсолідованого фінансового сектору	Відношення поточного рахунку до ВВП; відношення поточного і капітального рахунків до ВВП; відношення чистого торговельного балансу енергетичними товарами до ВВП	Відношення чистого зовнішнього боргу до ВВП; відношення прямих іноземних інвестицій до ВВП	Відсоток зміни реального ефективного обмінного курсу протягом трьох років відносно інших країн зони євро

Джерело: European Commission. Scoreboard for the surveillance of macroeconomic imbalances // Occasional Paper. – 2012. – № 92. – February. – P. 28.

- кредити;
- валюта і депозити;
- торгові кредити та аванси;
- інші боргові зобов'язання;
- прямі інвестиції: міжфірмовий борг.

Фінансовий лізинг, отриманий від нерезидентів, вважається позицією і враховується у складі валового зовнішнього боргу.

Приватний борг як складова валового зовнішнього боргу складається з боргових зобов'язань банків-резидентів (сектор “банки”) та підприємств-резидентів (сектор “інші сектори”). Заборгованість банків та підприємств, що мають державну частку власності, обліковується у складі приватного боргу. Кредити, надані компаніям під гарантії уряду, класифікуються як зобов'язання інших секторів. Погашення боргових зобов'язань шляхом постачання товару та/чи надання послуги враховується при визначенні обсягу валового зовнішнього боргу.

Короткостроковий борг складається з торгових кредитів, наданих суб'єктам підприємницької діяльності включно з тими, що мають державну частку власності; короткострокових кредитів, наданих суб'єктам підприємницької діяльності включно з тими, що мають державну частку власності; банківських ощадних (деPOSITИТНИХ) сертифікатів та депозитів, отриманих на термін до одного року, простроченої заборгованості за торговими та приватними кредитами.

Заборгованість, що виникає внаслідок накопичення нарахованих, але не сплачених згідно з графіком періодичних процентних та інших платежів, включається до валового зовнішнього боргу. Ці зобов'язання не враховуються у загальній вартості базового інструмента, а реєструються в категорії “інші боргові зобов'язання”. З 2012 р. відповідно до вимог шостого видання “Керівництва з платіжного балансу та міжнародної інвестиційної позиції” МВФ прострочені зобов'язання обліковуються за відповідними базовими фінансовими інструментами.

Міжфірмовий борг підприємств прямого інвестування перед прямими іноземними інвесторами враховується у складі валового зовнішнього боргу і ставиться в окрему позицію.

Міжнародна інвестиційна позиція (МІП) відображає накопичені запаси зовнішніх фінансових активів та пасивів країни. МІП відображає всі зовнішні фінансові вимоги та зобов'язання країни. Дані МІП включають такі категорії: прямі інвестиції (акціонерний капітал, реінвестовані доходи, інший капітал); портфельні інвестиції (цінні папери, що дають

право на участь у капіталі, боргові цінні папери); інші інвестиції (торгові кредити, кредити та позики, валюта та депозити, інші вимоги та зобов'язання); резервні активи (монетарне золото, спеціальні права запозичення, резервна позиція в МВФ, активи в іноземній валюті, що складаються з готівкових коштів, депозитів, цінних паперів та інших вимог). Складання статистики МІП здійснюється з використанням методу графіка платежів (due-for-payment), а за окремими зобов'язаннями банків за борговими цінними паперами – методу нарахувань (accrual accounting recording bases).

Операції щодо залучення кредитних ресурсів прямим інвестором – резидентом від підприємства прямого інвестування – нерезидента з 2012 р. перенесено зі статті “Прямі інвестиції за кордон, інший капітал, зобов'язання перед закордонними філіями” до статті “Прямі інвестиції, чисті зобов'язання, боргові інструменти, інвестиції підприємств прямого інвестування в прямого інвестора”.

Міжнародні резерви відіграють роль своєрідного буфера для нейтралізації дії зовнішніх шоків, котрі впливають як на рахунок поточних операцій, так і фінансовий рахунок платіжного балансу. Достатній обсяг міжнародних резервів знижує ризик невиконання зовнішньоборгових зобов'язань резидентами країни, підвищуючи її інвестиційну привабливість. Накопичення достатнього рівня міжнародних резервів дає змогу уникнути негативних наслідків пристосування економіки до дії зовнішніх шоків. Показник відношення валових міжнародних резервів до місячного імпорту товарів і послуг дає можливість оцінити тривалість періоду, протягом якого країна спроможна проводити імпортні закупівлі у разі раптового припинення зовнішнього фінансування чи стрімкого падіння експортної виручки.

Як свідчать дані табл. 9.2.2, за показником відношення валового боргу держави до ВВП лише 13 країн ЄС у 2010 р. відповідали критерію Маастрихтського договору (не більше 60 % ВВП). Після набуття чинності Договором про функціонування Європейського Союзу цей показник зафіксовано у Протоколі № 12 “Про процедуру щодо надмірного дефіциту”, який є невід'ємною частиною установчих Договорів ЄС. Найбільш гостро боргова проблема постає у Греції (171 % ВВП), Італії (121 %), Португалії (108 %), Ірландії (106 %) та Бельгії (98 % ВВП). 14 березня 2012 р. країни – учасниці зони євро ухвалили рішення про надання фінансової допомоги Греції у розмірі 39,4 млрд євро – першої частини з другого пакета позик загальним обсягом 130 млрд євро. Внесок Європейського ста-

Таблиця 9.2.2

**Матриця макроекономічних і макрофіскальних індикаторів
у державах – членах ЄС у 2010 р.**

Країна	Внутрішні дисбаланси			Зовнішні дисбаланси		
	Валовий борг держави, % ВВП	Борг приватного сектору, % ВВП	Кредити приватному сектору, % ВВП	Середньорічний баланс поточного рахунку за три останні роки	Чиста міжнародна інвестиційна позиція, % ВВП	Реальний ефективний обмінний курс, % зміни за три роки
<i>Порогове значення</i>	60 %	160 %	15 %	-4 %/+6 %	-35 %	±5 % & ±11 %
Бельгія	98	236	11,6	-0,3	65,7	-0,5
Болгарія	16	146	-6,7	-3,4	-85,6	3,1
Чехія	41	78	2,5	-3,0	-49,3	0,3
Данія	47	238	-2,2	5,0	24,5	-1,7
Німеччина	81	128	4,8	5,9	32,6	-3,9
Естонія	6	133	6,8	2,8	-57,8	0,8
Ірландія	106	310	4,0	0,0	-96,0	-9,1
Греція	171	125	-5,5	-10,4	-86,1	3,1
Іспанія	69	218	-4,1	-4,3	-91,7	-1,3
Франція	86	160	4,0	-1,6	-15,9	-3,2
Італія	121	129	2,6	-2,9	-20,6	-2,1
Кіпр	71	288	16,1	-8,4	-71,3	-0,9
Латвія	42	125	-2,5	3,1	-73,3	-0,6
Литва	39	70	-0,8	0,0	-52,6	3,6
Люксембург	18	326	2,5	7,5	107,8	0,8
Угорщина	81	167	6,4	0,6	-105,9	-3,3
Мальта	71	210	2,2	-4,3	5,7	-3,0
Нідерланди	66	225	0,7	7,5	35,5	-1,6
Австрія	72	161	4,1	2,2	-2,3	-1,0
Польща	56	80	7,1	-4,6	-63,5	-10,9
Португалія	108	249	-3,2	-9,1	-105,0	-1,9
Румунія	33	72	1,8	-4,3	-62,5	-2,4
Словенія	47	128	1,9	-0,4	-41,2	-0,3
Словаччина	43	76	3,3	-2,1	-64,4	4,3
Фінляндія	49	179	4,6	0,6	13,1	-1,3
Швеція	38	232	6,3	6,6	-8,3	3,9
Великобританія	85	205	1,0	-2,2	-17,3	-7,1

Джерело: Alert Mechanism Report – 2013 / European Commission [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/documents/alert_mechanism_report_2012-11_en.pdf. – Р. 24.

білізаційного фонду становитиме 109 млрд євро, з яких 48 млрд євро будуть спрямовані на рекапіталізацію грецьких банків. Після ухвалення рішення про списання частини державного боргу приватними кредиторами на суму 107 млрд євро МВФ вирішив надати Греції 28 млрд євро кредитної підтримки протягом чотирьох років¹.

Зростання заборгованості приватного сектору зумовлено здійсненням програм великомасштабної кредитної підтримки з боку держави в умовах останньої фінансово-економічної кризи. Така підтримка у більшості країн спрямовувалася на стимулювання внутрішнього попиту за рахунок поживлення діяльності реального сектору економіки. У Німеччині, яка є локомотивом економіки Євросоюзу, у 2011 р. підвищення внутрішнього попиту забезпечило зростання ВВП на 2,1 % (при загальному зростанні 3 % протягом року). Скорочення банківського кредитування приватних підприємств нефінансового сектору протягом 2010 р. спостерігалося у Бельгії (-2 %), Німеччині (-0,1), Нідерландах (-2,9), Ірландії (-20,2 %), а також у країнах Балтії (Естонія, Латвія, Литва)².

З початку глобальної кризи до кінця 2009 р. прямі фіскальні витрати на підтримку фінансового сектору в країнах, де мали місце системні банківські кризи, у середньому становили 4,9 % ВВП. Ці витрати включали суми прямого бюджетного фінансування та позабюджетних витрат державних установ, які надавали підтримку фінансовому сектору. За їх рахунок були профінансовані програми поповнення капіталу банків, надання бюджетних позик, викупу державою активів фінансових установ. Протягом 2007–2009 рр. прямі фінансові витрати держави на підтримку банківського сектору дорівнювали (% ВВП): Франція – 1; Німеччина – 1,4; Австрія – 4,1; Бельгія – 5; Великобританія – 8,7; Ірландія – 7,6; Нідерланди – 12,7; Іспанія – 13. Окрім того, здійснювалися програми надання державних гарантій банкам (% ВВП): Франція – 0,3; Австрія – 0,6; Німеччина – 6,1; Бельгія – 7,7; Нідерланди – 10,8; Великобританія – 14,5. Для порівняння зазначимо, що в Україні державна підтримка банків-

¹ Greece over halfway to recovery, says PM // The Financial Times. – 2012. – 18 March ; IMF Executive Board Approves € 28 Billion Arrangement under Extended Fund Facility for Greece [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2012/pr1285.htm>.

² Interim Forecast / European Commission [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/economy_finance/articles/eu_economic_situation/pdf/2012/2012-02-23-interim-forecast_en.pdf. – Р. 6, 18.

ського сектору здійснювалася лише у формі поповнення капіталу банків – загальні витрати становили 4,8 % ВВП¹.

Європейська Комісія виокремила три групи країн за показником S2: вище 2 % – середній ризик; вище 6 % – високий ризик; до 2 % – низький ризик. За прогнозом Комісії за умови повного виконання фіскальних планів, зафіксованих у поточних програмах стабілізації (держави зони євро) або конвергенції (країни ЄС, які не входять до зони євро), у 2020 р. більше 2/3 держав – членів ЄС матимуть розрив довгострокової стійкості публічних фінансів (S2), що перевищує 2 %; у п'яти країнах індикатор S2 матиме значення вище 6 % (Іспанія, Румунія, Кіпр, Греція, Словенія)².

З метою посилення інтеграції в економічній і фіскальній сферах 2 березня 2012 р. 25 держав – членів ЄС уклали Договір про стабільність, координацію й управління Економічним і монетарним союзом³. Новий фіскальний пакт не підписали дві країни ЄС – Великобританія і Чехія. Згідно з Договором структурний дефіцит загального уряду країни не повинен перевищувати 0,5 % ВВП у ринкових цінах. Зазначена норма щодо максимального рівня структурного бюджетного дефіциту має бути внесена до національного законодавства держав – членів ЄС (перевага повинна надаватися внесенню відповідних змін до конституції країни, які слід внести протягом одного року з дня набрання чинності Договором. Передбачено створення централізованого коригувального механізму, який буде автоматично задіяний у разі перевищення встановленої межі 0,5 % ВВП для структурного дефіциту. Контрольний показник для валового державного боргу збережено на рівні 60 % ВВП. Якщо показник відношення валового державного боргу до ВВП істотно нижчий 60 % і ризики порушення довгострокової стійкості публічних фінансів є низькими, держава може зафіксувати в рамках середньострокових бюджетних цілей структурний дефіцит на рівні 1 % ВВП у ринкових цінах (ст. 3.1 Договору).

Європейський суд отримав право накладати штрафні санкції на держави ЄС у разі порушення встановлених фіскальним пактом критеріїв.

¹ IMF Working Paper. Resolution of Banking Crises: The Good, the Bad, and the Ugly / prepared by L. Laeven, F. Valencia. – 2010. – № 146 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2010/wp10146.pdf>. – Р. 33, 34.

² Public finances in EMU – 2011 // European Economy. – 2011. – № 3. – Р. 49, 138.

³ Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union. – Brussels, 2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://european-council.europa.eu/media/639235/st00scg26_en12.pdf. – 24 р.

Відповідно до ст. 260 Договору про функціонування Європейського Союзу звернення до Суду готує Європейська Комісія. Розмір штрафних санкцій не може перевищувати 0,1 % ВВП країни, що порушила встановлені фіскальним пактом контрольні показники. Якщо країна-порушниця входить до зони євро, отримані кошти спрямовуються до Європейського стабілізаційного механізму (European Stability Mechanism). У разі застосування штрафних санкцій до інших держав ЄС отримані кошти скеровуються до загального бюджету Європейського Союзу (ст. 8.2 Договору).

Договір про стабільність, координацію і управління Економічним і монетарним союзом набирає чинності після його ратифікації парламентами 12 країн – членів зони євро. Починаючи з 1 березня 2013 р., фінансова допомога в рамках Європейського стабілізаційного механізму надаватиметься за умови ратифікації Договору і транспозиції норм фіскального пакту в національне законодавство.

У державах – членах ЄС залежно від двох часових горизонтів дослідження (обмеженого чи необмеженого) розраховуються два індикатори розривів стійкості публічних фінансів, які відображають обсяги перманентного бюджетного коригування, необхідного для впевненості в тому, що міжчасові бюджетні обмеження будуть виконані.

Індикатор S_1 показує, що довгострокове коригування структури первинного балансу шляхом збільшення податків або зменшення витрат потребує досягнення показників боргу у 60 % до ВВП у 2060 р., включаючи будь-які додаткові витрати (на прогнозовану дату порівняно з теперішнім періодом), які зростають внаслідок старіння населення. Вибір граничного показника для індикатора S_1 пов'язаний з величиною порогового боргу, який встановлено Договором про функціонування Європейського Союзу.

Формула розрахунку індикатора стійкості S_1 має такий вигляд¹:

$$S_1 = \underbrace{rD_{t_0} - PB_{t_0}}_A - \underbrace{\frac{\sum_{i=t_0+1}^T \frac{\Delta PI_i}{(1+r)^{i-t_0}}}{\sum_{i=t_0+1}^T \frac{1}{(1+r)^{i-t_0}}}}_B + \underbrace{\frac{r(D_{t_0} - D_T)}{(1+r)^{T-t_0} - 1} - \frac{\sum_{i=t_0+1}^T \frac{\Delta PB(\text{ageing})_i}{(1+r)^{i-t_0}}}{\sum_{i=t_0+1}^T \frac{1}{(1+r)^{i-t_0}}}}_C, \quad (9.2.1)$$

¹ Sustainability Report 2009 / European Commission. – Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2009 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication15998_en.pdf. – Р. 149.

де t – індекс певного року;

t_0 – попередній рік щодо початкового року горизонту довгострокового прогнозу;

D_t – скоригований валовий державний борг, % ВВП;

PB_t – структурний первинний баланс, % ВВП;

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

$\Delta PB_t = \Delta PB(\text{ageing})_t + \Delta PI_t$ – зміна структурного первинного балансу дорівнює сумі зміни структурного первинного балансу, що зумовлена змінами видатків бюджету, пов'язаних зі старінням населення та змінами доходу від власності;

$\Delta PB(\text{ageing})_t$ – зміна структурного первинного балансу, зумовлена зростанням видатків, пов'язаних зі старінням населення, порівняно з базовим роком відносно ВВП, тобто така зміна не відображає потоків доходу від власності протягом прогнозованого періоду;

PI_t – дохід від власності, % ВВП;

ΔPI_t – зміна доходу від власності порівняно з базовим роком моделі, % ВВП;

r – різниця між номінальною процентною ставкою та темпом зростання номінального ВВП: $1 + r = \frac{1 + R}{1 + G}$, де R та G відповідно номінальна процентна (або дисконтна) ставка і темп зростання номінального ВВП.

Індикатор S_1 включає такі складові (у %): необхідне коригування початкової бюджетної позиції; коригування з метою досягнення нормативного значення валового державного боргу до ВВП (60 %); коригування довгострокових змін структурного первинного балансу, які пов'язані з впливом демографічних факторів, насамперед зі старінням населення, що потребує збільшення видатків на соціальне забезпечення, охорону здоров'я тощо.

Первинний баланс бюджету – це баланс бюджету за вирахуванням процентних платежів на обслуговування загального державного боргу. Структурний баланс – це баланс бюджету без урахування впливу фактору економічного циклу (фактичний баланс бюджету за вирахуванням циклічно скоригованого балансу бюджету, одноразових і тимчасових виплат).

Циклічно скоригований баланс бюджету визначається за такою формулою:

$$b^* = \frac{(\sum_{i=1}^4 T_i^{r*}) - G^* + X}{Y^*}, \quad (9.2.2)$$

де G^* – циклічно скориговані первинні бюджетні видатки уряду;
 T_i^* – циклічно скориговані надходження податку i -ї категорії;
 X – неподаткові надходження за вирахуванням капітальних і чистих процентних платежів;
 Y^* – потенційний ВВП.

При обчисленні фактичних податкових надходжень виокремлюють чотири категорії податків: податок на доходи фізичних осіб; внески до пенсійного і соціальних фондів; податок на прибуток підприємств; непрямі податки.

Циклічні компоненти розраховуються, виходячи з фактичних податкових надходжень і бюджетних видатків, скоригованих з урахуванням таких показників: відношення потенційного ВВП до фактичного ВВП; відношення структурного безробіття до фактичного безробіття; еластичність податкових надходжень податку i -ї категорії з урахуванням розриву між потенційним і фактичним ВВП:

$$b^* = \frac{\left(\sum_{i=1}^4 T_i \left(\frac{Y^*}{Y}\right)^{\varepsilon_{ti,y}}\right) - G \left(\frac{U^*}{U}\right)^{\varepsilon_{g,u}} + X}{Y^*}, \quad (9.2.3)$$

де T_i – фактичні надходження податку i -ї категорії;
 G – фактичні первинні бюджетні видатки уряду за вирахуванням капітальних і чистих процентних платежів;
 Y – фактичний ВВП;
 U^* – рівень структурного безробіття;
 U – рівень фактичного безробіття;
 $\varepsilon_{ti,y}$ – еластичність i -ї категорії податку з урахуванням розриву між потенційним та фактичним ВВП.

Індикатор S_1 показує, наскільки має змінитися структурний первинний баланс бюджету загального уряду, щоб задовольнити потреби у покритті витрат, пов'язаних зі зміною рівня заборгованості до 60 % ВВП у 2060 р. При цьому враховується зменшення доходів бюджету від власності та збільшення бюджетних видатків на соціальні потреби, зумовлені старінням громадян країни.

Показник S_2 визначається як приріст структурного первинного балансу, необхідний для того, щоб дисконтована вартість майбутнього структурного первинного балансу була достатньою для покриття поточного рівня заборгованості. Цей показник складається з двох компонентів: початкова бюджетна позиція та довгострокові витрати, пов'язані зі старінням населення. Оцінка початкової бюджетної позиції

країни дорівнює 0, якщо структурний первинний баланс у початковому році є достатнім для того, щоб рівень боргу (% ВВП) зберігався на тому самому рівні, що й у початковому році, упродовж тривалого періоду. Це означає, що поточні доходи та первинні видатки повинні залишатися незмінними.

Другий компонент показника S_2 – довгострокові витрати, пов'язані зі старінням населення – показує, наскільки має збільшитись (або зменшитись) у майбутньому первинний баланс, щоб забезпечити належне фінансування прогнозного збільшення (або скорочення) видатків, зумовлених старінням населення.

Формула розрахунку показника стійкості S_2 має вигляд:

$$S_2 = \underbrace{rD_{t_0} - PB_{t_0} - r \sum_{t=t_0+1}^{\infty} \frac{\Delta PI_t}{(1+r)^{t-t_0}}}_D - r \underbrace{\sum_{t=t_0+1}^{\infty} \frac{\Delta PB(\text{ageing})_t}{(1+r)^{t-t_0}}}_E. \quad (9.2.4)$$

Індикатор S_2 показує, що коригування структурного первинного балансу потребує врахування необмеженого горизонту міжчасового бюджетного обмеження, включаючи оплату додаткових витрат, пов'язаних зі старінням населення. На відміну від індикатора S_1 , показник S_2 не враховує додаткового бюджетного навантаження, яке спрямоване на досягнення таргетованого показника боргу у 2060 р. Враховуючи використання при обчисленні параметрів стійкості публічних фінансів необмеженого часового горизонту, індикатор S_2 є більш точним, а тому ширше використовується у бюджетному нагляді.

Індикатор S_2 обчислюється з урахуванням міжчасових бюджетних обмежень (inter-temporal budget constraint). Формула обчислення міжчасових бюджетних обмежень є такою:

$$D_{t_0} - \sum_{t=t_0+1}^{\infty} \frac{PB_t}{(1+r)^{t-t_0}} = 0. \quad (9.2.5)$$

Отже, дисконтована вартість майбутнього структурного первинного балансу повинна покривати поточний рівень валового державного боргу. Міжчасові бюджетні обмеження є прийнятними за умови, що накопичений обсяг боргу повністю компенсується дисконтованою вартістю майбутніх профіцитів первинного балансу. У такому разі стійкість фискальної політики передбачає, що вибір між збільшенням державного боргу і підвищенням податків не впливає на основні макроекономічні показники. Відповідно способи фінансування дефіциту бюджету не мають істотного значення, і фактично дотримується відома тотожність

Д. Рікардо, що передбачає врівноваженість поточних видатків бюджету і майбутніх податкових надходжень.

Рівень індикатора розриву стійкості державних фінансів (сектору державного управління) S_2 для країн ЄС-27 у 2011 р. сягнув 5,3 % ВВП (табл. 9.2.3). При цьому значний вплив на його динаміку здійснює компонент старіння населення (3,1 % ВВП). Що ж стосується початкової бюджетної позиції (первинного балансу бюджету операцій органів державного управління), то її частка становила 2,2 % ВВП. Середньорічний показник розриву стійкості державних фінансів S_2 протягом 2011–2015 рр. передбачено значно скоротити: він має зменшитися до 4,5 % ВВП. Водночас первинний структурний баланс станом на 2011 р. становив $-0,6$ % ВВП та значно погіршився порівняно з середньорічним показником за 2000–2007 рр. Рівень фіскального ризику станом на 2011 р. виявився досить високим – $0,51$ %. Нижчим є індикатор S_2 для країн, які входять до Єврозони-17 ($5,1$ %). Слід звернути увагу на порівняно вище значення показника, який відображає компонент старіння населення ($3,4$ %) країн Єврозони. Передбачається досягнення прийнятнішого первинного балансу операцій органів державного управління на рівні $4,9$ % ВВП, що помітно вище порівняно з ЄС-27.

Стосовно рівня індикатора S_2 для окремих країн, то слід звернути увагу на досить високі його значення для Ірландії ($15,5$ %), Люксембургу ($13,3$ %), Словенії ($12,5$ %), Кіпру ($8,9$ %), Великобританії ($8,8$ %), Іспанії ($8,5$ %), Литви ($8,3$ %), Румунії (8 %). При цьому за факторами впливу на формування розриву стійкості можна відзначити різні варіанти. Зокрема, для Ірландії високого рівня досягають показники як початкової бюджетної позиції, так і компонент старіння населення. Для Люксембургу негативний вплив на формування індикатора S_2 справляє виключно компонент старіння населення. Для Словенії такий вплив є переважним (початкова бюджетна позиція становить $1,9$ %, а компонент старіння населення – $10,6$ %). Для Великобританії складнішою є ситуація з початковою бюджетною позицією.

Натомість для Болгарії та Швеції характерним є наявність негативного значення індикатора S_2 , тобто відсутності розриву стійкості публічних фінансів. При цьому для Швеції немає негативного впливу величини такого розриву спостерігається як з боку початкової бюджетної позиції, так й компонента старіння населення. У Болгарії відзначається негативний вплив початкової бюджетної позиції, який було перекрито позитивним значенням компонента старіння населення. Водночас слід звернути увагу

Таблиця 9.2.3

Індикатори стійкості публічних фінансів у державах – членах ЄС

Країна	Показник розриву стійкості публічних фінансів S_2 (2011 р.)			Показник первинного структурного балансу		Показник потрійного первинного балансу	Показник фіскального ризику (2011 р.)
	Разом	У тому числі		Первинний баланс (2011 р.)	Середньорічний первинний баланс (2000–2007 рр.)		
		початкова бюджетна позиція	компонент старіння населення				
Бельгія	5,8	0,7	5,0	0,6	4,7	5,9	0,78
Болгарія	-1,3	1,0	-2,3	-0,3	2,9	2,3	0,08
Чехія	4,7	2,6	2,1	-1,8	-3,0	4,6	0,32
Данія	-1,7	1,8	-3,5	-0,3	5,2	1,9	0,29
Німеччина	4,1	0,6	3,4	0,9	0,7	5,0	0,40
Естонія	1,0	1,5	-0,5	-0,7	1,4	0,3	0,06
Ірландія	15,5	7,1	8,4	-5,7	2,8	7,2	0,70
Греція	5,7	3,0	2,7	-0,7	0,5	12,7	1,02
Іспанія	8,5	3,2	5,4	-2,1	2,6	6,4	0,54
Франція	4,4	2,3	2,1	-1,3	0,1	2,8	0,61
Італія	1,4	-0,1	1,5	2,1	2,4	3,4	0,88
Кіпр	8,9	2,9	6,0	-2,1	0,8	8,9	0,48
Латвія	1,1	3,4	-2,2	-2,1	-0,7	2,2	0,53
Литва	8,3	4,3	4,0	-3,3	-0,6	4,2	0,53
Люксембург	13,3	-0,2	13,5	0,8	2,6	13,6	-0,05
Угорщина	3,5	3,1	0,5	-1,4	-2,1	3,5	0,82
Мальта	7,3	1,2	6,1	0,0	-1,5	6,3	0,65
Нідерланди	7,6	2,4	5,1	-0,4	2,1	6,5	0,44
Австрія	5,6	1,6	3,9	-0,4	1,5	4,5	0,42
Польща	2,4	3,9	-1,5	-2,6	-1,5	1,1	0,48
Португалія	5,8	2,7	3,0	-1,2	-0,8	3,0	0,73
Румунія	8,0	2,3	5,7	-1,5	-0,4	5,4	0,54
Словенія	12,5	1,9	10,6	-1,1	-0,4	8,4	0,37
Словаччина	6,1	4,3	1,8	-3,3	-2,4	4,0	0,35
Фінляндія	3,6	-0,8	4,4	2,0	6,0	5,5	0,22
Швеція	-1,6	-1,3	-0,2	2,0	3,8	3,1	0,06
Великобританія	8,8	4,5	4,3	-3,5	0,5	4,5	0,53
ЄС-27	5,3	2,2	3,2	-0,6	1,3	4,5	0,51
Єврозона-17	5,1	1,7	3,4	0,0	1,4	4,9	...

Примітка: Середньорічний первинний баланс 2000–2007 рр. слугує як докризовий орієнтир. Показник фіскального ризику за 2011 р. ґрунтується на динамічному аналізі, тобто стандартизації з використанням середнього і стандартного відхилення 27 країн ЄС у 2010 р.

Джерело: Tax reforms in EU Member States 2011. Tax policy challenges for economic growth and fiscal sustainability // European Economy. – 2011. – № 5. – Р. 81 ; Sustainability Report 2009 / European Commission. – Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 2009 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication15998_en.pdf. – Р. 39.

на те, що для Швеції передбачається досягнення до 2015 р. первинного балансу з розривом у 3,1 % ВВП порівняно з його рівнем у 2011 р. у 2 %, а фіскальні ризики є найнижчими серед країн ЄС. Формування первинного балансу операцій органів державного управління з дефіцитом до 2015 р. передбачається і в Болгарії (до 2,3 % ВВП), водночас фіскальні ризики станом на 2011 р. тут були також досить низькими (0,08 %).

У країнах ЄС протягом останніх років відзначалося погіршення стану державних фінансів внаслідок накопичення значних обсягів валового державного боргу, розбалансування фінансів сектору загального державного управління, загострення ризиків фінансування соціальних програм, погіршення фінансового стану державних корпорацій. За підсумками 2011 р. тільки три країни ЄС мали бюджетний профіцит (% ВВП): Угорщина (4,3); Естонія (1) і Швеція (0,3). Найбільший дефіцит бюджету загального уряду зафіксований у таких країнах (% ВВП): Ірландія (-13,1); Греція (-9,1); Іспанія (-8,5); Великобританія (-8,3); Словенія (-6,4); Кіпр (-6,3); Литва (-5,5); Румунія (-5,2); Франція (-5,2); Польща (-5,1). З-поміж 27 держав – членів ЄС 13 країн мали валовий державний борг вище 60 % ВВП¹.

12 вересня 2010 р. Базельським комітетом з банківського нагляду прийнято кодекс нових норм і стандартів зі структури і якості банківських активів, який має створити умови для значного підвищення стійкості банків та їх здатності протистояти новим фінансовим потрясінням. Центральним елементом рекомендацій Базельського комітету є підвищення вимог до рівня і якості власного капіталу банків.

За Базелем III вимоги до мінімального розміру банківського капіталу повинні зазнати таких змін:

- підвищення якості банківського капіталу (покладення в основу системи регулювання капіталу I рівня) і мінімальних вимог до його розміру;
- зростання нормативів адекватності капіталу за торговельним портфелем;
- введення в практику регулювання діяльності банків антициклічних буферів капіталу.

¹ Euro area and EU27 government deficit at 4.1 and 4.5 of GDP respectively // Eurostat Newsrelease. – 2012. – 23 April [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_PUBLIC/2-23042012-AP/EN/2-23042012-AP-EN.PDF.

Антициклічний характер нормативів адекватності капіталу має забезпечити їх зростання в період швидкого нарощування банківських кредитів та їх зниження у період гальмування кредитної діяльності. Так, антициклічна надбавка на капітал спонукатиме банківські установи накопичувати захисні буферні фонди в сприятливі часи та використовувати їх під час кризи. Передбачається, що антициклічні надбавки на капітал застосовуватимуться при досягненні певними макроекономічними показниками порогових рівнів, які перевищують трендові значення. До таких показників належать відношення банківських кредитів до ВВП, підвищення реальних цін на активи та ін.

Базельський комітет з банківського нагляду рекомендує:

- підвищити норматив адекватності для капіталу I рівня з 4 до 6 %, зважених за ступенем ризику активів;
- підвищити вимоги до мінімального розміру звичайного власного капіталу з 2 до 4,5 %;
- ввести обов'язковий буфер збереження вартості капіталу у розмірі 2,5 % відношення капіталу до активів, зважених за ступенем ризику;
- ввести антициклічну надбавку до капіталу, значення якої змінюватиметься від 0 до 2,5 % залежно від стадії економічного циклу.

У міжнародних банківських колах визнається, що посилення вимог до капіталу банків призведе до уповільнення темпів зростання світової економіки і банківського сектору зокрема, але дасть змогу фінансовим установам збільшити вільний капітал для покриття можливих майбутніх фінансових втрат. Таким чином, зменшиться вірогідність банкрутства і підвищиться здатність банків протистояти системним кризам.

МВФ відносить банківські кризи до категорії системних при виконанні двох умов: погіршення фінансового стану банків внаслідок вилучення депозитів чи накопичення збитків; суттєвого втручання держави у банківський сектор для стабілізації кредитного ринку та масового закриття неплатоспроможних банків.

Щодо кількісних критеріїв, то банківські кризи вважаються системними, якщо внаслідок збитків банків частка недіючих позик у їхніх портфелях перевищує 20 % або на банки, які ліквідуються, припадає 20 % активів банківської системи. Характерними рисами системних банківських криз є використання значних сум державних коштів на реструктуризацію банківського сектору (в сумі понад 5 % ВВП) і накопичення

значних збитків у рамках банківської системи, внаслідок чого частка недіючих позик у кредитному портфелі банків перевищує 20 %¹.

Суттєве зростання внутрішніх кредитів підвищує ризики нестабільності банківського сектору. В таких умовах розбалансування активів і пасивів банків за строковістю і видами валют, накопичення банками суттєвих кредитних ризиків, а також невисокий ступінь платоспроможності банківських позичальників можуть стати причиною виникнення ланцюгової реакції дестабілізації фінансової системи після реалізації негативного впливу зовнішніх чинників.

Валютна криза зазвичай визначається як процес вилучення міжнародних резервів, втрати вартості національної валюти більше ніж на 25 % та зміни валютного режиму². Взаємозв'язок валютної і банківської криз має такий вигляд: зниження курсу національної валюти за наявності значних валютних дисбалансів у банківському секторі, зменшення реальних доходів населення та наростання негативних тенденцій у реальному секторі економіки можуть призвести до суттєвого погіршення якості банківських активів і виникнення банківської кризи. У країнах зі слабким банківським сектором кредитний бум на внутрішньому ринку, фінансований із зовнішніх джерел, може призвести до погіршення фінансового стану банків, виникнення проблем з обслуговуванням зовнішніх боргів та розгортання “подвійних криз” – платіжного балансу і банківського сектору з руйнівними тривалими наслідками.

В Україні з огляду на особливості банківського сектору інструменти пруденційного регулювання і контролю за рухом капіталів мають спрямовуватися на зменшення таких джерел ризиків у рамках банківської системи:

- 1) надмірно ризикова структура зобов'язань банків (значні обсяги короткострокових і зовнішніх зобов'язань). Для управління цими ризиками можуть використовуватися пруденційні інструменти (такі як нормативи ліквідності, диференційовані за видами валют) та інструменти контролю за капіталом: ліміти на зовнішні запозичення банків, вищі нормативи резервування зобов'язань банків перед нерезидентами та ін.;

¹ IMF Working Paper. Resolution of Banking Crises: The Good, the Bad, and the Ugly / prepared by L. Laeven, F. Valencia. – 2010. – № 146 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2010/wp10146.pdf>. – Р. 8.

² Kaminsky G. The Twin Crises: The Causes of Banking and Balance-of-Payment Problems / G. Kaminsky, C. Reinhart // American Economic Review. – 1999. – P. 473–500.

- 2) високі кредитні ризики банківських позик в іноземній валюті вітчизняним позичальникам, які не мають надходжень в іноземній валюті й не хеджують свої відкриті валютні позиції. Для управління такими ризиками можуть бути впроваджені вищі нормативи адекватності капіталу для позик в іноземній валюті, ліміти на кредитування позичальників, не захищених від змін обмінного курсу, або навіть прямі заборони на надання валютних кредитів банками;
- 3) валютні ризики, які відображаються у відкритих валютних позиціях банків. Для зменшення таких ризиків органи регулювання можуть встановлювати жорсткіші ліміти відкритої валютної позиції відносно банківського капіталу та запроваджувати обмеження зовнішньої ліквідності.

Невід'ємним елементом регулювання боргових процесів в Україні має стати запровадження спеціальних макропруденційних норм, спрямованих на зниження системних ризиків і попередження утворення боргового нависання в банківському секторі. Однією з таких норм є ліміт заборгованості вітчизняних банків перед нерезидентами.

9.3. МОДЕРНІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОЇ ФІНАНСОВОЇ ДОПОМОГИ СУБ'ЄКТАМ ГОСПОДАРЮВАННЯ В ЄВРОПЕЙСЬКОМУ СОЮЗІ: ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ

Програма економічних реформ на 2010–2014 роки “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава” серед необхідних кроків на шляху стабілізації державних фінансів і створення стійкої фінансової системи передбачає прийняття закону про державну допомогу підприємствам відповідно до стандартів ЄС і СОТ (підрозділ програми “Стабілізація державного бюджету” розділу “Сталий економічний розвиток”). Національний план дій на 2012 рік щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010–2014 роки визначив за необхідне внесення на розгляд Верховної Ради України проекту закону України про державну допомогу суб'єктам господарювання з урахуванням вимог ЄС і СОТ (розділ I “Реформа державних фінансів”, пп. 6.1).

Формування в Україні інституційних, правових та організаційних засад функціонування прозорої системи державної допомоги, спрямованої на мінімізацію її негативного впливу на конкуренцію та міжнародну торгівлю, є необхідною передумовою виконання міжнародних зобов'язань української держави у сфері державної допомоги, визначених Уго-

дами СОТ, Угодою про партнерство та співробітництво між ЄС та Україною, Порядком денним асоціації Україна – ЄС.

Нові зобов'язання виникають за положеннями майбутньої Угоди про асоціацію між Україною та ЄС і вимогами поглибленої та всеохоплюючої зони вільної торгівлі між Україною та ЄС. 30 березня 2012 р. Угода про асоціацію парафрована главами делегацій на переговорах між Євросоюзом та Україною. 19 липня 2012 р. відбулося парафування угоди про поглиблену та всеохоплюючу зону вільної торгівлі. Ця угода містить норму щодо розбудови системи нагляду в сфері державної допомоги на основі стандартів ЄС. Йдеться про заходи державної підтримки, які впливають на стан торгівлі між сторонами і можуть спотворювати конкуренцію, призводити до втрат бюджету і виникнення в отримувачів державної допомоги переваг, які неможливо було б здобути за конкурентних умов.

Невиконання таких зобов'язань може призвести до застосування з боку інших держав механізму правового захисту, передбаченого Угодою СОТ про субсидії і компенсаційні заходи, зокрема накладення компенсаційного мита на українські товари.

9.3.1. Основні вимоги та стандарти щодо надання державної допомоги суб'єктам господарювання в Європейському Союзі

У Європейському Союзі установчими Договорами встановлено розподіл повноважень між Союзом і державами – членами ЄС. За принципом надання повноважень коли Договори надають Союзові виключні повноваження в певній сфері, лише Союз може здійснювати законодавчу діяльність й ухвалювати юридично обов'язкові акти; держави-члени мають право діяти в цій сфері самостійно у разі, якщо вони отримали від Союзу належні повноваження або для впровадження правових актів Союзу. Держави-члени здійснюють свої повноваження в обсязі, в якому Союз не застосовує свої повноваження. Згідно зі ст. 3(1) Договору про функціонування Європейського Союзу саме Союз має виключні повноваження у сфері встановлення правил конкуренції, необхідних для функціонування внутрішнього ринку.

Відповідно до ст. 101(1) Договору про функціонування Європейського Союзу забороняються всі угоди між суб'єктами господарювання, рішення об'єднань суб'єктів господарювання та узгоджені практики, що можуть вплинути на торгівлю між державами-членами і метою або наслідком яких є перешкоджання, обмеження або спотворення конкурен-

ції на внутрішньому ринку, зокрема ті, що: а) прямо або опосередковано встановлюють ціни на купівлю або продаж чи будь-які інші торгівельні умови; б) обмежують або контролюють виробництво, ринки, технічний розвиток чи інвестиції; с) ділять ринки або джерела постачання; д) застосовують неоднакові умови в еквівалентних правочинах з іншими торговими сторонами, створюючи невігідні для них умови конкуренції; е) обумовлюють укладання договорів взяттям іншими сторонами додаткових зобов'язань, які за своєю суттю або згідно з усталеною торговельною практикою не пов'язані з предметом цих договорів.

Ключовим елементом правової системи ЄС у сфері державної допомоги, визначеної Договором про функціонування Європейського Союзу, є загальна заборона будь-якої державної допомоги, що спотворює або може спотворити конкуренцію і впливає на торгівлю між державами-членами ЄС. Стаття 107(1) Договору визначає поняття державної допомоги. Детальні тлумачення правової концепції державної допомоги, кожного її елементу містяться в рішеннях Суду ЄС та Європейської Комісії.

У ст. 107(1) Договору про функціонування Європейського Союзу зазначено: “Якщо інше не передбачено Договорами, будь-яка допомога, яка надається державою-членом за рахунок державних ресурсів у будь-якій формі, та спотворює або загрожує обмеженню конкуренції, надаючи переваги певним суб'єктам господарювання або виробництву певних товарів, є несумісною з внутрішнім ринком, оскільки це позначається на торгівлі між державами-членами”¹.

Отже, державна допомога, що здійснюється за рахунок бюджетних ресурсів, надає переваги окремим суб'єктам господарювання та спотворює конкуренцію, є несумісною із засадами функціонування внутрішнього ринку ЄС.

Згідно з законодавством Європейського Союзу державна допомога повинна відповідати таким ознакам:

1. Державна допомога надається за рахунок коштів бюджету загального уряду. Вона здійснюється у формах прямої передачі (надання) бюджетних ресурсів або неодержання коштів (ненадходження коштів до складу доходів бюджету) внаслідок зменшення ставок за наданими позиками, впровадження податкових пільг,

¹ Consolidated version of the Treaty on Functioning of the European Union // Official Journal of the European Union. – 2010. – 30 March. – С 83. – Vol. 53 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0047:0200:en:PDF>. – Р. 91.

гарантій за кредитами, преференцій щодо амортизаційних відрахувань, участі в капіталі та розподіленні дивідендів, з відрахувань на державне соціальне страхування, пільгових тарифів за користування об'єктами інфраструктури та ін.

2. Оскільки внаслідок отримання державної допомоги бенефіціар (отримувач) опиняється у становищі, яке не є результатом його діяльності на ринку, така допомога не повинна спотворювати конкуренцію.
3. Державна допомога суб'єктам господарювання не повинна обмежувати конкуренцію на внутрішньому ринку (створювати умови для отримання бенефіціаром переваг перед іншими суб'єктами господарської діяльності, які є конкурентами на відповідному сегменті ринку). Державна підтримка може надаватися всім без винятку суб'єктам господарювання на території держави та не передбачає дотримання принципу "вибірковості".
4. Державна допомога суб'єктам господарювання не повинна справляти вплив на торгівлю між державами – членами ЄС, спрямовуватися на зміцнення становища однієї фірми порівняно з іншими фірмами-конкурентами в рамках ЄС.

Згідно зі ст. 107(2) Договору про функціонування Європейського Союзу сумісними з вимогами розвитку внутрішнього ринку є такі види державної допомоги:

- а) допомога соціального характеру окремим споживачам за умови, якщо вона надається на недискримінаційній основі стосовно країни походження відповідних товарів;
- б) допомога, яка спрямовується на ліквідацію наслідків стихійного лиха або надзвичайних ситуацій;
- с) допомога, яка надається окремим регіонам Федеративної Республіки Німеччини з метою вирішення проблем, котрі виникли внаслідок її поділу, якщо визначено, що така допомога необхідна для компенсації економічних втрат, спричинених таким поділом. Через п'ять років після набуття чинності Лісабонським договором Рада, діючи за пропозицією Комісії, може ухвалити рішення, що скасовує цей пункт¹.

¹ Consolidated version of the Treaty on Functioning of the European Union // Official Journal of the European Union. – 2010. – 30 March. – С 83. – Vol. 53 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0047:0200:en:PDF>. – Р. 91.

Державна допомога може надаватися у формах:

- субсидій;
- грантів;
- пільгових позик;
- гарантій за фінансовими зобов'язаннями;
- податкових пільг;
- надання товарів чи послуг за цінами нижче ринкових;
- доступу до інфраструктури за заниженими тарифами;
- зменшення зобов'язань перед соціальними фондами;
- участі в акціонерному капіталі компанії, якщо приватний інвестор купив би такі акції (частки) на ринку за інших умов, ніж ті, з якими погодилася держава;
- надання дивідендів, що належать державі, у розпорядження суб'єктів господарювання;
- інших формах державної допомоги, що покращують фінансовий стан суб'єкта господарювання в результаті передачі йому державних ресурсів.

Поняття державної допомоги в ЄС охоплює видатки та інші способи надання ресурсів суб'єктам господарювання з бюджету загального уряду (кошти державного, регіонального і місцевого бюджетів, державних фондів соціального страхування, ресурси структурних фондів ЄС). Водночас поняття субсидії у контексті Угоди СОТ про субсидії та компенсаційні заходи передбачає, що фінансування чи передача ресурсів здійснюється не тільки з бюджету, а й шляхом надання інших ресурсів за рішеннями уряду. Таким чином, в ЄС деякі форми надання ресурсів не визнаються державною допомогою, проте віднесені до субсидій.

Європейська Комісія контролює дотримання правил надання державної допомоги (ст. 108 Договору ЄС), а держави-члени мають подавати повідомлення щодо програм (схем) державної допомоги, які містять ознаки, передбачені ст. 107(1), до Європейської Комісії до моменту надання такої допомоги. Будь-яка державна допомога до отримання позитивного висновку Комісії щодо її сумісності з внутрішнім ринком ЄС вважається неприпустимою. Державна допомога, отримана без урахування умов Договору, а також використана не за цільовим призначенням, підлягає поверненню або компенсації.

Основними видами державної допомоги в межах Європейського Союзу, які визнані сумісними з правилами функціонування внутрішнього ринку ЄС, є такі:

- *Регіональна допомога* спрямовується на підтримку окремих регіонів та пов'язана:
 - з наданням підтримки регіонам у зв'язку з економічною відсталістю та високим рівнем безробіття з огляду на рівень порівняльних критеріїв, прийнятих в ЄС;
 - з підтримкою розвитку територій для досягнення рівня національних середньозважених показників.
- *Горизонтальна допомога* спрямовується на фінансування заходів для досягнення цілей, спільних для держав – членів ЄС, та використовується для:
 - сприяння розвитку наукових досліджень та інновацій;
 - підвищення рівня захисту довкілля за рахунок нових технологій, раціонального використання природних ресурсів;
 - створення нових робочих місць;
 - санації або реструктуризації підприємств;
 - підтримки розвитку малого та середнього бізнесу;
 - допомоги підприємствам, що забезпечують послуги загального економічного інтересу.
- *Допомога окремим секторам (спеціальні правила виключення)* спрямовується на підтримку секторів економіки, для яких характерні високі ризики підприємницької діяльності. Державна допомога таким секторам надається шляхом запровадження спеціальних правил надання державної підтримки. До таких видів діяльності належать: сільське господарство, транспорт, електроенергетика, вугільна промисловість, суднобудування, поштові послуги, телебачення та радіомовлення.

Починаючи з 2006 р., до системи контролю за державною допомогою ЄС внесено суттєві зміни, спрямовані на запровадження більш зважених оцінок негативних і позитивних наслідків впливу державної допомоги з огляду на ефект впливу на внутрішній ринок ЄС, а також на спрощення правил та механізмів їх правозастосування як на рівні ЄС, так і на національному рівні, зокрема національними судами. Тож були запроваджені нові методології оцінки виключень для певних видів державної допомоги, критерії та правила визначення невеликої державної допомоги для функціонування внутрішнього ринку (принцип *de minimis*), що звільняє держави-члени від обов'язку подання повідомлення на отримання дозволу Європейської Комісії для таких несуттєвих програм або окремих випадків. З 2008 р. значну увагу приділено питанням державної підтримки банківського сектору держав – членів ЄС.

9.3.2. Напрями удосконалення та модернізації державної допомоги в ЄС

8 травня 2012 р. Європейська Комісія ухвалила Повідомлення про модернізацію державної допомоги¹, в якому запропоновано напрями реформування державної допомоги в рамках запровадження всеохоплюючої координації національних економічних політик з метою стимулювання тривалого стійкого економічного зростання, а також підвищення ефективності та результативності бюджетних витрат у контексті реалізації десятирічної стратегії розвитку “Європа 2020”. Державна підтримка повинна спрямовуватися на забезпечення соціально оптимального рівня розвитку підприємництва. Умовами її надання є доповнення, а не заміна витрат приватного сектору.

Необхідність опрацювання широкого пакета заходів щодо модернізації державної допомоги в ЄС зумовлена також тим, що відповідно до чинного законодавства дія багатьох ключових інструментів державної підтримки завершується наприкінці 2013 р. У подальшому застосування зазначених інструментів здійснюватиметься в межах норм і правил нових багаторічних фінансових рамок ЄС на 2014–2020 рр., які наразі розробляються.

Основними цілями модернізації державної допомоги в ЄС Комісією визначено:

- підвищення динамічності й конкурентоспроможності внутрішнього ринку ЄС;
- акцентування діяльності Європейської Комісії на ретельному попередньому розгляді й перевірці програм (схем) державної допомоги, що справляють найбільший вплив на внутрішній ринок, при посиленні співробітництва держав – членів ЄС в процесі правозастосування норм державної підтримки;
- спрощення правил і прискорення процедур ухвалення рішень щодо державної допомоги.

Згідно з повідомленням Європейської Комісії від 08.05.2012 основні напрями модернізації державної допомоги в ЄС включають:

¹Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. EU State Aid Modernisation (SAM). COM(2012) 209 final [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0209:FIN:EN:PDF>. – 9 р.

- 1) пріоритетне спрямування державної допомоги на стимулювання інновацій, впровадження “зелених” технологій, розвиток людського капіталу задля забезпечення зростання, зайнятості й конкурентоспроможності. Державна допомога повинна мати вкрай обмежений вплив на викривлення конкуренції та підтримувати відкритість внутрішнього ринку;
- 2) ідентифікацію та визначення спільних принципів щодо оцінки сумісності всіх заходів державної підтримки з боку Європейської Комісії в умовах неоднакових підходів до оцінки зазначених заходів, що містяться у керівництвах і рамкових документах;
- 3) вимогу щодо максимальної операційності спільних принципів, за якими можна оцінити справжні прорахунки і невдачі ринку, стимулюючи ефекти публічних втручань, включаючи оцінку загального впливу державної допомоги.

Модернізація директивних керівництв з державної допомоги повинна відповідати таким вимогам:

- директивні керівництва мають бути узгоджені зі спільними принципами надання державної допомоги;
- перегляд директивних керівництв повинен базуватися на загальному підході стосовно зміцнення внутрішнього ринку, забезпечення більшої результативності публічних витрат (використання державної допомоги тільки за умови, якщо вона уособлює реальну додану вартість);
- до кінця 2013 р. мають бути переглянуті й консолідовані такі керівництва: з регіональної допомоги; досліджень, розвитку та інновацій; захисту довкілля; професійної підготовки; надання ризикового капіталу підприємствам малого та середнього бізнесу тощо (на ці форми підтримки припадає 2/3 загального обсягу державної допомоги держав – членів ЄС).

Правові норми і процедурні рамки для здійснення державної допомоги мають застосовуватися в однаковий спосіб в усіх державах – членах ЄС.

Модернізація процедури контролю за державною допомогою спрямована на:

- зміцнення бюджетної дисципліни;
- досягнення фіскальної консолідації;
- покращання якості державних фінансів.

Таких результатів потрібно досягти не за рахунок посилення контролю за витрачанням публічних коштів на рівні суб'єктів господарюван-

ня, а за рахунок контролю за дотриманням визначених пріоритетів, а також ретельного аналізу програм (схем) допомоги, що справляють значний вплив на внутрішній ринок Співтовариства та містять потенціал викривлення конкуренції, включаючи фіскальну допомогу. Отже, виникає потреба розглянути питання державного контролю з надання допомоги та більш загальні проблеми конкуренції у контексті наявних механізмів “Європейського семестру”¹. Новацією є посилення системи бюджетного нагляду в його рамках у питанні проведення оцінки Радою ЄС за попередніми рекомендаціями Комісії програм стабільності (держави – члени зони євро) або програм конвергенції (держави ЄС поза межами зони євро) та національних програм реформ².

Надійний контроль державної допомоги важливий для забезпечення належного функціонування єдиного ринку ЄС. Він здійснюється паралельно з ефективною реалізацією вимог внутрішнього ринку і має особливе значення на новостворених ринках, де великі сектори досі отримують значну допомогу з боку держави, котра, як і раніше, відіграє важливу роль у їхньому розвитку (транспорт, поштові послуги, енергетика тощо). Модернізація державної допомоги може поліпшити функціонування внутрішнього ринку за рахунок ефективнішої політики, спрямованої на збереження однакових конкурентних умов для суб’єктів господарювання і боротьби з протекціонізмом. Значення державної допомоги стає дедалі важливішим, особливо у разі мобілізації всього потенціалу внутрішнього ринку для зростання та підвищення рівня зайнятості населення.

Посилення контролю за застосуванням норм державної допомоги передбачає підвищення відповідальності держав – членів ЄС на етапах підготовки і впровадження заходів підтримки та зміцнення моніторингу за вже виконаними заходами державної допомоги з боку Європейської

¹ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. EU State Aid Modernisation (SAM). COM(2012) 209 final [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0209:FIN:EN:PDF>. – Р. 5.

² Regulation (EU) № 1175/2011 of the European Parliament and of the Council of 16 November 2011 amending Council Regulation (EC) № 1466/97 on the strengthening of the surveillance of budgetary positions and surveillance and coordination of economic policies // Official Journal of the European Union. – 2011. – 23 nov. – L 306 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:306:0012:0024:EN:PDF>. – Р. 15.

Комісії. Зниження адміністративного тягаря на суб'єктів господарювання за рахунок спрощення процедур подання повідомлення для отримання державної допомоги може бути передбачено тільки у разі, якщо воно супроводжується зростанням зобов'язань держав-членів стосовно дотримання правил сумісності державної підтримки з вимогами належного функціонування внутрішнього ринку та неухильного дотримання єдиних правил контролю і моніторингу.

9.3.3. Пропозиції щодо урахування норм та стандартів ЄС у частині державної підтримки суб'єктів господарювання в умовах модернізації державної допомоги в Україні

Питання надання державної допомоги регулюються Господарським, Бюджетним та Податковим кодексами України, Законами України “Про стимулювання розвитку регіонів”, “Про захист економічної конкуренції”. Важлива роль належить Концепції державної промислової політики, схваленої Указом Президента України від 12.02.2003 № 102, Концепції перебудови системи державних субсидій, що надаються галузям національної економіки, затвердженої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 31.03.2003 № 182, Концепції реформування системи державної допомоги суб'єктам господарювання, затвердженої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 13.01.2010 № 81-р (зі змінами, внесеними згідно з розпорядженням Кабінету Міністрів України від 19.01.2011 № 26-р).

У Концепції реформування системи державної допомоги суб'єктам господарювання зазначено, що основними проблемами, які потребують розв'язання, є:

- відсутність контролю за впливом державної допомоги на конкуренцію та міжнародну торгівлю;
- недостатня прозорість механізму надання та використання державної допомоги.

Результати аналізу законодавства України щодо державної допомоги свідчать про його фрагментарність і відсутність норм, необхідних для розв'язання окреслених проблем. Зокрема, у законодавстві не визначено повноваження державного органу з контролю за наданням державної допомоги, не встановлено правового механізму повернення суб'єктом господарювання незаконно отриманої державної допомоги.

Пропозиції щодо врахування вимог ЄС у підготовці нормативних документів з питань надання державної допомоги в Україні:

1. Закон про надання державної допомоги суб'єктам господарювання в Україні повинен встановити інституційні, правові та організаційні засади моніторингу і контролю за наданням та використанням державної допомоги. Контроль за впливом державної допомоги на конкуренцію та міжнародну торгівлю запроваджується після прийняття закону про державну допомогу суб'єктам господарювання та створення системи моніторингу державної допомоги. Система моніторингу включає збір, обробку, аналіз, передачу та поширення інформації про надану державну допомогу з метою нагляду за дотриманням законодавчих і нормативно-правових актів про державну допомогу.
 2. При опрацюванні законопроекту про державну допомогу суб'єктам господарювання в Україні необхідно врахувати принципи, за якими державна допомога не повинна спотворювати конкуренції та міжнародної торгівлі. Згідно зі ст. 107(2) Договору про функціонування Європейського Союзу такою державною допомогою є:
 - а) допомога соціального характеру, надана окремим споживачам за умови бездискримінаційного її надання на підставі походження відповідних товарів;
 - б) допомога для ліквідації наслідків стихійного лиха або надзвичайних ситуацій.
- З урахуванням положень ст. 107(3) Договору про функціонування Європейського Союзу державна допомога може також надаватися:
- а) регіонам з надзвичайно низьким рівнем життя або високим рівнем безробіття;
 - б) для реалізації важливих національних проектів або розв'язання структурних проблем економіки держави;
 - в) певним видам економічної діяльності або певним секторам економіки, якщо така допомога не впливає негативно на умови торгівлі із зарубіжними країнами;
 - г) на розвиток та збереження культурної спадщини;
 - д) для реалізації інших загальнонаціональних потреб.
3. У законопроекті про державну допомогу суб'єктам господарювання в Україні мають бути враховані стандарти контролю за державною допомогою в Європейському Союзі. Централізований контроль за державною допомогою з боку Європейської Комісії є ключовим фактором ефективного застосування правил

державної допомоги, визначених у ст. 108 Договору про функціонування Європейського Союзу¹. Відповідно до ч. 3 ст. 108 Договору, якщо Європейська Комісія встановлює, що допомога, яку надала держава-член або яку отримано з державних ресурсів, є несумісною з внутрішнім ринком або що таку допомогу використовують неналежним чином, вона приймає рішення з вимогою до держави-члена скасувати або змінити таку допомогу протягом строку, який встановлює Комісія.

4. Укладені Європейським Союзом Угоди про асоціацію з іншими країнами містять правові положення щодо створення операційно незалежного органу, який матиме повноваження для забезпечення належного застосування правил державної допомоги в повному обсязі². Повноваження такого органу охоплюють моніторинг і контроль запланованих та наявних заходів державної допомоги, включаючи повноваження щодо повернення суб'єктами господарювання незаконно отриманої державної допомоги.
5. Орган контролю за державною допомогою повинен мати законодавчо закріплену незалежність у прийнятті рішень, а також фінансову незалежність від надавачів та отримувачів допомоги. Повноваження з контролю за державною допомогою мають бути відокремлені від функцій надавача державної допомоги. На такий орган покладаються повноваження щодо прийняття рішень про повернення суб'єктами господарювання отриманої державної допомоги, яка спотворює або загрожує обмеженням конкуренції. Незалежність органу контролю за державною допомогою має забезпечуватися належним (достатнім) фінансуванням за рахунок коштів державного бюджету.
6. Відповідно до стандартів ЄС надавачами допомоги прямо чи опосередковано є центральні, регіональні та місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, уповноваже-

¹ Consolidated version of the Treaty on Functioning of the European Union // Official Journal of the European Union. – 2010. – 30 March. – С 83. – Vol. 53. – P. 92, 93.

² Stabilisation and Association Agreement between the European Communities and their Member States and Republic of Serbia. Article 74 (4) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/serbia/key_document/saa_en.pdf.

- ні ними установи чи суб'єкти господарювання. Виокремлюється надання суб'єктами господарювання послуг загального економічного інтересу, які не можуть надаватися на комерційній основі без державної допомоги. Згідно зі ст. 14 Договору про функціонування Європейського Союзу сторони Договору, зважаючи на місце послуг загального економічного інтересу серед спільних цінностей Союзу, а також на їхню роль у сприянні соціальної та територіальної єдності, дбають про те, щоб такі послуги надавалися на принципах та умовах, зокрема економічних та фінансових, що уможливають виконання їхньої місії.
7. Для того щоб система контролю за державною допомогою функціонувала належним чином, надавачі допомоги повинні повідомляти контрольний орган про будь-які програми або окремі випадки надання допомоги до початку їх реалізації. Зміст та складові такого повідомлення наведені у Додатку 1 до Регламенту Комісії від 21.04.2004 № 794/2004 (зі змінами та доповненнями).
 8. Контрольний орган провадить оцінку допустимості запропонованих заходів допомоги з огляду на їх наслідки для конкуренції. Після завершення оцінки контрольний орган може прийняти позитивне, умовно-позитивне (встановлюються додаткові умови щодо виконання зобов'язань з боку отримувача) або негативне рішення (державна допомога є несумісною із засадами та правилами справедливої конкуренції). Будь-яка допомога, надана без такого рішення, вважається незаконною і підлягає поверненню. Винятком можуть бути тільки випадки розгляду запиту про надання незначної допомоги (допомога *de minimis*). За стандартами ЄС така допомога щонайменше спотворює конкуренцію, не вважається державною допомогою і тому не повинна повідомлятися Європейській Комісії.
 9. Визначаючи розмір незначної допомоги (допомога *de minimis*), доцільно врахувати норми Регламенту Комісії від 15.12.2006 № 1998/2006. У ст. 2(2) Регламенту встановлено, що сукупний розмір допомоги *de minimis* будь-якому суб'єкту господарювання не може перевищувати 200 тис. євро за будь-який період протягом трьох фінансових років. Для підприємств дорожнього транспорту сукупний розмір допомоги *de minimis* не може перевищувати

100 тис. євро за будь-який період протягом трьох фінансових років¹. Норми Регламенту є чинними до 31 грудня 2013 р.

10. У законопроекті необхідно врахувати, що розмір незначної допомоги (допомога *de minimis*) для суб'єктів господарювання, які надають послуги загального економічного характеру, з 29 квітня 2012 р. збільшено до 500 тис. євро за будь-який період протягом трьох фінансових років². Зазначена норма міститься у ст. 2(2) Регламенту Комісії від 25.04.2012 № 360/2012. Норми Регламенту є чинними до 31 грудня 2018 р.

Державна допомога в ЄС є винятком у загальній політиці захисту конкуренції і спрямовується тільки на досягнення спільних для всіх держав – членів ЄС цілей та пріоритетів з метою досягнення вищого рівня інтеграції. Секторальна допомога в ЄС надається тільки тим секторам і за тих умов, коли вигоди від надання допомоги перевищують спотворюючий вплив на ринковий механізм, що спричиняє державна допомога. Реформування політики надання державної допомоги в Україні з урахуванням підходів ЄС дасть змогу забезпечити ефективніше використання бюджетних коштів, пріоритетний розвиток тих секторів, які найбільше потребують державної підтримки, оскільки вони не можуть залучити достатнього обсягу приватних інвестицій, але є ключовими для економіки країни, і де спотворюючий вплив на ринковий механізм буде мінімальним.

9.4. АНАЛІЗ СТІЙКОСТІ ДЕРЖАВНИХ ФІНАНСІВ УКРАЇНИ ТА ОБҐРУНТУВАННЯ МЕХАНІЗМІВ ЇЇ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

Питанням дослідження стану державних фінансів України та визначення напрямів їх стабілізації і перетворення на активний важіль проведення реформ все ще приділяється недостатньо уваги. У працях провідних вітчизняних науковців (М. Я. Азарова, О. Д. Василика, В. М. Гейця, Т. І. Єфименко, І. О. Лютого, В. І. Міщенко, В. М. Федосова, С. І. Юрія,

¹ Commission Regulation (EC) № 1998/2006 of 15 December 2006 on the application of Articles 87 and 88 of the Treaty to de minimis aid // Official Journal of the European Union. – 2006. – 28 Dec. – L 379. – P. 8.

² Commission Regulation (EC) № 360/2012 of 25 April 2012 on the application of Articles 107 and 108 of the Treaty on the Functioning of the European Union to de minimis aid granted to undertakings providing services of general economic interest // Official Journal of the European Union. – 2012. – 26 April. – L 114. – P. 12.

Ф. О. Ярошенка та ін.) розглядається досить широкий спектр проблем розвитку державних фінансів¹, проте спеціальних теоретичних досліджень із цього важливого напрямку фінансового розвитку країни недостатньо: як фундаментальних, так і прикладних розробок, спрямованих на обґрунтування напрямів стабілізації державних фінансів та перетворення їх на активний інструмент забезпечення економічного зростання та підвищення добробуту громадян.

Статистична база для проведення досліджень з питань державних фінансів не повною мірою відповідає світовим стандартам. Дослідження окремих складових державних фінансів (державних цільових фондів, небанківських фінансових корпорацій та державних нефінансових корпорацій) фактично перебувають на початкових етапах. Основні вимоги до формування та розвитку державних фінансів (за винятком окремих їх складових, зокрема операцій центральних органів державного управління з бюджетними ресурсами та грошово-кредитних державних корпорацій з фінансовими активами) недостатньо відображені в нормативних документах України. Наслідком є накопичення проблем нормативного регулювання розвитку державних фінансів, відсутність обґрунтованих підходів до прийняття рішень з багатьох питань у практичній площині, низький рівень транспарентності розвитку цієї важливої сфери, а також обмежений вплив на неї з боку громадськості.

Протягом 2008–2009 рр. посилювався вплив зовнішніх чинників на розвиток України: відзначалися істотне скорочення зовнішнього попиту на продукцію вітчизняних підприємств, погіршення умов залучення фінансових ресурсів на зовнішніх ринках, різке обмеження припливу капіталу нерезидентів, збільшення відпливу капіталу. Наслідком стало загострення ризиків розвитку реального сектору (який орієнтований на експорт продукції), фінансової системи (через причини обмеження можли-

¹ *Азаров Н. Я.* Инновационные механизмы управления программами развития / Н. Я. Азаров, Ф. А. Ярошенко, С. Д. Бушуев. – К. : Саммит-книга, 2011. – С. 10; *Геєць В. М.* Суспільство, держава, економіка: феноменологія взаємодії та розвитку / В. М. Геєць. – К. : Ін-т екон. та прогнозів. НАН України, 2009. – 864 с.; *Єфименко Т. І.* Формування фіскального простору економічних реформ / Т. І. Єфименко // *Фінанси України.* – 2011. – № 4. – С. 3–23; *Мищенко В. І.* Особливості посткризового реформування фінансового сектору України / В. І. Мищенко // *Фінанси України.* – 2010. – № 10. – С. 3–14; *Фінанси : підручник* / за ред. С. І. Юрія, В. М. Федосова. – К. : Знання, 2008. – 611 с.; *Ярошенко Ф. О.* Управління державними фінансами на інноваційних засадах / Ф. О. Ярошенко, С. Д. Бушуев та ін. – К. : М-во фінансів України : УДУФМТ, 2010. – 492 с.

востей залучення фінансових ресурсів та ускладнення проблем реструктуризації заборгованості за позиками), зменшення обсягів кредитування підприємництва та домогосподарств. Спостерігалися різке скорочення внутрішнього попиту (особливо на інвестиційні ресурси), зниження ділової активності, зменшення зайнятості та реальних доходів населення, скорочення заощаджень, погіршення показників платіжного балансу, зниження ліквідності фінансового сектору.

Такі зміни призвели до загострення проблем розвитку державних фінансів України: ускладнення умов формування доходів (бюджетної системи, державних цільових фондів, державних фінансових та нефінансових корпорацій), перевищення бюджетних зобов'язань обсягів мобілізованої ресурсної бази, погіршення показників фінансової діяльності державних корпорацій, зниження результативності державних витрат, розбалансування сектору державних фінансів та накопичення обсягів його дефіциту.

Дефіцит державних фінансів відображає обсяги фінансових ресурсів, яких бракує для покриття державних витрат. Він виникає через:

- посилення навантаження на державні фінанси в бік збільшення державних витрат внаслідок посилення факторів дестабілізації розвитку економіки: необхідності забезпечення не тільки зростаючих обсягів соціальних виплат, а й підтримки банківської системи та окремих видів економічної діяльності в реальному секторі економіки;
- зменшення мобілізованої ресурсної бази державних фінансів внаслідок погіршення умов залучення доходів через зниження ділової активності;
- зростання дисбалансу між дохідною та витратною частинами окремих складових державних фінансів (державного бюджету, державних цільових фондів, державних фінансових та нефінансових корпорацій) внаслідок використання витратної системи соціального забезпечення, незбалансованого механізму регулювання цін і тарифів на послуги державних фінансових і нефінансових корпорацій, незбалансованих механізмів розрахунків з оплати за такі послуги;
- значний рівень оплати за борговими зобов'язаннями за залучені ресурси в попередні та поточний періоди.

Показники обсягів та структури загального дефіциту державних фінансів не відображається Державною службою статистики України та звітними даними уряду. Оприлюднюється лише інформація про дефіцит сектору загального державного управління. Детальніше відстежується

динаміка показників фінансування дефіциту державного бюджету, проте немає звітності стосовно дефіциту сектору державних фінансових у цілому та державних фінансових і нефінансових корпорацій зокрема. Статистика діяльності державних корпорацій, як правило, відображає величину прибутку (збитку) підприємств. Що ж до обсягів ресурсів, яких бракує для забезпечення їх розвитку, то такий показник можна визначити лише умовно. Водночас останніми роками державними органами управління неодноразово проводилися операції з підвищення капіталізації державних банків та провідних нефінансових корпорацій шляхом використання механізмів державних запозичень, що є свідченням недостатності їх ресурсної бази.

Програма економічних реформ спрямована на забезпечення стабілізації державних фінансів та створення стійкої фінансової системи. Потребують вирішення проблеми, які накопичилися в державному фінансовому секторі: значний рівень перерозподілу ВВП через бюджетну систему та державні цільові фонди, високі показники обсягу фіскальних операцій державних підприємств реального сектору, неефективні та негнучкі видатки, хронічне перевищення зобов'язань відносно мобілізованих державою ресурсів, слабкий фіскальний менеджмент та управління державним боргом. Наслідком стало накопичення значних обсягів дефіциту сектору державних фінансів¹.

Тому вже у 2010 р. постало питання оздоровлення державних фінансів, метою якого є досягнення такого рівня витрат, який забезпечується на основі залучених доходів з обмеженим використанням запозичень. Водночас загострилися проблеми погашення боргу, накопиченого за попередні роки. Тому навантаження на державні фінанси у посткризовому періоді залишається досить значним. За таких умов актуальності набувають питання збалансування ресурсної бази та обсягів витрат сектору державних фінансів або досягнення такого рівня його дефіциту, який не буде фактором накопичення державного боргу зростаючими темпами.

На особливу увагу заслуговує питання дисбалансу бюджетної системи, яке виникає через непропорційний розподіл дохідних джерел та видаткових повноважень між різними рівнями державного управління. За визначенням російських науковців, ідеальна схема бюджетного федера-

¹ Програма економічних реформ на 2010–2014 роки “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава” / Комітет з економічних реформ при Президентові України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.president.gov.ua/.../Programa_reform_Final_1-1.pdf.

лізму передбачає, що обсяги дохідних повноважень відповідають величині видаткових зобов'язань, закріплених за відповідним рівнем державної влади. Проте в практичній діяльності між ними завжди існує невідповідність. Тому завданням державної бюджетної політики є зведення дисбалансу бюджетної системи до мінімуму¹.

Державна служба статистики України відображає дані про співвідношення ресурсної бази та обсягів витрат для окремих секторів: загальнодержавного управління та центральних органів державного управління. Динаміку показників операцій з фінансовими активами загального державного управління відображено в табл. 9.4.1.

Таблиця 9.4.1

Динаміка показників операцій з фінансовими активами загального державного управління України

Показник	2009		2010		2011	
	млрд грн	% до ВВП	млрд грн	% до ВВП	млрд грн	% до ВВП
Доходи	388 562,9	42,54	453 120,5	41,39	559 710,5	42,51
Видатки і кредитування за вирахуванням погашення	444 280,4	48,64	525 441,4	48,00	594 110,5	45,12
Сальдо бюджету (дефіцит/профіцит)	-55 717,5	6,10	-72 320,9	6,61	-34 400,0	2,61
Фінансування	55 717,5	6,10	72 320,9	6,61	34 400,0	2,61
– за рахунок зовнішніх джерел	44 799,9	4,90	47 174,6	4,31	14 501,6	2,61
– за рахунок внутрішніх джерел, у тому числі приватизація	10 917,6	1,20	25 146,3	2,30	19 898,4	1,51
	807,8	0,08	1 093,4	0,10	11 480,3	0,87

Джерело: Державна служба статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua>.

Абсолютні показники обсягу доходів сектору загального державного управління в Україні у 2010 р. збільшилися порівняно з 2009 р. на 64,56 млрд грн, або на 16,61 %. Натомість їх частка щодо ВВП скоротилася на 1,15 %. Видатки і кредитування зросли на 8,12 млрд грн, або на 18,27 %, а їх частка щодо ВВП зменшилася на 0,64 %. Сальдо зведеного бюджету сектору загального державного управління зросло на 16,6 млрд грн, або

¹ Томилина Н. С. Дисбаланс бюджетной системы: несоответствие расходных обязательств и доходных полномочий / Н. С. Томилина // Финансы и кредит. – 2008. – № 26. – С. 28–31.

на 29,8 %, а його частка щодо ВВП збільшилася на 0,51 %. Дефіцит сектору загального державного управління було профінансовано шляхом залучення зовнішніх та внутрішніх джерел.

Переважна частка фінансування бюджету сектору загального державного управління припадала на зовнішні джерела. Проте слід звернути увагу на суттєве зменшення цього показника протягом наведеного періоду: у 2009 р. він сягав 80,41 %, а у 2010 р. скоротився до 65,23 %. Водночас частка зовнішнього фінансування щодо ВВП знизилася на 0,59 %, натомість збільшилося фінансування за рахунок внутрішніх джерел (з 19,59 % у 2009 р. до 34,77 % у 2010 р.). Такі зміни супроводжувалися зростанням їх частки відносно ВВП на 1,1 %. Потрібно також врахувати збільшення надходжень від приватизації у 2010 р. порівняно з 2009 р., які є джерелом неборгового фінансування дефіциту сектору загального державного управління.

Вирішення проблем фінансування сектору загального державного управління відбувалося шляхом накопичення внутрішніх та зовнішніх державних запозичень, збільшення державних гарантій, посилення фіскального тиску, зростання рівня перерозподілу ВВП через державні інституції (бюджетну систему, позабюджетні фонди, державні корпорації), стримування потенціалу розвитку місцевих бюджетів. Наслідком стало стрімке накопичення державного та гарантованого державою боргу.

Активізація заходів фіскальної консолідації в Україні протягом 2011 р. привела до значних змін у структурі операцій сектору загального державного управління. Збільшилися обсяги доходів та їх частка відносно ВВП. Натомість величина видатків і кредитування за вирахуванням погашення номінально зросла, проте значно скоротилася щодо ВВП. Відзначалося істотне скорочення обсягів та частки дефіциту операцій органів загального державного управління (з 6,61 % у 2010 р. до 2,61 % за підсумками 2011 р.). Більш ніж удвічі зменшилася сума його фінансування, що супроводжувалося скороченням частки дефіциту відносно ВВП на 4 в. п. Характерно, що фінансування дефіциту операцій органів загального державного управління зменшилося за рахунок як зовнішніх, так і внутрішніх джерел. Натомість зросла величина фінансування за рахунок надходжень від приватизації державного майна.

Провідна роль у накопиченні дефіциту сектору загального державного управління належить операціям центральних органів державного управління з ресурсами, які залучаються та розподіляються з державного бюджету (табл. 9.4.2).

Таблиця 9.4.2

Динаміка показників Державного бюджету України, млрд грн

Показник	2008		2009		2010		2011		2012
	План	Факт	План	Факт	План	Факт	План	Факт	План
Доходи	231,93	231,72	245,31	209,70	255,00	240,62	303,88	314,57	373,96
Видатки	253,21	241,49	274,16	242,44	307,75	303,59	342,69	333,41	413,60
Кредитування	3,74	2,73	2,71	2,78	1,34	1,29	3,47	4,71	-0,83
Повернення кредитів	1,57	0,75	3,13	3,93	5,52	3,43	10,20	2,29	13,11
Надання кредитів з бюджету	5,31	3,48	5,84	6,71	6,86	4,72	6,73	7,00	12,28
Обсяг дефіциту бюджету	25,02	12,50	31,56	35,52	54,10	64,27	33,34	23,55	38,81

Джерело: закони України про державний бюджет на відповідні роки; Про схвалення і подання Верховній Раді України звіту про виконання Закону України "Про Державний бюджет України на 2007 рік": постанова Кабінету Міністрів України від 23.04.2008 № 416 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>; Про схвалення і подання до Верховної Ради України звіту про виконання Державного бюджету України за 2008 рік: постанова Кабінету Міністрів України від 22.04.2009 № 397; Про подання до Верховної Ради України звіту про виконання Державного бюджету України за 2009 рік: розпорядження Кабінету Міністрів України від 28.04.2010 № 1000-р; Про схвалення звіту про виконання Державного бюджету України за 2010 рік: розпорядження Кабінету Міністрів України від 14.02.2011 № 131-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minfin.gov.ua>; Міністерство економічного розвитку і торгівлі України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://me.kmu.gov.ua>.

Дохідна частина державного бюджету значно зменшилася у 2009 р. порівняно з попереднім роком (на 22,02 млрд грн, або на 9,5 %). Лише за підсумками 2010 р. було забезпечено збільшення доходів бюджету порівняно з попередніми періодами (порівняно з 2009 р. доходи збільшилися на 30,92 млрд грн, або на 14,75 %). Що до видатків, то їх сума порівняно з попередніми періодами постійно зростала. Відзначалася тенденція до зниження показника покриття видатків доходами: у 2008 р. таке співвідношення досягало 95,95 %; у 2009 р. – 85,5 %; у 2010 р. – 79,26 %. У 2009 р. також значно збільшилася сума наданих кредитів з державного бюджету (на 3,23 млрд грн, або на 92,82 %). У 2010 р. їх обсяги було зменшено, проте вони не перекривалися ресурсами, залученими від повернення кредитів, на 1,29 млрд грн.

Наслідком стало те, що обсяги як запланованого, так і фактичного дефіциту державного бюджету з 2008 до 2009 р. швидко зростали. Зокрема, у 2008 р. було прийнято державний бюджет зі значними (порівняно з попередніми роками) обсягами дефіциту (25,02 млрд грн порівняно з 15,72 млрд грн у 2007 р.). Проте в ході виконання державного бюджету виявилось, що сума бюджетного дефіциту досягла 12,5 млрд грн. При цьому не було виконано плану проведення видатків на 11,72 млрд грн та досягнуто запланованих обсягів надання кредитів на 1,83 млрд грн. У 2009 р. величина фактичного дефіциту бюджету перевищила запланований показник на 3,96 млрд грн. При цьому залишилися не профінансованими заплановані видатки на суму 31,72 млрд грн та не досягнуто планових показників надання кредитів в обсязі 0,87 млрд грн.

Показники бюджетного дефіциту, затвердженого законом, за підсумками 2010 р. фактично було перевищено на 10,17 млрд грн. Водночас показників запланованих доходів не було досягнуто і вони виявилися недовиконаними на 4,16 млрд грн, а планові показники надання кредитів були недовиконані на 2,14 млрд грн.

Завдяки активізації бюджетної політики, спрямованої на забезпечення економічного зростання у 2011 р., показники виконання державного бюджету були значно покращені. Законом про державний бюджет передбачалося зростання обсягів доходів (порівняно з показниками, запланованими на 2010 р.) на 19,17 %, видатків – на 11,35 %. Було заплановано досягнути вищих показників бюджетного кредитування за рахунок зростання обсягів повернення кредитів (на 84,78 %) та незначного зменшення операцій з надання кредитів (на 1,9 %). Величина дефіциту державного бюджету мала скоротитися на 38,37 %.

За підсумками виконання Державного бюджету України за 2011 р. (порівняно з попереднім роком) було досягнуто позитивних результатів фактично за більшістю показників (табл. 9.4.3). Обсяги доходів було збільшено на 73,93 млрд грн порівняно з показником, досягнутим у 2010 р., або на 30,73 %. Величина видатків зросла на 29,82 млрд грн, або на 9,82 %. Збільшилися обсяги кредитних операцій за рахунок зростання суми наданих кредитів. Скоротилися показники повернення кредитів. Забезпечення суттєвого зростання доходів бюджету стало основою зменшення величини дефіциту бюджету на 40,72 млрд грн. Слід звернути увагу на перевиконання у 2011 р. планових показників залучення доходів (на 10,69 млрд грн) та зменшення дефіциту бюджету (на 9,79 млрд грн). Водночас планових показників видаткової частини бюджету досяг-

Таблиця 9.4.3

Показники виконання Державного бюджету України, млн грн

Показник	2010	2011	Темпи зростання порівняно з відповідним періодом минулого року, %
Доходи*	240615,2	314572,5	130,7
Видатки,	303588,7	333414,5	109,8
зокрема:			
Економічна діяльність без урахування компенсації НАК “Нафтогаз України” різниці між цінами закупівлі імпортованого природного газу та його реалізацією	32606,4	44771,5	137,3
Компенсація НАК “Нафтогаз України” різниці між цінами закупівлі імпортованого природного газу та його реалізацією суб’єктам господарювання на виробництво теплової енергії, яка споживається населенням	3423,5	0,0	–
Соціальний захист та соціальне забезпечення без урахування видатків на покриття дефіциту коштів Пенсійного фонду України для виплати пенсій	42715,6	45778,4	107,2
Видатки на покриття дефіциту коштів Пенсійного фонду України для виплати пенсій**	26595,7	17755,1	66,8
Кредитування	1292,0	4712,0	–
Надання кредитів	4719,0	7000,6	148,4
Повернення кредитів	–3427,0	–2288,7	66,8
Фінансування (“+” – дефіцит, “–” – профіцит)	64265,5	23554,0	–

* З урахуванням у 2010 р. погашення заборгованості минулих років з відшкодування ПДВ за рахунок випуску ОВДП за спеціальним фондом державного бюджету в обсязі 16,4 млрд грн.

** Зменшення потреби у видатках державного бюджету на покриття дефіциту коштів Пенсійного фонду для виплати пенсій пояснюється зростанням його власних доходів внаслідок високих темпів економічного розвитку та збільшення заробітної плати.

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

нуто не було. Збільшилися обсяги залучених доходів та змінилася їх структура. Загальна сума доходів зросла на 68 948 млн грн, або на 32,03 % порівняно з показником, досягнутим за відповідний період 2010 р. При цьому обсяги податкових надходжень збільшилися на 89 297,8 млн грн, або на 59,72 %, а сума неподаткових доходів скоротилася на 15 987 млн грн, або на 27,52 %. Видаткова частина бюджету зросла на 24 722,3 млн грн, або на 9,27 %. На 2012 р. заплановано покращання показників виконання державного бюджету, однак досить значними залишаються обсяги його дефіциту.

У 2011 р. було значно покращено динаміку показників виконання державного бюджету порівняно з попереднім роком¹.

Збільшено бюджетні витрати на більшість програм, за винятком загальнодержавних функцій, компенсації НАК “Нафтогаз”, ЖКХ, освіти, покриття дефіциту Пенсійного фонду. Видатки на економічну діяльність (без урахування компенсації НАК “Нафтогаз України” різниці між цінами закупівлі імпортованого природного газу та його реалізацією) зросли на 12 165,1 млн грн. За рахунок покращання показників діяльності НАК “Нафтогаз України” було припинено надання компенсації різниці між цінами закупівлі імпортованого природного газу та його реалізації суб’єктам господарювання на виробництво теплової енергії, яка споживається населенням. Значно збільшилися (на 48,35 %) обсяги надання кредитів, натомість скоротилася сума їх повернення. Суттєво скорочено величину фінансування бюджету – на 40 711,5 млн грн, або на 63,35 %².

Проте значними залишалися видатки на покриття дефіциту коштів Пенсійного фонду України для виплати пенсій – 17,76 млрд грн. Варто наголосити на помітному скороченні такої суми за рахунок збільшення власних доходів Пенсійного фонду. Помітні зрушення у бік покращання відзначається і в динаміці показників доходів і видатків Державного бюджету України у 2012 р. (рис. 9.4.4). Водночас значно зросли обсяги фінансування бюджетного дефіциту.

За даними Пенсійного фонду України, до складу його доходів за підсумками 2011 р. з усіх джерел надійшло 197 635,1 млн грн, що порівняно з відповідним періодом минулого року більше на 14 069,9 млн грн, або на 7,7 %. Власні надходження досягли 139 178,8 млн грн і порівняно з

¹ Показники виконання Державного бюджету України за 2011 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/archive/main?cat_id=77643.

² Там само.

Таблиця 9.4.4

Показники виконання Державного бюджету України, млн грн

Показник	2011	2012	Темпи зростання порівняно з відповідним періодом минулого року, %
Доходи	314 616,9	346 025,6	110,0
Видатки,	333 459,5	395 661,8	118,7
зокрема:			
Економічна діяльність	44 771,6	49 396,0	110,3
Соціальний захист та соціальне забезпечення без урахування видатків на покриття дефіциту коштів Пенсійного фонду України для виплати пенсій	45 785,2	59 930,4	130,9
Видатки на покриття дефіциту коштів Пенсійного фонду України для виплати пенсій	17 755,1	15 323,9	86,3
Кредитування	4 715,0	3 751,1	–
Надання кредитів	7 003,6	6 027,9	–
Повернення кредитів	–2 288,7	–2 276,8	–
Фінансування (“+” – дефіцит, “–” – профіцит)	23 557,6	53 387,4	–

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

2010 р. збільшились на 19 836,9 млн грн, або на 16,6 %. Видатки на виплату пенсій та грошової допомоги за 2011 рік становили 210 805,5 млн грн¹.

Стан державних фінансів відображає не тільки розвиток сектору загального державного управління, а й діяльність державних фінансових та нефінансових корпорацій. Протягом 2009–2010 рр. з метою підвищення капіталізації провідних державних корпорацій було активізовано використання механізму ОВДП для збільшення їх статутних капіталів. Значні їх обсяги було спрямовано і на придбання пакетів акцій окремих

¹ Пенсійний фонд України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.pfu.gov.ua/pfu/control/uk/publish/article?art_id=187938&cat_id=94750.

банків (“Укргазбанк”, “Родовід Банк” і Банк “Київ”). Для цього були випущені облігації внутрішньої державної позики, які уряд вніс до статутних капіталів банків. Надалі НБУ викупував їх за номінальною вартістю. Крім того, для покращання фінансового стану державних банків та державних підприємств реального сектору економіки проведено емісію їх власних боргових цінних паперів. Наслідком стало зростання квазі-фіскальних операцій*.

За період з 2007 до 2011 р. різко збільшилися вимоги НБУ до центральних органів державного управління (з 9098 до 87 155 млн грн), що є свідченням нарощування обсягів прямої заборгованості уряду за борговими цінними паперами, отриманими кредитами та кредиторською заборгованістю в інших формах перед центральним банком. Піковими виявилися 2009 та 2010 рр. Зросли також обсяги пакетів цінних паперів центральних органів державного управління у розпорядженні депозитних корпорацій (крім НБУ). Якщо у 2007 р. їх вартість досягала 6252 млн грн, то станом на листопад 2011 р. – 53 945 млн грн¹.

Складним залишається фінансове становище державних нефінансових корпорацій (НАК “Нафтогаз України”, ДП “Укрзалізниця” та ін.). Так, за розрахунками експертів, за підсумками 2010 р. фінансовий дефіцит НАК “Нафтогаз України” досягав 60 млрд грн. У 2011 р. показники фінансової діяльності компанії помітно покращилися, проте проблеми її розвитку є досить гострими².

Таким чином, стан державних фінансів України характеризується накопиченням низки проблем: дефіциту сектору державних фінансів у цілому, дефіциту ресурсів для забезпечення діяльності органів загального та центрального державного управління, зростання обсягів соціальних зобов’язань, низького рівня ефективності управління державними фі-

* Квазіфіскальні операції – операції органів державної влади та місцевого самоврядування, Національного банку України, фондів загальнообов’язкового державного соціального і пенсійного страхування, суб’єктів господарювання державного і комунального секторів економіки, що не відображаються у показниках бюджету, але можуть призвести до зменшення його надходжень та/або потребувати додаткових витрат бюджету в майбутньому (Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI. – Ст. 2).

¹ Національний банк України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.bank.gov.ua>.

² “Нефтегаз” снижает убытки // Экономические известия. – 2011. – 12 мая.

нансами. Наслідком стало нагромадження державного та гарантованого державою боргу (табл. 9.4.5); (рис. 9.4.1–9.4.2).

Загальна сума державного та гарантованого державою боргу протягом останніх років мала тенденцію до зростання. Найвищими темпами вона збільшувалася протягом 2008 та 2009 рр. Тенденція до зростання обсягів заборгованості держави відзначалося і в 2011 р., проте темпи її значно зменшилися. Характерно, що політика нарощування державної заборгованості зазнала певних змін: протягом 2008 р. вищими темпами збільшувався гарантований державою борг, а починаючи з 2009 р. – державний борг. Важливо і те, що у складі державного боргу більш швидкими темпами (крім 2011 р.) зростала внутрішня заборгованість. Що до гарантованого державою боргу, то показники зовнішньої заборгованості швидшими темпами зростали за підсумками 2008 р., у 2009 р. різко збільшилася внутрішня заборгованість, а починаючи з 2011 р., було взято курс на зменшення внутрішньої та збільшення зовнішньої заборгованості. У 2012 р. відзначалася тенденція до зростання внутрішньої заборгованості за державними гарантіями та зменшення зовнішнього гарантування суб'єктів господарювання.

Слід також враховувати фактори впливу монетарної політики на розвиток державних фінансів. Стимування грошової пропозиції та бан-

Таблиця 9.4.5

Динаміка показників державного та гарантованого державою боргу України, млрд грн

Показники	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Загальна сума державного та гарантованого державою боргу	88,74	189,41	317,90	432,30	473,12	515,41
Державний борг, у тому числі	71,29	130,69	227,00	323,47	357,27	399,11
Внутрішні боргові зобов'язання	17,81	44,67	91,07	141,66	161,47	190,30
Зовнішні боргові зобов'язання	53,48	86,02	135,93	181,81	195,80	208,81
Гарантований державою борг	17,45	58,72	90,90	108,83	115,85	116,30
Внутрішні боргові зобов'язання, гарантовані урядом	1,00	2,00	14,06	13,90	12,24	16,22
Зовнішні боргові зобов'язання, гарантовані урядом	16,45	56,72	76,84	94,93	103,61	100,08

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

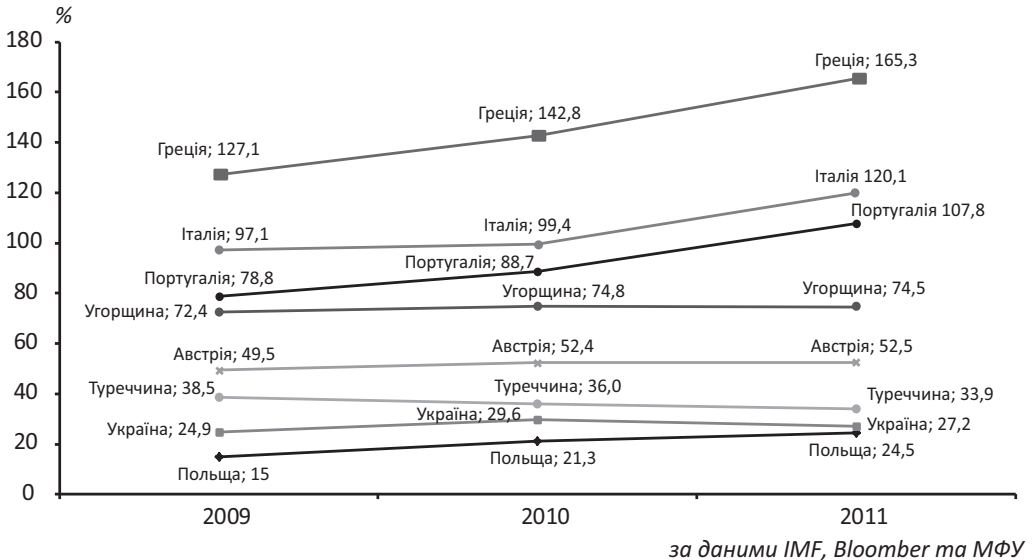


Рис. 9.4.1. Порівняльна оцінка стану державного боргу України та окремих країн (частка боргу у ВВП)

Джерело: Міністерство фінансів України. Офіційний веб-сайт. Державний борг та гарантований державою борг. Порівняльна оцінка стану державного боргу України та окремих країн [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minfin.gov.ua>.

ківського кредитування позитивно позначається на обмеженні темпів інфляції, проте стає фактором негативного впливу на розширення сукупного попиту, що скорочує стимули до активізації ділової активності, внаслідок чого зменшуються обсяги бюджетних доходів.

До факторів, які посилюють ризики розвитку державних фінансів, належать: обмеження внутрішнього попиту внаслідок підвищення жорсткості фіскальної та монетарної політики, уповільнення зовнішнього попиту на вітчизняну продукцію, погіршення доступу до фінансування на міжнародних ринках капіталів (підвищення вартості зовнішніх запозичень). Важливого значення набули розбалансування фінансової діяльності державних цільових фондів та провідних державних фінансових і нефінансових корпорацій.

Протягом 2012 р. та наступних років тиск на сектор державних фінансів буде значним. Загальні виплати за державним боргом у 2012 р. за рахунок коштів державного бюджету досягали 95 482,5 млн грн, з



Рис. 9.4.2. Відношення державного та гарантованого державою боргу України до валового внутрішнього продукту (на кінець відповідних років)

Джерело: Міністерство фінансів України. Офіційний веб-сайт. Державний борг та гарантований державою борг. Відношення державного та гарантованого державою боргу України до ВВП [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minfin.gov.ua>.

яких 53 207,6 млн грн, або 55,7 %, – виплати за внутрішнім боргом, та 42 274,9 млн грн, або 44,3 %, – виплати за зовнішнім боргом¹.

У 2012 р. обсяг платежів з погашення державного боргу становив 65 899,6 млн грн, з яких 34 651 млн грн, або 52,6 %, – зобов'язання за внутрішнім боргом, а 31 248,6 млн грн, або 47,4 %, – зобов'язання за зовнішнім боргом. Обсяг платежів з обслуговування державного боргу у 2012 р. досягав 29 582,9 млн грн, з яких 18 556,6 млн грн, або 62,7 %, передбачено на обслуговування внутрішнього боргу, а 11 026,3 млн грн, або 37,3 %, – відповідно на обслуговування зовнішнього боргу.

¹ Про затвердження Програми управління державним боргом на 2012 рік : наказ Міністерства фінансів України від 01.02.2012 № 67.

Протягом 2012 р. фінансування Державного бюджету України здійснювалося з використанням широкого спектра боргових інструментів. На внутрішньому ринку залучаються запозичення на суму 60 952,7 млн грн, або 61,9 % від загальної суми запозичень, на зовнішніх ринках – 37 531,9 млн грн, або 38,1 %.

Загальний обсяг державного боргу, обрахований у національній валюті у 2012 р., становив 339,11 млн грн. При цьому передбачено, що частка державного боргу в іноземній валюті у загальній сумі державного боргу дорівнює 52,9 %, частка державного боргу з плаваючими процентними ставками – 15,2 %. Середньозважений термін погашення для внутрішнього і зовнішнього державного боргу – 4,1 року.

У розрізі сум запозичень до загального фонду найбільшу питому вагу мають 10-річні ОВДП – 12 млрд грн, або 13,6 % від загальної суми запозичень. Також великим за обсягом є випуск трирічних ОВДП – на 9 млрд грн, або 10,2 %; 12-місячних ОВДП – в обсязі 8,4 млрд грн, або 9,5 %; дво-річних ОВДП – відповідно на 8 млрд грн, або 8,1 %; дев'ятимісячних – на 6,5 млрд грн, або 6,6 %. Питому вагу, меншу за 5 %, мають шестимісячні ОВДП (4,9 %) та тримісячні ОВДП (1,8 %).

За термінами обігу найбільшу питому вагу мають інструменти зі строком погашення від 3 до 12 міс. включно (38,3 %), довгострокові інструменти – 31,3 % та середньострокові – 30,4 %. При цьому короткострокові інструменти з терміном погашення у 2012 р. мають 11,8 %.

До спеціального фонду Державного бюджету України у 2012 р. залучається 5131,9 млн грн від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій, що спрямовуватимуться на реалізацію інвестиційних програм та проектів. Основними за обсягом фінансування є: Проект покращання автомобільних доріг, Проект розвитку міської інфраструктури, Проект з передачі електроенергії тощо.

До основних проблем, які потребують вирішення у сфері державних фінансів України, належать:

- необхідність збільшення ресурсного потенціалу для вирішення соціальних завдань, підтримки розвитку ділової активності та проведення реформ;
- фінансування дефіциту державних цільових фондів та недокапіталізації державних корпорацій через недостатність їх власної ресурсної бази, обмеженості доступу до залучення коштів за умов позик;
- накопичення значних обсягів державних запозичень для фінансування дефіциту державних фінансів, який утворився протягом останніх років.

Програмою економічних реформ на 2010–2014 роки до важливих напрямів стратегічних перетворень віднесено проведення стабілізації державних фінансів та створення стійкої фінансової системи. А у щорічному Посланні Президента України до Верховної Ради України зазначалося, що проблеми і суперечності системи публічних фінансів є головними ризиками для посткризового відновлення економіки, а тому вона потребує реформування¹.

Стабілізація державних фінансів передбачає розв'язання таких основних проблем:

- збалансування ресурсної бази державних фінансів з витратами (як сектору в цілому, так і його окремих складових);
- зведення загального балансу державних фінансів (та його окремих одиниць) з дефіцитом лише для забезпечення економічного зростання та фінансування стратегічних перетворень;
- фінансування дефіциту державних фінансів за умов обмеження зростання державного та гарантованого державою боргу.

Водночас важливими завданнями державних фінансів України є: створення необхідних умов для сталого економічного зростання та підвищення конкурентоспроможності вітчизняного бізнесу, фінансування соціальних проблем, підвищення ефективності фінансової діяльності державних інститутів, збільшення валового нагромадження основного капіталу та підвищення продуктивності праці, забезпечення фінансування заходів, передбачених Програмою економічних реформ на 2010–2014 роки.

До основних напрямів стабілізації державних фінансів, які впроваджувалися у розвинутих країнах, належать: зменшення обсягів дефіциту державного бюджету, обмеження зростання величини державних заборгованостей та витрат на їх погашення і обслуговування, покращання управління державними борговими зобов'язаннями. Для їх реалізації використовуються різноманітні заходи: зниження податкового навантаження на суб'єктів господарської діяльності в реальному секторі економіки (передусім малого та середнього бізнесу), підвищення оподаткування фінансових операцій, стимулювання зайнятості, скорочення державних непродуктивних витрат, раціоналізація державних гарантій та субсидій тощо.

¹ Модернізація економіки – наш стратегічний вибір : щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України. – К., 2011. – 416 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.president.gov.ua.

В Україні взято курс на посилення жорсткості державної фінансової політики та її спрямування на вирішення соціальних проблем, забезпечення економічного зростання, підвищення стійкості державних фінансів. Водночас здійснюється “перезавантаження” державних фінансів у напрямі скерування залучених ресурсів на забезпечення заходів з досягнення цілей та пріоритетів, передбачених Програмою економічних реформ. Вони спрямовані на забезпечення стабільності та стійкості сектору державних фінансів як у довго-, так і середньостроковий та поточний періоди, підвищення ефективності використання ресурсів, залучених до сектору державних фінансів.

Для забезпечення стійкості державних фінансів доцільно запровадити такі механізми:

1. *Механізми, спрямовані на збільшення обсягів ресурсного потенціалу державних фінансів.*

Ресурсний потенціал державних фінансів є недостатнім для виконання функцій держави та фінансування заходів з впровадження реформ. Водночас недоцільно його розширювати за рахунок посилення фіскального тиску на підприємництво, підвищення рівня оподаткування громадян з низькими та середніми доходами, перевищення критичних рівнів запозичень на фінансовому ринку. Не можна вважати прийнятним і підхід до збільшення обсягів ресурсів, які спрямовуються на фінансування реформ, шляхом обмеження фінансового забезпечення розвитку людського і соціального капіталу, а також фінансування соціальних виплат для малозабезпечених категорій населення.

Збільшення обсягів ресурсного потенціалу державних фінансів доцільно здійснювати за таких умов:

- зменшення його частки відносно ВВП, що потребує обмеження фіскального тиску на розвиток бізнесу та громадян;
- стримування накопичення державного боргу, розширення доступу до фінансових ресурсів з боку бізнесу та домогосподарств;
- посилення цільового спрямування та підвищення результативності використання залучених ресурсів.

До механізмів, які спрямовані на збільшення ресурсного потенціалу державних фінансів, належать:

- розширення ресурсної бази шляхом створення адекватніших умов для розвитку державно та соціально орієнтованого бізнесу, обмеження тіньових операцій, ухилення від оподаткування, посилення боротьби з рейдерством;

- скасування пільг та преференцій у сфері оподаткування (як юридичних, так і фізичних осіб), які мають негативну або низьку результативність (з урахуванням як загальнодержавних інтересів розвитку економіки, так і соціальних пріоритетів);
- удосконалення механізмів адміністрування податків і зборів та відшкодування ПДВ, спрямованих на зміцнення фінансової дисципліни та підвищення їх результативності;
- обмеження заходів із залучення додаткових (понад обсяги дохідної частини) ресурсів використанням джерел (за обсягами, структурою та умовами), які не призводять до неконтрольованого накопичення державного боргу;

2. Механізми, спрямовані на забезпечення цільового використання ресурсного потенціалу державних фінансів.

Впровадження Програми економічних реформ (у сферах економічного розвитку, підвищення стандартів життя, поліпшення бізнес-клімату і залучення інвестицій, модернізації інфраструктури та базових секторів) передбачає залучення достатніх ресурсів для їх забезпечення. Джерелами фінансування заходів, спрямованих на вирішення цих завдань, мають стати як державні ресурси, так і активи приватних юридичних і фізичних осіб, мобілізовані з використанням механізмів фінансового ринку. Провідна роль належить державним фінансам, оскільки вони спрямовуються не тільки на пряме фінансування реформ, а й на створення необхідних умов для залучення ресурсів з інших джерел (приватного капіталу, домогосподарств, іноземних інвесторів, коштів міжнародних фінансових організацій).

З метою посилення спрямованості використання ресурсів державних фінансів на фінансування реформ доцільно збільшити капітальні витрати державного бюджету, державних фінансових та нефінансових корпорацій, спрямовані на збільшення внутрішнього попиту на вітчизняну продукцію, запровадження заходів з імпортозаміщення, підвищення енергоефективності. Зокрема, збільшити видатки зведеного бюджету на економічну діяльність, розширити кредитування національних проєктів, підвищити ефективність державних капітальних вкладень та їх концентрацію, підтримуючи технологічні інновації для модернізації вітчизняного виробництва.

Для підвищення цільової спрямованості використання потенціалу державних фінансів доцільно:

- удосконалити механізми розподілу фінансових ресурсів, які залучаються до бюджетної системи зі спрямуванням на зміцнення фінансової бази місцевих бюджетів та посилення бюджетної децентралізації;
- внести зміни до системи тарифів та цін на послуги державних інституційних одиниць, спрямованих на створення достатньої ресурсної бази, з метою формування власних доходів для кожного підсектору загального державного управління;
- удосконалити управління ресурсами, залученими до сектору державних фінансів, шляхом впровадження сучасних інструментів управління як сектором у цілому, так і кожною його структурною одиницею;
- запровадити заходи з оптимізації витрат з боку кожної державної інституційної одиниці;
- упорядкувати перерозподіл фінансових ресурсів між складовими сектору державних фінансів зі спрямуванням на забезпечення фінансової стійкості кожної з них;
- підвищити ефективність використання коштів в межах кожної державної інституційної одиниці шляхом розширення кредитування проектів, спрямованих на вирішення стратегічних завдань розвитку економіки;
- удосконалити механізми надання та використання державних гарантій, надаючи їх для реалізації лише інвестиційних та інноваційних проектів, спрямованих на розвиток пріоритетних напрямів національної економіки та розширення її експортного потенціалу, а також механізми погашення та обслуговування кредитів, наданих під гарантії держави.

3. Механізми консолідації державних фінансів.

Консолідація державних фінансів спрямована на обмеження загального їх дефіциту та нарощування державного боргу. Важливого значення набуває забезпечення його фінансування шляхом залучення джерел, які не справляють значного впливу на накопичення державних боргових зобов'язань (передусім з високою вартістю обслуговування та необхідністю погашення протягом короткострокових термінів), не посилюють ризики зміни валютного курсу, а також інфляційних процесів. Такі завдання вирішуються шляхом оптимізації бюджетних видатків і кредитування, упорядкування механізмів надання та використання державних гарантій, впровадження заходів з підвищення ефективності викорис-

тання ресурсів, залучених до сектору державних фінансів. Водночас підвищення жорсткості податково-бюджетної політики може стати причиною стримування економічного зростання та впровадження ринкових перетворень.

Вирішувати проблеми фінансування бюджету доцільно шляхом раціоналізації його структури, застосовуючи джерела, які не справляють значного впливу на збільшення державного боргу: надходження від приватизації, проведення активних операцій, скорочення короткострокових державних запозичень, використання запозичень з нижчою вартістю обслуговування. Важлива роль належить впровадженню нових форм залучення внутрішніх запозичень (використання нових інструментів мобілізації державних фінансів у вигляді заощаджень домогосподарств та юридичних осіб), а також оптимізації зовнішнього боргового фінансування.

Важливим напрямом є обмеження впливу квазіфіскальних операцій на розвиток сектору державних фінансів через:

- використання дефіциту сектору державних фінансів як фактора розширення обсягів інвестиційних видатків за умов утримання його в економічно безпечних межах та нейтралізації впливу на розвиток грошово-кредитної сфери;
- оптимізацію бюджетної підтримки державних цільових фондів, державних фінансових та нефінансових корпорацій та перехід їх на фінансування видатків з використанням власної ресурсної бази, а також залучення ресурсів, включаючи запозичення, які не призводять до накопичення державного прямого та гарантованого боргу;
- обмеження дисбалансу бюджетної системи шляхом забезпечення обсягів видаткових повноважень місцевих бюджетів відповідними дохідними повноваженнями, що стане фактором ослаблення тиску на державний бюджет;
- створення адекватних умов для збалансування доходів і витрат державних фінансових та нефінансових корпорацій шляхом упорядкування цін і тарифів на енергоносії з урахуванням стану платоспроможності споживачів, енергопостачальних підприємств та ситуації на ринку;
- упорядкування пільгових послуг, які надаються споживачам державними корпораціями, зокрема НАК “Нафтогаз України”, ДП “Укрзалізниця” та ін., шляхом переходу на адресну соціальну підтримку та забезпечення повного відшкодування таких послуг за рахунок власних ресурсів.

4. Механізми зміцнення ресурсної бази державних цільових фондів.

Збалансування бюджетів державних цільових фондів доцільно проводити шляхом збільшення їх власної ресурсної бази та оптимізації видатків. Розширення власної ресурсної бази фондів можливе через запровадження заходів щодо активізації підприємницької діяльності, обмеження тінізації економіки, підвищення результативності адміністрування платежів до складу фондів соціального забезпечення.

Вирішити проблеми дефіциту Пенсійного фонду України можна шляхом проведення пенсійної реформи, спрямованої на оптимізацію виплат солідарної системи та впровадження накопичувальної системи державного пенсійного страхування.

5. Механізми розширення ресурсної бази державних фінансових корпорацій та спрямування її на фінансування пріоритетних напрямів програми реформ.

Збільшення ресурсної бази державних фінансових корпорацій зводиться до їх капіталізації за рахунок власних джерел шляхом розміщення пакетів акцій на вітчизняному та зарубіжних фондових ринках для продажу приватним інституціональним інвесторам, спрямування частини надходжень від продажу одержавлених банків на збільшення статутних капіталів державних фінансових корпорацій, впровадження правила “золотої акції”.

Слід створити сприятливі умови для зміцнення фінансового стану державних фінансових корпорацій з обмеженням використання механізмів ОВДП та накопичення квазіфіскальних операцій, а саме проведення додаткових випусків акцій для розміщення на фондових ринках серед недержавних інвесторів, спрямування дивідендної політики на збільшення обсягів власного капіталу, підвищення рівня корпоративного управління з урахуванням вимог ринкової економіки.

Потребують розроблення та реалізації механізми забезпечення розвитку капіталізованих державою банків (Банк “Київ”, Родовід-банк, Укр-газбанк) з метою оздоровлення та подальшої приватизації. Оздоровлення банків спрямовується на підвищення їх капіталізації та ринкової вартості акцій. Капіталізацію банків доцільно проводити шляхом залучення ресурсів недержавних інвесторів без використання додаткових коштів з державного бюджету або позик у формі ОВДП. Приватизацію банків слід здійснювати за умов повернення до державного бюджету ресурсів, вкладених державою в ході їх капіталізації у попередні роки. Кошти,

одержані від приватизації банків доцільно спрямовувати на фінансування заходів, передбачених програмою реформ.

6. Механізми стабілізації фінансового стану та підвищення соціальної й економічної результативності державних нефінансових корпорацій.

Для забезпечення стабілізації фінансового стану державних нефінансових корпорацій (НАК “Нафтогаз України”, ДП “Укрзалізниця” та ін.) доцільним є впровадження таких механізмів:

- упорядкування державного регулювання цін і тарифів на державні послуги (установлення цін на енергоносії та державні послуги на рівні відшкодування витрат, включаючи інвестиції за умов використання ринкових механізмів їх формування);
- реформування механізмів взаєморозрахунків між суб’єктами ринку енергоресурсів, спрямованого на забезпечення їх проведення на основі вимог ринкової економіки;
- створення умов для погашення заборгованості з боку споживачів за отримані послуги, зокрема енергозабезпечення, транспортування, зв’язок тощо, шляхом підвищення їх фінансової спроможності (підвищення доходів населення, установлення цін на основі ринкових принципів), проведення реструктуризації заборгованості, використання спеціальних механізмів кредитування розстрочення заборгованості;
- обмеження бюджетного фінансування фінансової діяльності державних нефінансових корпорацій шляхом розміщення державних боргових цінних паперів;
- розміщення частини пакетів цінних паперів державних нефінансових корпорацій на вітчизняному та зарубіжних фондових ринках для продажу приватним інвесторам;
- реструктуризації державних нефінансових корпорацій (виокремлення профільних підприємств у самостійні господарські одиниці, створення спільних підприємств, репрофілювання окремих підрозділів тощо).

Підвищення результативності державних нефінансових корпорацій передбачає також: спрямування їх діяльності на реалізацію стратегічних перетворень, визначених програмою реформ; обмеження використання квазіфіскальних операцій; реформування їх управління (підвищення рівня як державного, так і корпоративного управління).

7. Механізми впровадження інноваційних засобів управління сектором державних фінансів.

Управління державними фінансами потребує реформування, спрямованого на підвищення результативності мобілізації, розподілу та використання залучених ресурсів. Напрями проведення реформ такі: впровадження інноваційних механізмів прогнозування та планування державних фінансів, зміцнення фінансової дисципліни та контролю за використанням залучених ресурсів, управління борговими зобов'язаннями держави.

Реформування прогнозування та планування державних фінансів передбачає впровадження стратегічного і середньострокових планів розвитку державних фінансів у цілому; Державного бюджету України, державних цільових фондів, державних фінансових і нефінансових корпорацій зокрема. Стратегічне планування сектору державних фінансів слід спрямувати на визначення стратегічних пріоритетів їх розвитку, вибору джерел фінансування, заходів збалансування між його складовими, напрямів витрачання залучених ресурсів та обмеження державного і гарантованого державою боргу в ході поповнення ресурсів понад обсяги власної ресурсної бази. Важливого значення набуває перехід на використання державних цільових програм під час планування та виконання планів розвитку державних фінансів, упорядкування державних закупівель, підвищення якості фінансового менеджменту на рівні державних підприємств.

8. Механізми, спрямовані на обмеження обсягів державного боргу та підвищення результативності використання залучених ресурсів.

Стратегічним напрямом є обмеження обсягів державного і гарантованого державою боргу та оптимізація його структури. Водночас заборгованість, накопичена у попередні періоди, а також необхідність залучення ресурсів з метою фінансування заходів, передбачених програмою реформ, вимагають використання таких механізмів у найближчі роки, зокрема протягом середньострокового періоду. Обмеження державної заборгованості слід здійснювати поетапно з урахуванням досягнення запланованих цілей та виконання поставлених завдань.

Заходами зі зменшення державної заборгованості слід вважати:

- зменшення обсягів державних запозичень за умов скорочення дефіциту сектору державних фінансів, а також збільшення частки в його фінансуванні неборгових джерел;

- скорочення заборгованості сектору загального державного управління шляхом упровадження заходів, спрямованих на обмеження видаткових зобов'язань, які в соціальній сфері мають низьку соціальну, а в економічній – низьку фіскальну результативність;
- переведення запозичень підприємств та установ державного сектору на ринкову основу шляхом забезпечення власними ресурсами без залучення коштів з державного бюджету або запозичень з боку уряду.

Підвищення ефективності управління державними борговими зобов'язаннями доцільно здійснювати шляхом:

- впровадження заходів з поліпшення управління заборгованістю сектору державних фінансів (обмеження обсягів державних внутрішніх запозичень величиною, яка не справляє негативного впливу на кредитування бізнесу та домогосподарств, а також не призводить до зростання інфляції; оптимізація залучення зовнішніх зобов'язань за обсягами та структурою, які не призводять до погіршення фінансової стійкості сектору державних фінансів; диверсифікація валютного портфеля запозичень, спрямована на обмеження валютного ризику виконання державних зобов'язань; оптимізація обсягів та покращання структури гарантованого державою боргу шляхом впровадження заходів з підвищення якості та ефективності управління ним);
- удосконалення механізмів реструктуризації та дострокового погашення заборгованості державними інституційними одиницями;
- створення належних умов для розширення операцій з борговими зобов'язаннями державних інституційних одиниць на внутрішньому фінансовому ринку (активізація використання похідних фінансових інструментів, сек'юритизації активів, хеджування державних позик).

9.5. МЕХАНІЗМИ СТИМУЛЮВАННЯ ІННОВАЦІЙНОГО РОЗВИТКУ ДЕРЖАВНИХ ФІНАНСОВИХ КОРПОРАЦІЙ

Безінфляційне наповнення бюджету і одночасне стимулювання економічного зростання можна забезпечити лише шляхом взаємодії органів монетарного та фіскального регулювання, оскільки від їх тісної співпраці залежать вартість запозичень для уряду та загальний рівень процентних ставок для суб'єктів господарювання.

Проблемами взаємодії монетарної та фіскальної політики у контексті підтримки економічного зростання займалися вітчизняні науковці В. М. Федосов, В. Д. Лагутін, С. І. Юрій, В. В. Козюк, А. А. Гриценко. Разом з тим недостатньо розглянуті питання впливу такої взаємодії на економічне зростання в контексті антикризової політики.

Зростання грошової маси в Україні у 2005–2008 рр. було спричинено припливом капіталу у вигляді масивних зовнішніх запозичень українських банків. Навпаки, у посткризовий період 2009–2011 рр., зростання грошової маси підтримувалося рекапіталізацією банків, яку проводив український уряд за рахунок внутрішніх випусків облігацій. Станом на середину 2012 р. збільшення грошової маси суттєво відставало від зростання номінального ВВП, що фактично зробило кредитний ресурс непомірно дорогим і утримувало номінальні дохідності державних облігацій на високому рівні.

Ситуація досить високих номінальних і особливо реальних процентних ставок, яка склалася через практично відсутню інфляцію в першій половині 2012 р., є очевидним індикатором недостатньої пропозиції грошей. При цьому темп зростання номінального ВВП в Україні в 2011 р. становив 21,3 %, випереджаючи зростання грошової маси на 7,5 %.

Один з перших дослідників монетарних тенденцій М. Фрідман зазначав, що реальні процентні ставки є найбільш значимим показником достатності грошової маси¹. При зростанні ВВП без відповідного зростання грошової маси процентні ставки мають збільшуватися, оскільки пропозиція грошей відстає від загального попиту в економіці (рис. 9.5.1). У 2012 р. річне (з травня 2011 р. по травень 2012 р.) зростання грошової бази було на рівні середини 2009 р. (рис. 9.5.2).

У цьому контексті доцільно розглянути механізми проведення політики кількісного полегшення центрального банку. Під кількісним полегшенням (quantitative easing) розуміємо придбання центральним банком державних цінних паперів у свій портфель. Кількісне полегшення (QE) є нетрадиційним інструментом монетарної політики, що використовується центральними банками для стимулювання національної економіки, коли звичайна монетарна політика стає неефективною. Центральний банк купує фінансові активи і вводить заздалегідь визначену кількість

¹ *Friedman M. Factors Affecting the Level of Interest Rate / M. Friedman // Proceedings of The Conference on Savings and Residential Financing / Stanford University. – 1968. – 113 p.*

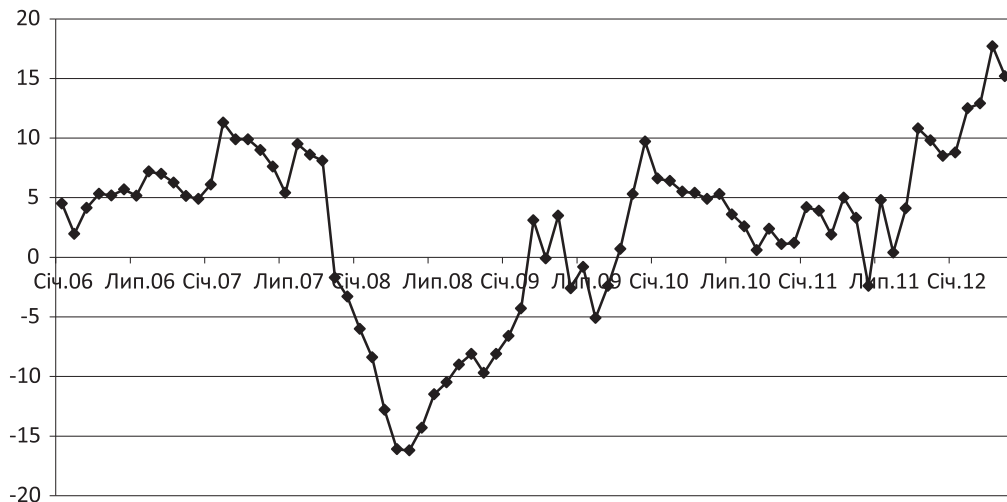


Рис. 9.5.1. Реальні процентні ставки за гривневими депозитами, %

Розраховано за даними Національного банку України, Державної служби статистики України, за індексом споживчих цін; ставки за терміновими депозитами на 12 міс.

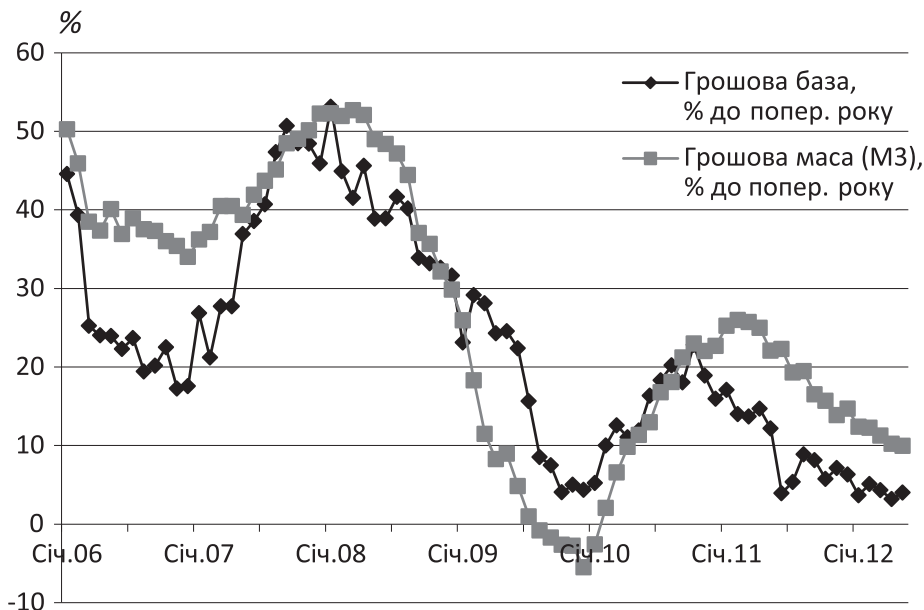


Рис. 9.5.2. Річний приріст грошової маси та грошової бази, %

Джерело: Національний банк України, власні розрахунки.

грошей в економіку. Це відрізняється від більш звичної політики купівлі або продажу державних облігацій. При цьому ринкові процентні ставки зберігають визначені цільові показники. Центральний банк реалізує кількісне полегшення шляхом придбання фінансових активів банків та інших підприємств приватного сектору з новим електронним створенням грошей. Це збільшує надлишкові резерви банків, а також підвищує ціни фінансових активів, знижуючи їх ринкову дохідність. Стимулююча монетарна політика передбачає, що центральний банк купує короткострокові державні облігації з метою зниження короткострокових процентних ставок на ринку через комбінацію надання кредитних ресурсів та операцій на відкритому ринку. Однак, коли короткострокові процентні ставки є близькими до нуля, нормальна монетарна політика не може утримувати їх на низькому рівні. Кількісне полегшення може бути використане органами грошово-кредитного регулювання для подальшого стимулювання економіки шляхом придбання активів на триваліший термін та до погашення і зниження таким чином довгострокових процентних ставок далі за кривою дохідності¹.

Цей інструмент можна віднести до одного з нових методів регулювання фінансових ринків, який застосовується ФРС, Банком Англії, ЄЦБ та іншими банками світу.

Центральний банк Японії, який першим запровадив таку політику в 2001 р., мав на меті придбання значного обсягу цінних паперів для створення необхідної кількості резервів. За його очікуваннями, це мало підвищити ціни на активи і таким чином закінчити період дефляції.

За оцінкою Банку Англії, перший раунд кількісного полегшення знизив дохідність облігацій на цілий відсотковий пункт. Проте дохідність американських облігацій у двох раундах кількісного полегшення, навпаки, зросла, що стало наслідком поліпшення перспектив економічного зростання після вливання коштів і зростання вкладень в акції, тоді як інвестори розпродавали державні облігації.

За дослідженнями Банку Англії, купівля 200 млрд ф. ст. цінних паперів цією установою могло додати 1,5 % до ВВП країни та 1,5 % до інфляції, що є впливом, еквівалентним тривідсотковому зниженню ставки рефінансування².

¹ *Abel A. "14.1", Macroeconomics / A. Abel, B. Bernanke. – 5th ed. – Pearson, 2005. – P. 522–532.*

² *The economic impact of QE: Lessons from the UK / M. A. S. Joyce, M. R. Tong, R. Woods // Reserach-based Policy Analysis. – 2011. – 1 Nov.*

Апологети “кількісного полегшення” на фінансових ринках наголошують, що при перших проявах інфляції можна легко повернути процес у зворотному напрямі, тобто, якщо центробанк купує облігації, то він зможе їх потім продати. Однак питання в тому, наскільки високим буде попит на державні облігації при очікуваннях зростаючої інфляції. Перед урядами ряду країн, таким чином, постала дилема: чи стримати інфляцію тепер, оживити банківський бізнес шляхом масивних вливань ліквідності, чи утримати фінансові системи від нових криз через надмірний ризик, зумовлений всплеском кредитування і значним приростом грошової маси. Ця проблема особливо стосується України, оскільки її фінансова система вразливіша до ризику. Так, коли ряд центробанків світу і НБУ вдалися до експансії ліквідності з вересня 2008 р., ставки міжбанківського ринку у більшості країн поступово знижувалися, як і інфляція. Водночас ставки міжбанківського ринку України досягали рекордних з 2002 р. рівнів, що свідчить про дуже великі розриви між строками залучених та наданих ресурсів. При відношенні кредитів до депозитів на рівні 2,2 наприкінці 2008 р. (порівняно з лише 0,8 у Китаї), а також переважанні короткотермінових ресурсів у пасивах банків (короткострокові депозити фізичних осіб – 57 %¹) банківська система України перебувала в досить ризиковому становищі ще до початку глобальної кризи ліквідності. До того ж відповідне погіршення доступу до зовнішнього ресурсу разом з масовим вилученням депозитів з банків лише посилило негативні тенденції щодо банківської ліквідності. Таким чином, регулювання ліквідності з боку НБУ у майбутньому має переглядатися з метою підвищення дисциплінарного рівня банків.

В Україні наслідки жорсткої монетарної політики НБУ зумовили появу негативних симптомів у банківському секторі:

- корпоративне кредитування перебувало в стані стагнації протягом I півріччя 2012 р., незважаючи на високий попит на кредити і зростання інвестицій в основний капітал на 23 % за перший квартал;
- реальні процентні ставки наблизилися до рекордного рівня, відволікаючи кредитні ресурси на короткострокове міжбанківське кредитування від довгострокового фінансування підприємств і фактично підштовхнувши міжбанківські процентні ставки до зростання;
- кошти на кореспондентських рахунках банків рідко перевищували 21 млрд грн в I півріччі 2011 р. порівняно з 28 млрд грн наприкінці

¹ Бюлетень НБУ. – 2009. – № 4 (193). – С. 73.

2011 р., коли НБУ проводив вливання короткострокового банківського кредитування.

Відзначають кілька каналів впливу QE на загальну кон'юнктуру фінансового ринку. Однак основний – це сигнальний ефект, який теоретично впливає на всі дохідності за облігаціями, оскільки нижчі процентні ставки за державними облігаціями можуть впливати на інші ринкові процентні ставки (табл. 9.5.1).

Таблиця 9.5.1

**Оцінка потенційних наслідків QE для ВВП,
зайнятості, відсоткових ставок, інфляції**

Період	Зайнятість	Процентні ставки	Інфляція
Короткостроковий	Незмінна	Знижуються	Зростає
Середньостроковий	Зростає	Знижуються за умов постійних сигналів ринку про QE	Немає за умови мобілізації коштів центробанком

Складено автором.

Сучасний механізм кількісного полегшення має кілька назв, зокрема “кредитне полегшення”, яке спрямоване на підтримку економіки через збільшення ліквідності і зниження процентних ставок. Інший механізм – стимулювання економіки без створення нових грошей. Прикладом є остання операція ФРС, відома як “Operation Twist”: ФРС продає короткостроковий борг і використовує надходження для купівлі довгострокового боргу. Надання таким чином коштів потенційним інвесторам для довгострокових вкладень стимулює інвестування цих коштів в інші активи. Нарешті, так званий класичний метод передбачає “ребалансування портфеля”. Інвестор, який продає державні цінні папери центробанку, використовує надходження для придбання інших активів, що підвищує їх вартість. Нижчі дохідності облігацій стимулюють нові заpozичення, вищі ціни на акції стимулюють споживання і збільшують попит. При цьому ребалансування портфеля послаблює валюту в країні з вільним курсоутворенням і стимулює експорт.

Основні канали впливу цього інструменту на економіку проявляються через зниження вартості заpozичень для уряду, зменшення майбутнього тягаря оподаткування і зміну очікувань. Так, зобов'язання утримувати короткострокові ставки на низькому рівні протягом тривалого періоду часу викликає більшу довіру, якщо центробанк при цьому купує

цінні папери і бере на себе ризик можливого зростання процентних ставок у майбутньому (рис. 9.5.3).

Купуючи той чи інший актив, ФРС знижує обсяг цінних паперів, які утримує приватний сектор, витісняючи деяких інвесторів і зменшуючи інші запаси. Для того щоб інвестори були готові на такі коригування їх портфелів, очікуваний дохід на цінні папери має знизитися, а їх вартість відповідно зрости. Іншими словами, купівля роздуває ціни на активи і знижує його прибутковість. Можна було б очікувати, щоб ці ефекти перекинулися на інші активи, схожі за характером, тією ж мірою, якою інвестори готові провести заміну поміж активами. Дослідники часто називають таку поведінку “каналом балансування портфеля”.

Програма кількісного пом'якшення Банку Японії у 2001 р. знизила до нуля короткострокові ставки, які залишалися на цьому рівні протягом майже десятиріччя.

Національний банк України за прикладом найбільших центробанків світу суттєво збільшив обсяги рефінансування. З жовтня 2008 р. було проведено операцій з рефінансування загальним обсягом понад 160 млрд грн. За цей же період було проведено операцій з мобілізації ресурсів на понад 50 млрд грн. Звичайно, значний стрибок в обсягах ліквідності був зумовлений погіршенням можливостей залучення нового ресурсу для банків і стабілізації ситуації на міжбанківському ринку. Однак НБУ, на відміну від ФРС, не мав змоги купувати іпотечні облігації. Натомість НБУ активно провадив операції з купівлі нових ОВДП і за 7 міс. 2009 р.

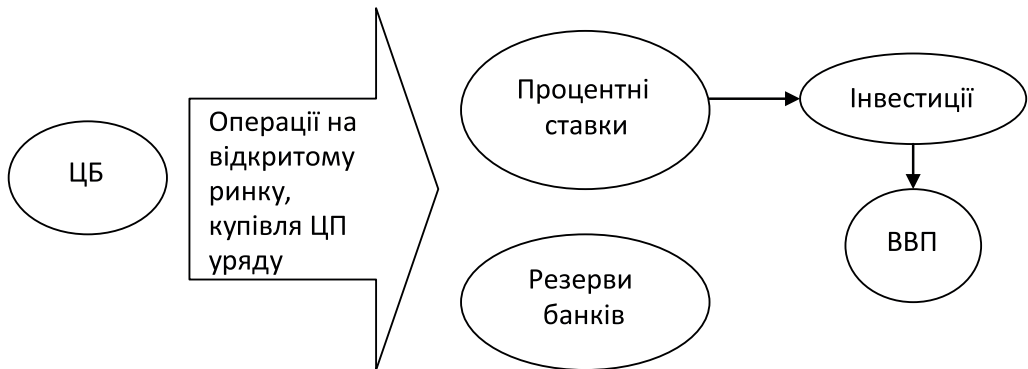


Рис. 9.5.3. Вплив політики центрального банку на економічне зростання через QE

Складено автором.

придбав цих паперів більш ніж на 19 млрд грн¹. При падінні попиту на гроші й зниженні виробництва грошова маса суттєво не знизилася і відповідно зростання інфляції тривало. Водночас зростання кредитного портфеля зупинилося: у гривні воно становило 4,1 % щодо попереднього року, а у валюті, з урахуванням девальвації гривні на 55 %, навіть знизилася.

Станом на липень 2012 р. ФРС двічі здійснювала купівлю масштабних позичок. Як наслідок, її активи збільшилися з 800 млрд дол. до кризи до близько 3 трлн дол. – з 2008 р. Перша програма була оголошена в листопаді 2008 р. і передбачала купівлю іпотечних і сек'юритизованих облігацій двох контрольованих державою кредиторів Freddie Mac і Fannie Mae. Друге “кількісне пом'якшення” відбулося з листопада 2010 р. загальним обсягом 600 млрд дол. У вересні 2011 р. ФРС також оголосила про так звану операцію “Твіст”. У її рамках до середини 2012 р. було придбано 400 млрд дол. довгострокових державних облігацій і продано ті ж облігації з коротшим терміном погашення, внаслідок чого загальний баланс залишився незмінним. Водночас ФРС заявила, що дохід від погашення іпотечних сек'юритизованих облігацій буде інвестовано в ті самі цінні папери. У травні 2012 р. у Федеральній резервній системі вирішили, що операція “Твіст” триватиме до кінця 2012 р. і обсяги купівлі облігацій збільшаться на 267 млрд дол.

Деякі автори акцентують на тому, що QE може бути потужним інструментом боротьби з дефляцією. Крім того, наслідки монетарної політики оцінюються шляхом порівняння монетарної бази з номінальним доходом і відповідної його динаміки при застосуванні політики QE².

Кількісне полегшення в Україні має дві форми: придбання цінних паперів і довгострокове рефінансування, хоча останнє не завжди є кількісним полегшенням. В обох випадках створюються нові гроші, які спрямовуються або на економічний розвиток, або на фінансування бюджетного дефіциту чи рефінансування боргів, термін погашення яких наближається.

Іншою причиною повільного зростання грошової маси було продовження стерилізації гривні через валютні інтервенції НБУ. Золотова-

¹ За даними НБУ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.bank.gov.ua/Fin_gyn/OVDP/T-bills_debt.htm, за мінусом даних щодо придбаних ОВДП у портфель банків.

² *Wieland V.* Quantitative Easing: A Rationale and Some Evidence from Japan / *V. Wieland* // *The NBER International Seminar on Macroeconomics*. – 2009. – P. 354–366.

лютні резерви НБУ знизилися на 3,3 млрд дол. в 2011 р. і скоротилися ще на 2,3 млрд дол. за 7 міс. 2012 р. Це було зумовлено державним делевериджем, чи виплатами державного зовнішнього боргу та виплатами за імпортований газ з відповідною акумуляцією гривневих ресурсів для купівлі іноземної валюти.

За нормальних ринкових умов центробанки впливають на короткострокові процентні ставки через операції на відкритому ринку. У цьому разі здійснюється купівля чи продаж цінних паперів через вилучення резервів з банківської системи. Однак резерви не є первинною метою, скоріше нею виступають процентні ставки, оскільки нижчі ставки стимулюють витрати та інвестиції і, зрештою, ВВП.

Слід також зазначити, що уряд обмежений у проведенні політики QE до тієї міри, поки цінні папери, які він продає, є ліквідними. В іншому разі негативна інформація про можливість дефолту і фіскальної політики у майбутньому матиме вплив на їх вартість¹.

Така тенденція є показовою щодо приросту державних цінних паперів у портфелі банків загалом. Якщо в 2012 р. обсяг ОВДП у портфелі банків підвищився на 19,5 млрд грн, то близько половини цього приросту припадало на Ощадбанк та Укрексімбанк, тоді як приріст ОВДП у портфелі НБУ становив 4,5 млрд грн за цей же період. Фактично можна констатувати, що політика кількісного полегшення НБУ у попередні роки перейшла у політику придбання ОВДП державними фінансовими установами, що з урахуванням дохідностей ОВДП на вторинному ринку потенційно означає як зниження процентної маржі для цих установ, так і прибутків. Окрім того, оскільки ці установи мають вагому питому вагу у кредитуванні, відбувається уповільнення інвестиційного процесу в економіці, тому що кредити в реальний сектор економіки практично не зросли. За перші 5 міс. їх приріст становив лише 1,3 %, або 5,3 млрд грн, порівняно з понад 18 млрд грн приросту ОВДП у портфелі банків.

Існує два основних шляхи проведення грошової експансії НБУ. Перший – купівля державних облігацій на вторинному ринку (НБУ заборонено купувати облігації Міністерства фінансів України на первинних аукціонах), що дасть змогу вивільнити ліквідність. Другий – надання довгострокового фінансування банкам для купівлі високоприбуткових

¹ “The Great Escape? A Quantitative Evaluation of the Fed’s Liquidity Facilities”. Federal Reserve Bank of New York Staff Reports / M. Del Negro et al // Staff Report. – № 520. – 2011. – October.

ОВДП на аукціонах Міністерства фінансів України. В обох випадках створюються нові гроші.

З 2008 р. НБУ активізував купівлю ОВДП, загалом придбавши 90,3 млрд грн станом на 1 серпня 2012 р. (рис. 9.5.4). При цьому обсяг операцій з рефінансування значно випереджав обсяг операцій кількісного полегшення. Однак ми припускаємо, що ефективність рефінансування в забезпеченні економіки ресурсами була меншою порівняно з QE, оскільки останній має вплив на довгострокові процентні ставки. Нижче перевіримо цю гіпотезу.

Для оцінки ефективності інструментів НБУ на рівень процентних ставок фінансового ринку пропонуємо оцінити авторегресійну модель типу:

$$\text{Log}(LT_Intr.) = \alpha + \beta_1 \log(QE_NBU(-1)) + \beta_2 \log(NBUr(-1)) + \varepsilon, \quad (9.5.1)$$

де $LT_Intr.$ – ринкові процентні ставки (середньозважені кредитні ставки за довгостроковими кредитами; середнє значення за місяць; за даними НБУ);

QE_NBU – зміна ОВДП у портфелі НБУ;

$NBUr$ – обсяги рефінансування, наданого НБУ.

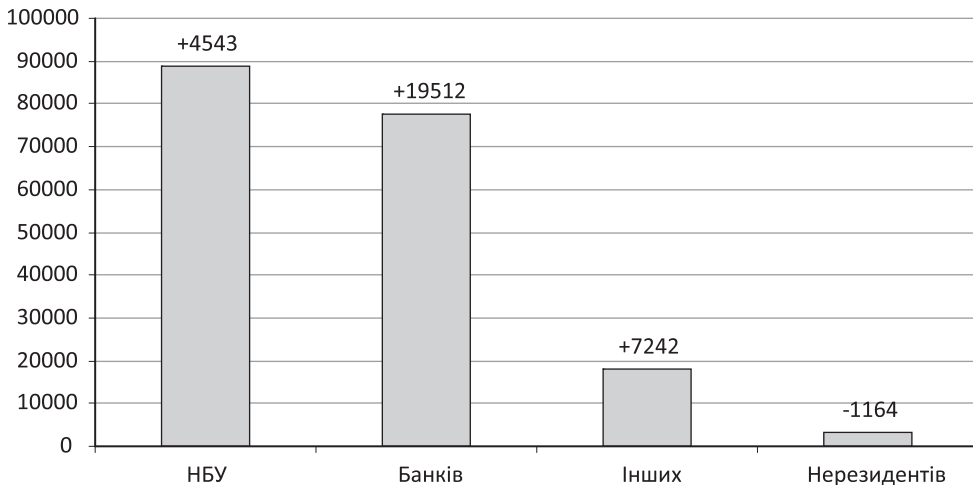


Рис. 9.5.4. ОВДП в обігу станом на 01.07.2012 р., млн грн (приріст з початку 2012 р.)

Джерело: Національний банк України, власні розрахунки.

Також оцінимо авторегресійну модель впливу на короткострокові відсоткові ставки:

$\text{Log}(ST_Intr.) = \alpha + \beta_1 \log(QE_NBU(-1)) + \beta_2 \log(NBUr(-1)) + \varepsilon$,
де $ST_Intr.$ – ринкові процентні ставки (середньозважені кредитні ставки за довгостроковими кредитами, за даними НБУ);

QE_NBU – зміна ОВДП в портфелі НБУ;

$NBUr$ – обсяги рефінансування, наданого НБУ;

$N = 46$ (09:2009–06:2012).

Оцінивши модель, одержуємо (t-статистика в дужках):

$$\text{Log}(LT_Intr.) = 32,6 - 0,21 \log(QE_NBU(-1)) + 0,04 \log(NBUr(-1)) + \varepsilon.$$

(121) (1,95) (0,43)

Пояснювальна властивість регресії – 0,58.

Аналогічно оцінюємо модель для короткострокових процентних ставок:

$$\text{Log}(ST_Intr.) = 57 - 0,06 \log(QE_NBU(-1)) - 0,12 \log(NBUr(-1)) + \varepsilon.$$

(143) (0,68) (0,34)

Пояснювальна властивість регресії – 0,43.

Оскільки приблизно дві третини всіх наданих кредитів рефінансування НБУ є операціями прямого репо, очевидно припустити, що значні обсяги наданих кредитів використовуються для купівлі ОВДП банками, що відповідно позначається на їх дохідності. Така ситуація підтверджується і даними розвинутих країн, де політика QE останніх років вплинула на зниження дохідностей державних цінних паперів¹. Можна також констатувати зовсім незначний вплив операцій з регулювання ліквідності на рівень довгострокових процентних ставок порівняно з впливом QE на їх динаміку (рис. 9.5.5).

З огляду на зазначене ми очікуємо, що посилення політики QE матиме такі наслідки:

- знизяться процентні ставки. Зниження маржі прибутку для підприємств у результаті уповільнення інфляції та споживчого попиту перешкоджатиме експансії кредитів юридичним особам, якщо ставки за кредитами суттєво не знизяться;
- експансіоністська політика НБУ повинна сприяти здешевленню коштів і стимулювати економіку до зниження ставок центральними банками. При цьому купівля ОВДП національним банком

¹Überforderte Geldpolitik. “Quantitative Lockerung” in USA // Neue Zürcher Zeitung. – 2012. – 11 Juli [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nzz.ch/aktuell/wirtschaft/wirtschaftsnachrichten/ueberforderte-geldpolitik-1.17339627>.

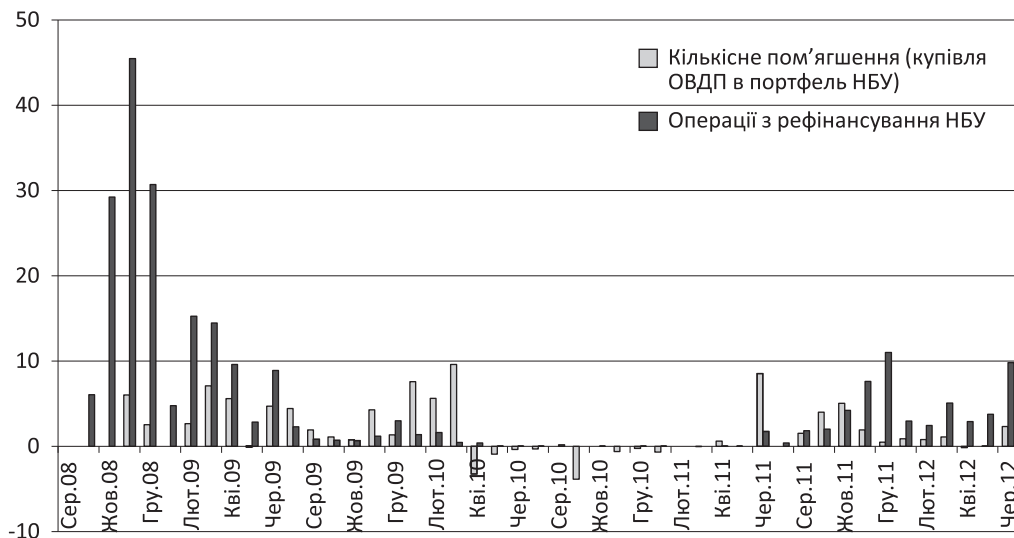


Рис. 9.5.5. Обсяги купівлі ОВДП у портфель НБУ та операцій з рефінансування, млрд грн

Джерело: Національний банк України.

справляє набагато істотніший вплив на ліквідність, ніж рефінансування;

- підвищуються обсяги кредитування юридичних осіб, особливо в обробній промисловості. Для цієї галузі характерний дефіцит фінансування, про що свідчить його відносно низька частка в загальному обсязі кредитів, яка на 1 травня 2012 р. становила лише 21 % порівняно з 35 % у секторі роздрібною торгівлі. Це підтверджується і значною питомою вагою кредитів в іноземній валюті в обробній промисловості (56 %), а гривневі процентні ставки не є привабливими з урахуванням поточної норми прибутку. Водночас питома вага гривневих кредитів у фінансуванні роздрібною торгівлі становила 71 %, оскільки роздрібна торгівля приносить набагато вищий прибуток¹.
- покращаться внутрішні умови запозичення. В Україні з 2008 р. погіршився доступ до міжнародних ринків капіталу. Кількісне пом'якшення НБУ має вивільнити ліквідність і дасть змогу банкам

¹ Бюлетень НБУ. – 2012. – № 5.

збільшити купівлю ОВДП на первинних аукціонах, знижуючи їх дохідність.

Варто зупинитися і на потенційних ризиках, пов'язаних з негативними наслідками кількісного пом'якшення. По-перше, новостворені гроші можуть не піти в економіку у вигляді кредитування. Підприємства не зацікавлені брати кредити за високими ставками, особливо при зниженні їх норм прибутку. Якщо українські банки наслідуватимуть приклад банків розвинутих країн, лише накопичуючи ліквідність без вкладення в реальний сектор економіки, це призведе до скорочення впливу QE на реальну економіку. Проте при нижчих процентних ставках і вищій інфляції споживчих цін кредитування сільського господарства та обробної промисловості за умов збереження внутрішнього попиту прискорюватиметься.

По-друге, надходження від ОВДП можуть періодично використовуватися для покриття збитків державних банків та НАК "Нафтогаз України". У 2008–2011 рр. кошти від нових розміщень ОВДП використовувалися для вливання капіталу в державні й рекапіталізовані державою банки і компанії, що може створити ризики "моральної небезпеки", тобто розширення високоризикованих операцій державних корпорацій.

Кошти від розміщення ОВДП так само можуть бути використані для фінансування соціально орієнтованих витрат державного бюджету зі зменшенням на інвестиційні програми. Однак, якщо надходження бюджету будуть нижчими від запланованих при уповільненні темпів зростання економіки, надходження від ОВДП швидше за все покриють цю різницю, яку зрештою викупить НБУ.

З метою підвищення стійкості державних фінансових корпорацій доцільно посилити взаємодію Міністерства фінансів України та НБУ щодо проведення політики кількісного полегшення. Оскільки інструмент кількісного полегшення має більший вплив на довгострокові процентні ставки, ніж ставка рефінансування НБУ, пропонуємо узгодити операції та обсяги купівлі ОВДП Національним банком України заздалегідь.

Окрім того, операції з QE не можуть проводитися на постійній основі, оскільки вивільняють потенційно великий обсяг ліквідності. Доцільно збільшити обсяги операцій ребалансування портфеля НБУ, погодивши їх з Міністерством фінансів України.

ВИСНОВКИ ДО РОЗДІЛУ 9

1. Стійкий стан державних фінансів – це такий стан, за якого повною мірою забезпечується фінансування функцій держави (спрямованих на підтримку економічного зростання та підвищення добробуту громадян), за умов, що використання джерел фінансування таких функцій не призводить до суттєвого збільшення податкового навантаження, а також заборгованості держави за позиками в довгостроковому періоді.

Оцінювання стану державних фінансів передбачає кілька етапів:

- оцінювання стійкості кожної його складової (сектор центрального державного управління, сектор загального державного управління, сектор державних фінансових корпорацій, сектор державних нефінансових корпорацій);
- визначення переліку інтегральних показників, які найбільшою мірою відображають стан державних фінансів у цілому (з урахуванням стану та впливу кожного підсектору);
- здійснення моніторингу та аналізу динаміки індикаторів стійкості державних фінансів протягом визначених періодів.

2. У посткризовий період у зарубіжних країнах було взято курс на проведення жорсткої політики щодо розвитку державних фінансів. Водночас органи державного управління намагаються обмежити її негативний вплив на економічне зростання, зайнятість та інфляційні процеси. Впроваджуються інструменти, спрямовані на обмеження обсягів державної заборгованості й фінансування її погашення та обслуговування шляхом залучення неринкового (бюджетного) фінансування. З метою підвищення стійкості державних фінансів та обмеження ризиків неплатоспроможності уряду більшість країн розробила плани покращання бюджетного балансу на середньостроковий період. Зменшення дефіциту передбачається за рахунок скорочення видатків (інвестиційних, з оплати праці державних службовців), зупинення індексації пенсій, скасування деяких соціальних трансфертів, обмеження видатків регіональних бюджетів, а також збільшення доходів.

3. При запровадженні моніторингу й аналізу стійкості державних фінансів України доцільно врахувати досвід держав – членів ЄС щодо застосування індикаторів фіскальної стійкості S1 та S2, а також показників, які відображають стан макроекономічних і фінансових дисбалансів. У межах Євросоюзу в грудні 2011 р. набув чинності пакет із шести нових законодавчих актів (п'ять регламентів і одна директива Ради). Слід під-

креслити, що чотири з шести законодавчих актів скеровані на реформування фундаментального механізму фіскального регулювання – Пакту стабільності та зростання.

Інноваційні складові удосконаленого механізму такі:

- кожна держава ЄС повинна мати середньострокові цілі для бюджетної позиції (у межах країн зони євро від -1% ВВП до профіциту циклічно скоригованого бюджету загального уряду);
- середньострокові бюджетні цілі мають переглядатися кожні три роки з урахуванням впливу структурних реформ на стійкість державних фінансів;
- на національному рівні запроваджено автоматичні механізми корекції у разі порушення норм і правил Пакту стабільності та зростання;
- вперше визначено, що валовий суверенний борг країн зони євро, в яких він перевищує 60% ВВП, зменшується достатньою мірою та в задовільному темпі наближається до контрольного значення лише у разі його скорочення на $1/20$ порівняно із середнім показником за попередні три роки;
- удосконалено процедури оцінки національних програм стабільності, конвергенції та проведення реформ, а також заходів впливу в разі неналежного виконання узгоджених програм;
- встановлено штрафні санкції за невиконання вимог Пакту (постійний компонент санкцій – $0,2\%$ ВВП, величина змінної складової залежить від стану виконання бюджету загального уряду країни).

4. З метою виявлення макроекономічних і фінансових дисбалансів Європейська Комісія у 2012 р. запровадила механізм сигналів тривоги (Alert Mechanism), метою якого є зосередження уваги органів державного управління на визначених шляхом спостережень ризиках та ідентифікація країн, щодо яких необхідно провести глибший аналіз оцінювання їхньої вразливості й обґрунтування дієвих заходів подальшої економічної політики. Механізм сигналів тривоги містить матрицю макроекономічних і макрофіскальних індикаторів (Scoreboard) для ранньої ідентифікації та своєчасного моніторингу внутрішніх і зовнішніх дисбалансів. У матриці визначено такі порогові значення (% ВВП): борг приватного сектору – 160; кредити приватному сектору – 15; середньорічний баланс поточного рахунку платіжного балансу за три останні роки – $+6/(-4)$; чиста міжнародна інвестиційна позиція – (-35) . На основі проведеного аналізу стійкості сектору державних фінансів Комісія надала конкретні

рекомендації для кожної країни ЄС (травень 2012 р.), які були схвалені Європейською Радою (червень 2012 р.) і прийняті Радою Міністрів ЄС (липень 2012 р.). Новий механізм наглядку спрямований на посилення дієвості й своєчасності застосування заходів коригування, покращання бюджетної дисципліни, послідовне зміцнення бюджетної позиції країн ЄС.

5. Модернізація державної фінансової допомоги в ЄС спрямована на стимулювання інноваційного розвитку, впровадження “зелених” технологій, розвиток людського капіталу задля забезпечення зростання, зайнятості й конкурентоспроможності Співтовариства. Державна допомога має справляти вкрай обмежений вплив на викривлення конкуренції, підтримувати відкритість внутрішнього ринку, забезпечувати ефективність державних витрат (використання такої допомоги тільки у разі підвищення реальної доданої вартості) за умов покращання якості державних фінансів.

Державна допомога в ЄС є винятком у загальній політиці захисту конкуренції і скеровується тільки на досягнення спільних для всіх держав-членів цілей та пріоритетів з метою забезпечення вищого рівня інтеграції. Відповідно до стандартів ЄС надавачами допомоги прямо чи опосередковано є центральні, регіональні та місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, уповноважені ними установи чи суб'єкти господарювання. Особливий режим встановлено щодо надання суб'єктами господарювання послуг загального економічного інтересу із залученням державної допомоги.

6. У період економічної кризи спостерігалось загострення проблем розвитку державних фінансів України. Активізація заходів фіскальної консолідації протягом 2011–2012 рр. зумовила значні позитивні зміни у структурі операцій сектору загального державного управління. Натомість зросли видатки на обслуговування державного боргу. Істотними залишаються також видатки на покриття дефіциту коштів Пенсійного фонду України. Продовжує залишатися складним фінансовий стан державних нефінансових корпорацій.

До основних проблем у сфері державних фінансів України належать:

- недостатність ресурсного потенціалу для вирішення соціальних завдань, підтримання розвитку ділової активності та проведення реформ;
- необхідність фінансування дефіциту державних цільових фондів та недокапіталізації державних корпорацій з причин недостатності

їх власної ресурсної бази, обмеженості доступу до залучення коштів за умов позик;

- накопичення значних обсягів державних запозичень для фінансування дефіциту державних фінансів, який утворився протягом останніх років.

7. Для забезпечення стійкості державних фінансів доцільно використати такі механізми:

- збільшення обсягів ресурсного потенціалу державних фінансів;
- надання цільової спрямованості використанню ресурсного потенціалу державних фінансів;
- консолідація державних фінансів;
- зміцнення ресурсної бази державних цільових фондів;
- розширення ресурсної бази державних фінансових корпорацій та спрямування її на фінансування пріоритетних напрямів програми реформ;
- стабілізація фінансового стану та підвищення соціальної і економічної результативності державних нефінансових корпорацій;
- упровадження інноваційних механізмів управління сектором державних фінансів;
- обмеження обсягів державного боргу та підвищення результативності використання залучених ресурсів.

8. Посилення взаємодії НБУ та Міністерства фінансів України щодо політики кількісного пом'якшення зумовить зниження процентних ставок суб'єктами фінансового ринку. Купівля ОВДП Національним банком України має набагато істотніший вплив на ліквідність, ніж рефінансування, тому проведення політики кількісного пом'якшення забезпечить зростання кредитування реального сектору економіки. Це також сприятиме вивільненню ліквідності й поліпшить внутрішні умови запозичення для уряду, надавши банкам можливість збільшити купівлю ОВДП на первинних аукціонах, знижуючи їх дохідність. Експансіоністська політика НБУ має сприяти здешевленню коштів і зниженню процентних ставок суб'єктами фінансового ринку.

9. З огляду на виявлений вплив змін обсягів ОВДП у портфелі НБУ на довгострокові процентні ставки, можна очікувати відповідне зниження дохідності ОВДП за збільшення обсягів їх придбання Національним банком України. Зниження ринкових процентних ставок матиме безпосередній вплив на зростання ліквідності й збільшення попиту на ОВДП з боку банків.

Проте є й потенційні ризики, пов'язані з негативними наслідками кількісного пом'якшення. Новостворені гроші можуть не спрямовуватися в економіку у вигляді кредитування. Підприємства не зацікавлені брати кредити за високими ставками, особливо при зниженні їх норм прибутку. Якщо українські банки наслідуватимуть приклад банків розвинутих країн, лише накопичуючи ліквідність, без вкладення в реальний сектор економіки, це призведе до скорочення впливу QE на реальну економіку. Водночас за нижчих процентних ставок і вищої інфляції споживчих цін кредитування сільського господарства та обробної промисловості, за умов збереження внутрішнього попиту, прискорюватиметься.

10. Оскільки інструмент кількісного пом'якшення більше впливає на довгострокові процентні ставки, ніж ставка рефінансування НБУ, пропонуємо узгоджувати операції та обсяги купівлі ОВДП Національним банком України заздалегідь. Окрім того, операції з кількісного пом'якшення не можуть проводитися на постійній основі, бо потенційно здатні створити надмірний обсяг ліквідності. Доцільно збільшити обсяг операцій ребалансування портфеля НБУ, погодивши це з Міністерством фінансів України.

ПРІОРИТЕТИ ПОСТКРИЗОВОЇ МОДЕРНІЗАЦІЇ РИНКУ ДЕРЖАВНИХ ЦІННИХ ПАПЕРІВ УКРАЇНИ ТА МЕХАНІЗМИ ЇХ РЕАЛІЗАЦІЇ

10.1. КРИЗОВА ТРАНСФОРМАЦІЯ РИНКІВ ДЕРЖАВНИХ ЦІННИХ ПАПЕРІВ У ЄВРОЗОНІ: ОСНОВНІ ТЕНДЕНЦІЇ І ВИСНОВКИ ДЛЯ УКРАЇНИ

ЄС є однією з найскладніших у світі політико-економічною системою з низкою проблем у сфері конгруенції цілей бюджетної політики країн-учасниць. Інакше кажучи, є гострі суперечності між інтересами всього об'єднання та інтересами окремої держави, що в нього входить.

Найбільш гостро це проявилось після фінансових потрясінь 2008 р., коли частина країн стикнулася із проблемою фінансування зростаючого бюджетного дефіциту та рефінансування наявної заборгованості.

Європейський ринок ДЦП складається з ринків держав, які відрізняються як за рівнем економічного розвитку, так і за розміром та структурою державного боргу. Величина державного боргу країн-учасниць відносно ВВП значно варіюється (табл. 10.1.1). У докризовий період рівень заборгованості країн Прибалтики становив 3,8–9 % ВВП, тоді як Італії – 103,5; Греції – 95,7; Бельгії – 89,8 %. За період кризи середній рівень заборгованості країн – учасниць Європейського Союзу і Єврозони зріс із 58,8 і 66 % відповідно, до 80,1 і 85,3 %¹. Це свідчить про нерівномірний приріст боргу як між країнами – учасницями Єврозони, так і країнами, що до неї не входять. Пояснення цьому криється у перерозподілі фінансових ризиків між учасниками Європейського валютного союзу.

Після введення євро валютні ризики облігацій держав – учасниць ЄВС значно знизилися, що у поєднанні з високою ліквідністю європейського ринку державних облігацій надало їм доступ до значно дешев-

¹ Eurostat [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home>.

Таблиця 10.1.1

Відношення обсягу державного боргу до ВВП країн ЄС, %

Греція	144,9	Великобританія	79,9	Данія	43,7
Італія	118,4	Австрія	71,8	Словаччина	41,0
Бельгія	96,2	Мальта	69,0	Швеція	39,7
Португалія	93,3	Нідерланди	62,9	Словенія	38,8
Ірландія	92,5	Кіпр	61,5	Литва	38,0
Єврозона	85,3	Іспанія	61,0	Чехія	37,6
Німеччина	83,2	Маастрихтські угоди	60,0	Румунія	31,0
Франція	82,3	Польща	54,9	Люксембург	19,1
Угорщина	81,3	Фінляндія	48,3	Болгарія	16,3
Європейський Союз	80,1	Латвія	44,7	Естонія	6,7

Джерело: Eurostat [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home>.

ших фінансових ресурсів, дохідність довгострокових державних цінних паперів країн-учасниць не перевищувала 5 % до кінця 2008 р. (рис. 10.1.1). З другого боку, втрата можливості самостійно здійснювати грошово-кредитне регулювання значно ускладнила як виконання державних бюджетів, так і обслуговування наявного державного боргу. Перші сигнали про проблеми на ринку державного боргу ЄВС стали надходити наприкінці 2008 р., а з початку 2010 р. розпочалося стрімке падіння ціни ДЦП (особливо в Португалії, Ірландії та Греції). Державний борг останніх на 1 січня 2011 р. становив 161,3 млрд, 144,3 млрд та 339,3 млрд євро відповідно; дефіцит бюджету Ірландії дорівнював 31 % ВВП, Греції та Португалії – близько 10 %¹.

Для надання допомоги цим країнам та підтримки фінансової системи у період кризи було запущено два механізми: Європейський фонд фінансової стабільності (EFSF) та Європейський фінансовий стабілізаційний механізм (EFSM). Крім того, активну участь у програмах стабілізації брали Міжнародний валютний фонд та Європейський центральний банк, що здійснювали викуп державних цінних паперів. Загальна потужність цих механізмів становила 750 млрд євро (250 млрд євро – МВФ).

¹ Eurostat [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home>.

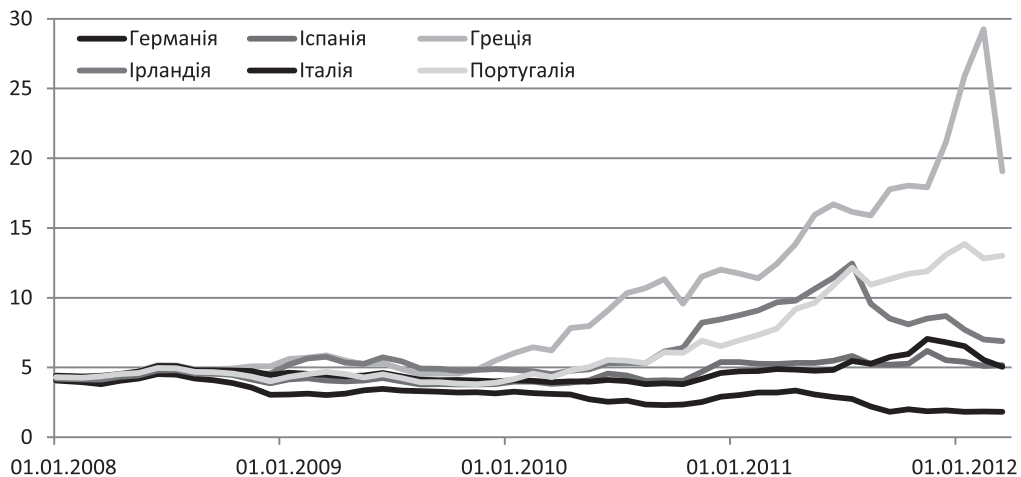


Рис. 10.1.1. Дохідність десятирічних державних облігацій на вторинному ринку країн Єврозони, %

Побудовано за даними Eurostat [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home>.

EFSF – це компанія з обмеженою відповідальністю, створена 9 травня 2010 р. для забезпечення фінансової стабільності у Європі через надання фінансової допомоги країнам – учасникам Єврозони. Фонд має право залучати фінансові ресурси на міжнародному фінансовому ринку під гарантії країн – учасниць Єврозони. Такі країни несуть відповідальність за зобов'язаннями фонду відповідно до пропорції їх сплаченого капіталу у ЄЦБ. Найбільші частки належать Німеччині – 27 %, Франції – 20 та Італії – 18 %. Максимальний обсяг кредитних ресурсів становить 440 млрд євро, гарантований капітал – 780 млрд євро.

Станом на початок 2012 р. фондом було розміщено довгострокові облігації обсягом 19 млрд євро та 3,5 млрд євро – короткострокових для забезпечення програм фінансової допомоги Ірландії та Португалії¹.

EFSM створений у травні 2010 р. на зразок описаного нижче VoP, однак він призначений для підтримки країн Єврозони, позики по цій програмі гарантує Європейська Комісія під заставу бюджету ЄС. Максимальний обсяг фінансових ресурсів, що може бути акумульований – 60 млрд євро. На практиці такий фонд використовувався для порятунку

¹ За даними EFSF [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.efsf.europa.eu/about/operations/index.htm>.

Ірландії та Португалії, які мають отримати з нього 22,5 млрд євро та 26 млрд євро протягом трьох років (до 2013 р.). Станом на 1 березня 2012 р. фондом було розміщено шість серій облігацій обсягом 34 млрд євро із середньозваженим строком погашення 11,4 року¹.

Розглянемо детальніше програми фінансової допомоги, що надавались через згадані механізми. Фінансова допомога Португалії була узгоджена у травні 2011 р. (за місяць після отримання запиту). Її обсяг становив 78 млрд євро, що порівно розподілявся між EFSF, EFSM та МВФ. Програма розрахована на три роки. Її завданнями є:

- проведення структурних реформ для підвищення конкурентоспроможності економіки та створення робочих місць;
- зниження бюджетного дефіциту до 3 % у 2013 р.;
- рекапіталізація та делеверидж фінансової системи².

Допомога Ірландії становила 67,5 млрд євро, з яких від EFSF – 7,8 млрд, EFSM – 18,4 млрд та 16 млрд євро від МВФ. Ще 17,5 млрд євро будуть використані Ірландією з внутрішніх резервних фондів. Як і у випадку з Португалією, основними завданнями є оздоровлення банківської системи (близько 35 млрд євро), відновлення фіскальної стабільності (50 млрд євро) та проведення низки реформ на ринку праці.

Головною проблемою Єврозони з 2009 р. була Греція. У жовтні 2009 р. новий уряд переглянув прогноз стосовно бюджетного дефіциту і збільшив його вдвічі до 12 % ВВП. Наприкінці 2009 р. провідні рейтингові агенції знизили суверенний кредитний рейтинг Греції. Перша програма антикризових заходів була прийнята 3 березня 2010 р. і передбачала підвищення ПДВ та акцизів на алкогольні й тютюнові вироби, заморожування пенсій та заробітної плати державних службовців. Після неї, з травня 2010 р. країни Єврозони та МВФ почали надавати фінансову допомогу в рамках трирічної програми загальним обсягом 110 млрд євро (з них 30 млрд євро – МВФ), при цьому EFSF та EFSM не використовувались.

У лютому 2012 р. було вирішено надати Греції другий пакет допомоги, що вимагало від неї ще жорсткіших заходів, серед яких зниження мінімальної заробітної плати, скорочення пенсійних виплат та кількості державних службовців. Крім того, до 2020 р. Греція повинна буде скоро-

¹ За даними Єврокомісії [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/economy_finance/eu_borrower/efsm/index_en.htm.

² The Economic Adjustment Programme for Portugal [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2011/pdf/ocp89_en.pdf.

тити свій борг до 120,5 % ВВП¹. Така програма передбачала надання їй 164,4 млрд євро, з яких 34,4 млрд євро – залишок невикористаних фінансових ресурсів від першого пакета, 18 млрд євро – кредит МВФ та 109,1 млрд євро від EFSF².

Основними статтями програми є:

- рекапіталізація банків – 48 млрд євро (з них 25 млрд євро – у рамках програми обміну облігацій);
- програма обміну державних облігацій Греції на облігації EFSF у рамках реструктуризації боргу Греції – 26,6 млрд євро (з можливим розширенням до 30 млрд євро);
- програма викупу державних облігацій Греції у Євросистемі – 35 млрд євро;
- виплати процентних платежів за облігаціями в рамках програми реструктуризації – 4,6 млрд євро (з можливим розширенням до 5,5 млрд євро).

Узгодження подальшої співпраці між EFSF та Грецією дало змогу останній у березні 2012 р. з використанням САС (Collective Action Clauses) провести найбільшу в історії реструктуризацію своїх цінних паперів. У ній брали участь держателі 85,8 % державних облігацій Греції, з яких 95,7 % ухвалили угоду про списання 107 млрд євро боргу (53,7 % від номіналу).

Станом на 4 травня 2012 р. ціна п'ятирічних кредитно-дефолтних свопів трьох країн-реципієнток перебувала на рівні, близькому до того, що був на початку кризи: Греції – 5730 в. п., Португалія – 1008, Ірландія – 564 в. п. Це вказує на те, що хоч пікові значення ризиків і минули, інвестори ще не впевнені у здатності урядів підтримати стабільність фінансової системи.

Отже, використавши такі механізми, як EFSF та EFSM, за підтримки МВФ на певний час вдалося стабілізувати фінансові системи Греції, Португалії та Ірландії. Прямі витрати на першочергові заходи фінансової стабілізації становили близько 330–340 млрд євро. До цього слід також додати втрати держателів державних облігацій Греції від реструктуризації обсягом 107 млрд євро.

¹ Eurogroup statement about Greece agreement [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.consilium.europa.eu/media/1440478/statement_on_greece_21_february_2012.pdf.

² European Financial Stability Facility questions [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.efsf.europa.eu/attachments/faq_en.pdf.

Важливим є і те, що EFSF і EFSM мають у резерві 276,7 млрд євро, які виступають гарантом того, що ці фонди можуть реагувати на подальший розвиток подій і здійснити додаткові вливання у разі потреби. Однак, з огляду на те, що ці фонди були спроектовані саме для трьох згаданих програм, ефективність їх використання при погіршенні ситуації в Італії чи Іспанії (чий державний борг більший за борг Греції у 1,6 та у 4,7 разів відповідно) сумнівна.

Для підтримки ринку державних облігацій ЄС натеper є дві основні схеми. Перша – випуск уніфікованих європейських облігацій¹, за допомогою яких фінансові ресурси будуть залучатися на єдиних умовах для всіх членів Єврозони. Перевагою таких залучень є підвищення ліквідності цінних паперів європейських країн та усунення його слабких ланок, якими на разі є країни PIIGS. Головним недоліком є проблема конгруенції фіскальної політики країн-учасниць.

Друга схема – створення фінансової інституції, яка б на певних політико-економічних умовах надавала фінансову допомогу країнам, які опинилися у скруті. Цей варіант був би прийнятнішим для країн-донорів – Німеччини та Франції. У післякризовий період функції, які були покладені на EFSM та EFSF, поступово перейдуть до нової фінансової інституції – Європейського стабілізаційного механізму (ESM), остання редакція договору про створення якого була підписана 2 лютого 2012 р.

Максимальний обсяг кредитування ESM становить 500 млрд євро і може бути змінений у разі потреби. Статутний капітал дорівнює 700 млрд євро (з яких 80 млрд євро – сплачений, 620 млрд євро – гарантований), з яких частка Німеччини – близько 27 %, Франції – близько 20 %². Ця програма має функціонувати поряд з EFSF та EFSM, тим самим розширюючи можливості антикризового механізму на 500 млрд євро.

Для виконання своїх завдань ESM має низку інструментів:

- кредити учасникам;
- відкриття запобіжної кредитної лінії;
- надання кредитів на рекапіталізацію фінансових установ;
- купівлю цінних паперів учасників на первинному та вторинному ринках.

¹ Barroso to Table Eurobond Blueprint [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.euractiv.com/euro-finance/barroso-table-eurobond-blueprint-news-509014>.

² Treaty Establishing the European Stability Mechanism [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.european-council.europa.eu/media/582311/05-tesm2.en12.pdf>.

Важливим пунктом договору між членами організації є обов'язок включення пункту про спільні дії, тобто про зобов'язальний характер реструктуризації цінних паперів у разі згоди більшості їх держателів у всі державні облігації строком більше одного року.

З березня 2013 р. отримання будь-якої допомоги від організації буде вимагати ратифікації іншого важливого для стабілізації фінансової системи Європи – договору про стабільність, координацію та управління (TSCG або фіскальний пакт), а через рік і виконання положень про збалансування бюджету¹.

Фіскальний пакт був підписаний країнами ЄС (крім Чехії та Великобританії) 2 березня 2012 р. і в разі ратифікації 12 членами Євросони набув чинності з 1 січня 2013 р. Він містить такі основні положення:

- бездефіцитність державних бюджетів. Допускається структурний дефіцит у межах 0,5 або 1 % ВВП у випадку низьких довгострокових ризиків державних фінансів. Це положення має закріплюватися на законодавчому рівні членами ЄС, так само як і механізм автоматичного балансування бюджету;
- члени ЄС, державний борг яких перевищує 60 % ВВП, повинні щорічно зменшувати його на одну двадцяту;
- при невиконанні правила про бездефіцитність бюджету на країну може бути накладений штраф у розмірі 0,1 % ВВП, який спрямовується до бюджету ЄС або ESM.

Таким чином, після ратифікації TSCG буде створено фіскальний союз, що є логічним кроком у інтеграції економік країн ЄС.

Щодо країн ЄС, які не входять до Євросони, то найгірша ситуація з державним боргом була у Латвії, Литві, Угорщині та Румунії. Дохідність облігацій цих країн у 2009 р. перебувала у межах 10–15 % (рис. 10.1.2).

Самостійно вирішила свої проблеми лише Литва. Посприяли цьому дві обставини. Перша – це те, що банківська система Литви майже повністю складається із фінансових установ з іноземним капіталом. Уряд не брав на себе проблеми, пов'язані з їх рекапіталізацією, оскільки фінансові ресурси на це виділяли материнські компанії (переважно скандинавські). Друга – уряд Литви достатньо швидко (у листопаді 2008 р.) ухвалив антикризовий пакет заходів, основними серед яких були:

- зупинення аграрної реформи та зниження видатків на оборону;

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

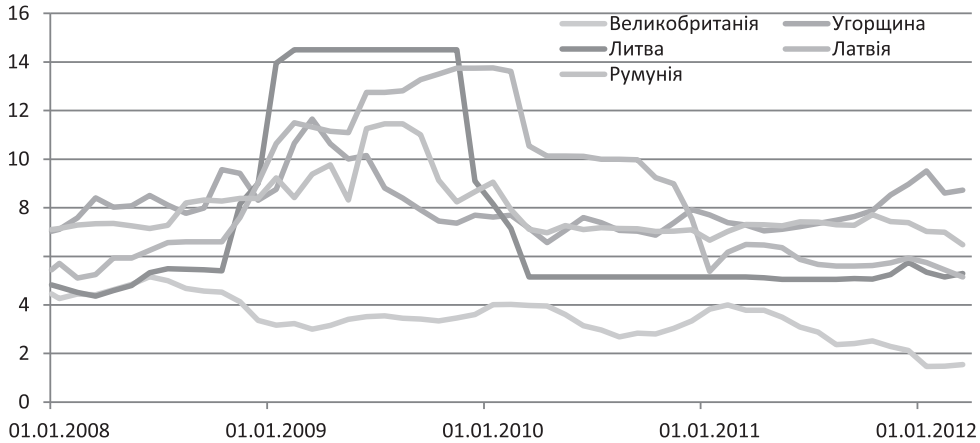


Рис. 10.1.2. Дохідність десятирічних державних облігацій на вторинному ринку країн Єврозони, %

Складено за даними Eurostat [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://err.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home>.

- зниження заробітної плати високопосадовцям;
- зменшення навантаження на малий та середній бізнес через упровадження системи податкового кредиту та зниження ставки відрахувань до пенсійного фонду;
- продаж державної частки у нафтовій компанії “Mažeikių nafta”;
- централізація та посилення контролю за державними закупівлями;
- зміни у податковому законодавстві.

І хоча такі заходи не змогли справити відчутного економічного ефекту, ринком вони сприйняті як позитивний сигнал. Тому в кризовий період державні облігації Литви стали доволі привабливими навіть за умов значного бюджетного дефіциту і зростання боргового навантаження. У жовтні 2009 р. та лютому 2010 р. цій країні вдалося здійснити два найбільші за свою історію випуски державних облігацій обсягом 1,5 млрд дол. США (строком п'ять років з дохідністю 6,8 % річних) та 2 млрд дол. США (строком 10 років з дохідністю 7,6 % річних).

Для інших трьох проблемних країн були задіяні зовнішні вливання від МВФ і ЄС. Одним із механізмів таких вливань у системі ЄС є Balance of Payments Assistance (BoP). Механізм підтримки платіжного балансу BoP призначений для середньострокового фінансування країн ЄС, які не є членами Єврозони і стикнулися з проблемами здійснення зовнішніх запозичень. Допомога надається у формі кредиту при обов'язковому

наданні отримувачем плану стабілізації фінансового сектору, реформуванні податкової системи, здійсненні структурних реформ, покращанні ділової активності тощо. Програма надання фінансування, як правило, тісно пов'язана з планом дій і час від часу переглядається залежно від зміни економічних умов.

Фінансові ресурси залучаються Єврокомісією від імені ЄС на міжнародному фінансовому ринку. Максимальний обсяг допомоги, виданої ВоР, обмежений 50 млрд євро.

У кризовий період від ВоР Латвія отримала 2,9 млрд євро (строк надання до січня 2012 р.), Угорщина – 5,5 млрд євро (строк надання до листопада 2010 р.), Румунія – 5 млрд євро (строк надання до червня 2011 р.). Перелік заходів зі стабілізації для всіх трьох країн включав пункти про фіскальну консолідацію, реформи бюджетної системи, здійснення реформ у сфері регулювання. Крім того, Угорщина повинна була здійснити низку структурних реформ, переважно у транспортній сфері, а Румунія – реформувати пенсійну систему та оплату праці в державному секторі.

Отже, трансформація ринку державних цінних паперів Європейського Союзу у 2010–2012 рр. була простимульована створенням механізмів перерозподілу фінансових ризиків між учасниками для запобігання каскадному поширенню боргової кризи у ЄВС. Так, EFSM був забезпечений бюджетом ЄС, EFSF – гарантіями країн Єврозони відповідно до їх часток. Також за їх допомогою країни-донори отримали інструмент для тиску на країни-реципієнти щодо необхідності жорсткої фінансової політики.

Наразі не можна стверджувати, що боргова криза у ЄС закінчилася та не відбудеться нових потрясінь на ринку. Однак за рахунок вливань через ці два механізми вдалося стабілізувати ринок державних облігацій Ірландії, певною мірою Португалії та провести реструктуризацію зобов'язань Греції. У подальшому функції перерозподілу фінансового ризику перейме ESM, який до того ж матиме у розпорядженні розширений інструментарій та попередньо сплачений капітал, що підвищить його ефективність, а також певний час він буде функціонувати разом із EFSF та EFSM.

Варто підкреслити, що як механізм ESM, так і механізм євробондів призначені лише для перерозподілу ризиків між країнами та наднаціональними органами фінансового управління. Тому успішність багато в чому буде визначена результатами координації боргової політики країн та створення фіскального союзу, в якому значну роль має зіграти TSCG. Наразі ж основна частина таких домовленостей реалізується через зобов'язання уряду при отриманні фінансування у рамках антикризових програм.

10.2. ТРАНСФОРМАЦІЯ РИНКУ ДЕРЖАВНИХ ЦІННИХ ПАПЕРІВ УКРАЇНИ У 2008-2012 РОКАХ

Загострення проблем у сфері державних фінансів України упродовж 2008–2011 рр. проявилось не тільки у зростанні бюджетного дефіциту, а й у обмеженості джерел його фінансування. Залучення із зовнішніх ринків були неможливі через високі ризики світової та національних фінансових систем. Внутрішній ринок мав низьку ліквідність, але разом із тим – певний потенціал для акумулювання фінансових ресурсів. Це й стало своєрідним катализатором трансформації ринку державних цінних паперів України.

З другої половини 2008 р. перед українським урядом постала проблема виконання державного бюджету за умов зниження рівня податкових надходжень, низьких залишків на єдиному казначейському рахунку та відсутності доступу до зовнішніх фінансових ринків. Крім того, збереження стабільності банківської системи також вимагало значних вливань з боку держави. Внаслідок цього потреба загального фонду державного бюджету у фінансуванні зросла у 2009 р. до 118,5 млрд грн (у 2008 р. з урахуванням 17,5 млрд грн на рекапіталізацію банківських установ та поповнення статутного капіталу НАК “Нафтогаз України” потреба у фінансуванні становила 32,65 млрд грн) (рис. 10.2.1). Основними факторами зростання були:

- дефіцит загального фонду бюджету України, що зріс із 9,65 млрд до 31,7 млрд грн;
- зростання обсягів рекапіталізації банківської системи та докапіталізації НАК “Нафтогаз України” – з 17,5 млрд грн у 2008 р. до 56,2 млрд грн у 2009 р.;
- короткостроковий характер запозичень на внутрішньому ринку, що збільшило витрати з обслуговування внутрішнього боргу з 3,66 млрд грн у 2008 р. до 18 млрд – у 2009 р. і до 32 млрд грн – у 2011 р.

Крім того, на 2009–2011 рр. припало погашення кількох серій п’ятирічних ОЗДП.

Такі потреби, як вже зазначалося, були перекриті загалом за рахунок внутрішніх джерел, що суттєво вплинуло на структуру державного боргу України (рис. 10.2.2).

Насамперед це стосується зниження частки зовнішніх джерел фінансування з 75 % станом на 1 січня 2008 р. до 56 % станом на 1 січня 2012 р. Основним фактором цього стало погашення значної частини ОЗДП у 2009–2011 рр. та призупинення їх розміщення у 2008–2010 рр. (частка

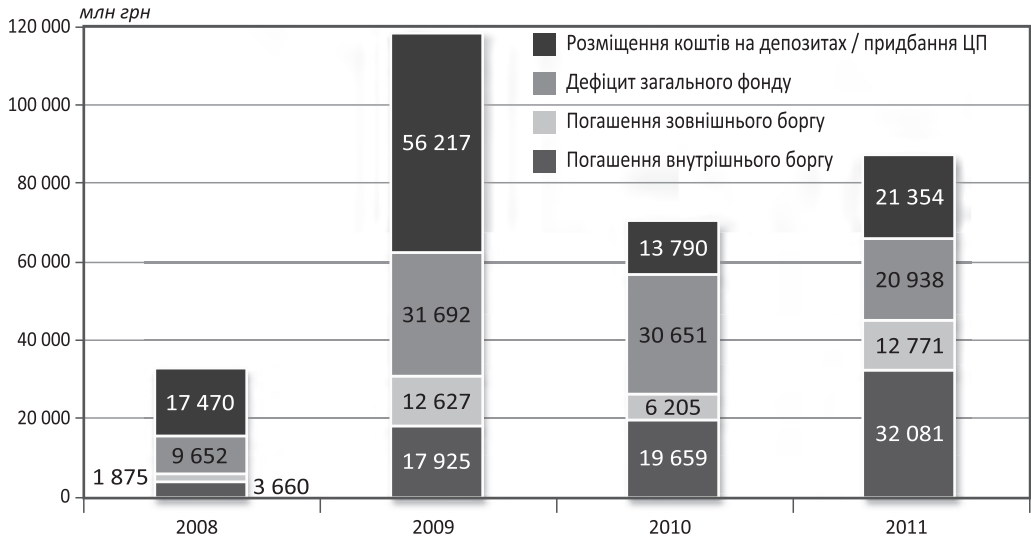


Рис. 10.2.1. Фінансування загального фонду державного бюджету України в частині витрат

Складено за даними Рахункової палати України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/index>.

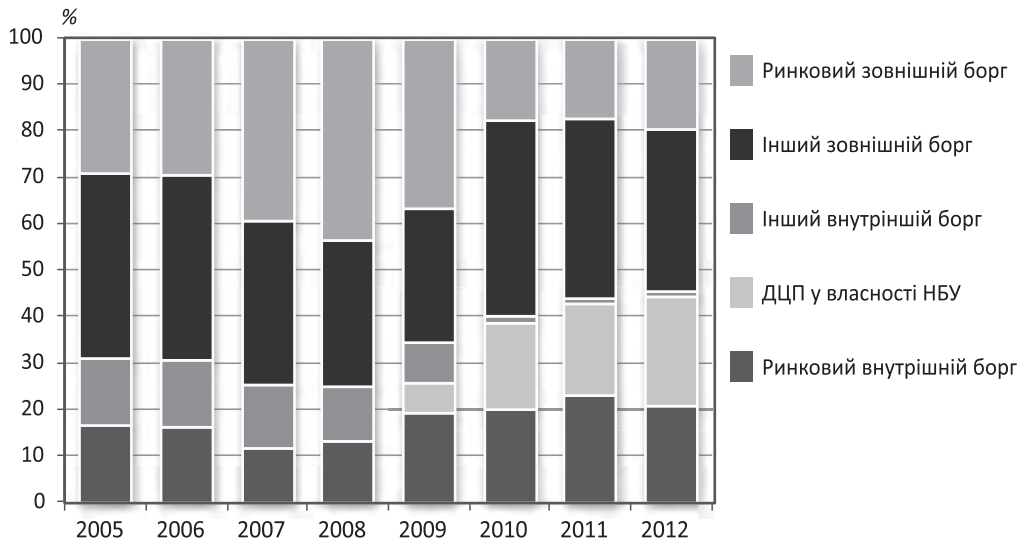


Рис. 10.2.2. Динаміка структури державного боргу України

Складено за даними Міністерства фінансів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/archive/main?cat_id=287148.

ринкового зовнішнього державного боргу знизилась з 44 % станом на 1 січня 2008 р. до 17–19 % у 2010–2012 рр.).

Частка НБУ в державному боргу України зросла за 2008–2009 рр. на 8 %, а протягом 2011 р. – на 3,7 %. З 2008 р. участь НБУ в державному борзі України відбувається через купівлю та монетизацію ОВДП. Таким чином з кінця 2008 – початку 2009 р. найбільшим власником ОВДП стає НБУ (рис. 10.2.3).

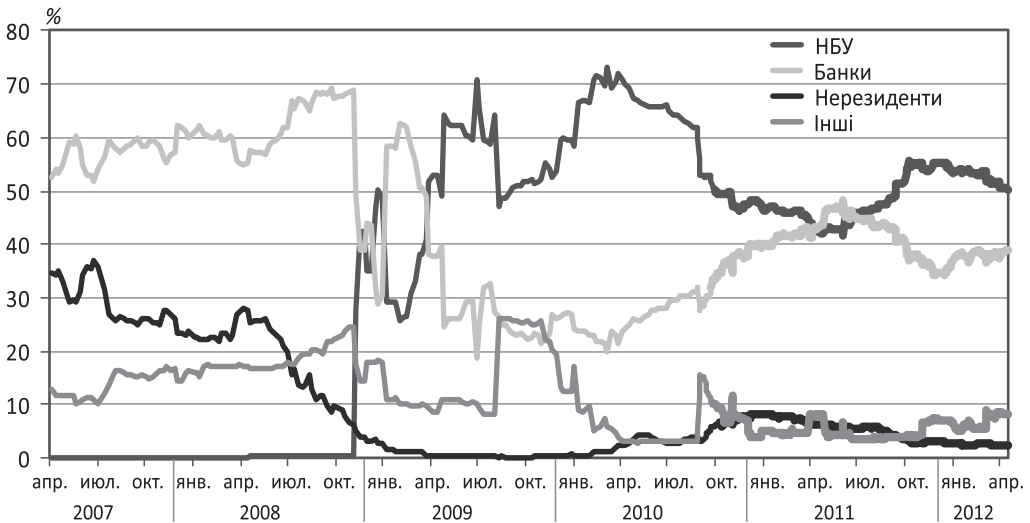


Рис. 10.2.3. Динаміка структури власників ОВДП

Складено за даними Міністерства фінансів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/archive/main?cat_id=287148.

Щодо структури власників ОВДП, то зростання фінансових ризиків України та загроза знецінення гривні призвела до втечі нерезидентів з ринку і на початок 2009 р. їх частка була менше 1 %.

З середини 2009 р. до початку 2011 р. основними рушіями внутрішнього ринку державних облігацій стають комерційні банки. Значну роль у цьому відіграло впровадження інституту первинних дилерів та ринкове ціноутворення на ОВДП. У цей період також було відновлено стабільне функціонування вторинного ринку державних облігацій.

Поступова стабілізація фінансової системи знизилася процентні ставки за короткостроковими державними облігаціями з 24–25 до 5–7 % (рис. 10.2.4). На первинному ринку також відбулося поживлення, що протягом 2010 р. давало змогу уряду успішно здійснювати запозичення переважно короткострокового характеру (рис. 10.2.5).

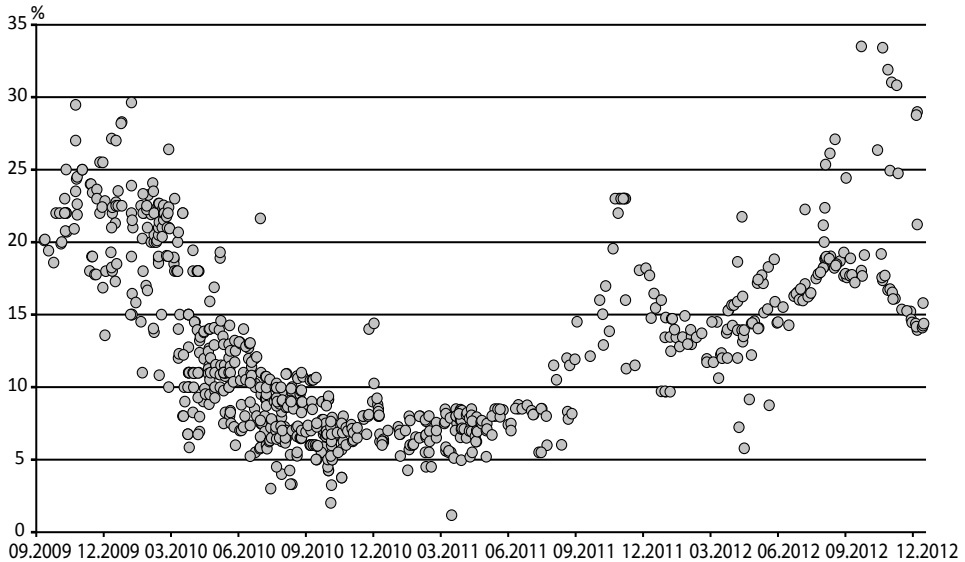


Рис. 10.2.4. Підсумки торгів ПФТС по дисконтним ОВДП

Складено за даними ПФТС [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.pfts.com/uk/trade-results>.

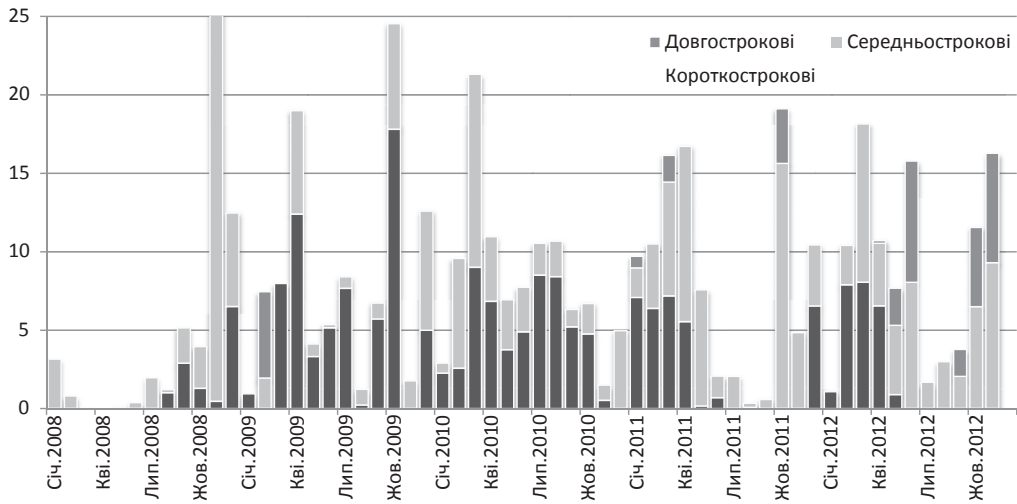


Рис. 10.2.5. Відносна величина обсягів первинного розміщення ОВДП, %

Складено за даними Міністерства фінансів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/archive/main?cat_id=287148.

Перенасичення ринку ОВДП та зниження ліквідності банківської системи на початку 2011 р. призвело до зростання процентних ставок на ринку державних облігацій. Водночас уряд робить спробу збільшити строковість запозичень, вивівши на ринок нові фінансові інструменти, що частково знижували довгострокові ринкові ризики інвестора: ДАДО (державна амортизаційна довгострокова облігація) та ДДОДП (довгострокові державні облігації з достроковим погашенням). Однак на фоні несприятливої кон'юнктури ринку обсяг їх розміщення за півроку становив лише 12,6 млн грн.

Іншим кроком до зниження урядом витрат на обслуговування внутрішнього державного боргу було різке зменшення дохідності своїх ОВДП, що практично зупинило їх первинне розміщення. За червень – вересень 2011 р. було розміщено ОВДП обсягом 1,45 млрд грн, основна частина яких була трирічними зі ставкою дохідності близько 10 % (див. рис. 10.2.5).

Крім того, у червні 2011 р. уряд починає випускати ОВДП, індексовані до курсу долара США. А з грудня 2011 р. та з березня 2012 р. – ОВДП, номіновані у дол. США та євро відповідно. Так, обсяги розміщення перших за чотири місяці становили 947 млн дол. США, а євро-ОВДП – за березень – 205 млн євро. Основними покупцями таких цінних паперів стали іноземні банки, які отримують вливання від материнських компаній у валюті, отже, такі ОВДП стали зручним інструментом формування резервів.

Таким чином, випустивши нові типи ОВДП, держава перебрала на себе валютні ризики своїх кредиторів. У той час, як один з основних ризиків ринку державних цінних паперів – інфляційний, такі інструменти знижують тільки частково.

У 2012 році досить успішною виявилася практика розміщення казначейських зобов'язань у доларах США фізичним особам – 29 листопада установами ПАТ “Державний акціонерний банк України” завершено розміщення казначейських зобов'язань на пред'явника серії А обсягом 100 млн дол. – за ставкою 9,2 % річних.

Варто зауважити, що всі попередні намагання залучити заощадження населення для фінансування бюджету залишилися малорезультативними. У 2009 р. було розміщено казначейських зобов'язань на 1,4 млн грн. Серед основних причин низького попиту населення на державні цінні папери варто виокремити:

- вхідний бар'єр на ринок. Казначейські зобов'язання мали низьку дохідність, тоді як для купівлі більш привабливих ОВДП фізичній особі необхідно здійснити ряд витрат (на відкриття та обслугову-

- вання рахунку цінних паперів), компенсувати які можуть тільки значні обсяги інвестування;
- відсутність ліквідного вторинного ринку, що ускладнює вихід з ринку в разі потреби, а отже підвищує ризики інвестування;
 - високі інфляційні ризики. Серед усіх державних цінних паперів не має інструменту, який може компенсувати інфляційні ризики, що є найбільш значущим для цієї групи інвесторів;
 - низька поінформованість. В Україні населення не віддає перевагу інвестуванню в цінні папери (як приватні, так і державні) на відміну від інвестування в банківський сектор (поширення інформації фінансується банками);
 - низька довіра до держави як емітента, що базується на проблемі неповернення ощадних вкладів СРСР та дискримінаційних умовах погашення державних облігацій 1998 р. для внутрішніх позичальників;
 - зручність інвестування. В Україні немає можливості прямої купівлі державних цінних паперів через всевітню мережу. Водночас купівля ОВДП через посередника вимагає витрат часу.

Загалом розрізняють три основні схеми для залучення заощаджень населення для фінансування бюджету: прямий продаж державних цінних паперів, продаж цінних паперів через посередників та опосередковане залучення через банківську систему.

Наразі в Україні держава залучає заощадження населення лише опосередковано. Тобто частина розміщених населенням депозитів використовується для придбання державних облігацій. Основним недоліком є те, що держава не може прямо впливати на обсяг таких інвестицій. Так, збільшення ставок за ОВДП не приведе до зростання процентних ставок за депозитами, а лише зменшить обсяги кредитування реального сектору економіки.

Про проблеми продажу державних цінних паперів через посередників вже було згадано.

З розвитком інформаційно-комунікаційних технологій уряди країн отримали новий канал розповсюдження своїх облігацій безпосередньо дрібним інвесторам. Так, у 2012 р. Казначейство США повністю відмовилося випускати паперові ощадні облігації на фоні успіху системи TreasuryDirect – мережевого ресурсу, що надає доступ фізичним особам до придбання державних облігацій¹. Успішність такої системи пов'язана

¹ *Murse T. End of Paper Savings Bonds / T. Murse [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://usgovinfo.about.com/od/moneymatters/a/End-Of-Paper-Savings-Bonds.htm>.*

з високим рівнем розвитку фондового ринку в США. Водночас така система має всі передумови для успішного розвитку і в Україні.

Щодо зовнішнього сегмента державних запозичень, то, починаючи з серпня – вересня 2008 р., довіра до України як позичальника почала знижуватись. Вартість п'ятирічних кредитно-дефолтних свопів зростає з 294 в. п. станом на 2 червня 2008 р. до переддефолтних показників у 5385,9 в. п. станом на 5 березня 2009 р.¹

Перша спроба розмістити ОЗДП після активної фази кризи була здійснена у липні 2010 р., однак ставки за українськими цінними паперами перебували на неприйнятному рівні 8,5 %. Перше вдале розміщення відбулося у вересні 2010 р. Україна залучила 2 млрд дол. США (0,5 млрд дол. США – на строк 5 років під 6,9 % і 1,5 млрд дол. США – на строк 10 років під 7,8 %). У грудні 2010 р. Україна розмістила короткострокові ОЗДП на 0,5 млрд дол. США під 6,7 % річних для погашення запозичень в ієні і зниження наслідків від неотримання кредиту МВФ. У 2011 р. було здійснено два розміщення: у лютому – 10-річні ОЗДП з дохідністю 8 % на суму 1,5 млрд дол. США, та у червні – ОЗДП на п'ять років під 6,25 % на 1,25 млрд дол. США.

Загалом упродовж 2008–2012 рр. зовнішні та внутрішні фактори докорінно змінили ринок державних цінних паперів України. Серед зовнішніх факторів варто виокремити зниження валютного курсу гривні, підвищення ризиків та зниження ліквідності світових фінансових ринків.

До внутрішніх належать зростання потреб державного бюджету у фінансуванні, зниження обсягів кредитування реального сектору економіки, зниження рівня ділової активності.

Основними змінами ринку державних цінних паперів були:

- впровадження інституту первинних дилерів;
- диверсифікація портфеля цінних паперів України;
- зростання обсягів кредитування уряду НБУ з використанням державних облігацій;
- зниження частки фінансування уряду нерезидентами;
- використання держоблігацій для стабілізації фінансової системи;
- зниження частки ринкового та зовнішнього державного боргу.

У середньостроковій перспективі при подальшому відновленні стабільності фінансової системи України пріоритетними завданнями розвитку ринку державних цінних паперів мають бути:

- зниження адміністративного тиску на ринок ОВДП;

¹ За даними Bloomberg [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.bloomberg.com/quote/CUKR1U5:IND/chart>.

- зниження частки НБУ до передкризового рівня у 15–20 %;
- уніфікація цінних паперів для підвищення ліквідності ринку через виведення цінних паперів, що не мали необхідного попиту серед інвесторів;
- підвищення якості залучених фінансових ресурсів;
- залучення заощаджень дрібних інвесторів.

10.3. РИЗИКИ РИНКУ ДЕРЖАВНИХ ЦІННИХ ПАПЕРІВ В УКРАЇНІ ТА ЗАХОДИ ЩОДО ЇХ МІНІМІЗАЦІЇ

Фінансовий ризик як економічна категорія – це можливість настання несприятливих обставин, що спричинять фінансові втрати. Щодо ринку державних цінних паперів цими втратами є зростання витрат на обслуговування розміщених цінних паперів і альтернативні втрати, зумовлені неможливістю ринку цінних паперів перекрити потреби держави у фінансуванні.

Положенням Про управління ризиками, пов'язаними з державним боргом, затвердженим наказом Міністерства фінансів України від 16.06.2010 № 461, визначено такі типи ризику: валютний ризик, ризик рефінансування, відсотковий ризик, ризик ліквідності, бюджетний ризик, рейтинговий ризик, операційний ризик. І хоч ця класифікація є вдалою з точки зору практичного використання, коли розглядаються основні джерела ризику, вона є різномірною, тому нами була використана класична модель типологізації фінансових ризиків з подальшою її деталізацією відповідно до потреб дослідження, а саме конкретних проявах ризиків на ринку ДЦП та заходів щодо їх зниження. Вирізняють чотири основні типи фінансових ризиків:

- ринковий ризик;
- ризик ліквідності;
- кредитний ризик;
- операційний ризик.

Ринкові ризики – можливість зазнати фінансових втрат через зміну ринкових факторів, таких як вартість активу, відсоткової ставки, валютного курсу тощо. Основними ринковими ризиками, притаманними ринку ДЦП, є відсотковий ризик, ризик вартості та валютні ризики.

Валютний ризик виникає при коливанні курсу національної валюти відносно валюти, в якій розміщені цінні папери. Цей ризик притаман-

ний і облігаціям, деномінованим у національній валюті, у разі, якщо кредитором виступає нерезидент.

Щодо України, то для неї найхарактерніший валютний ризик. Фінансова криза 2008–2010 рр. була відзначена стрімкою девальвацією національної грошової одиниці. З трьох валют, в яких були номіновані ОЗДП, найбільше зріс курс японської єни – на 87,54 %. Долар і швейцарський франк зросли на 57–58 %. Внаслідок цього боргове навантаження ОЗДП 2003–2007 рр. на бюджет збільшилося на 60 %, або на 18 млрд грн.

Фінансова криза значно знизила рівень валютних ризиків ринку державних цінних паперів. Обсяг емітованих цінних паперів у національній грошовій одиниці зріс з 36 до 71 %. Основними факторами цього були припинення розміщень ОЗДП, активізація розміщення ОВДП та погашення частини ОЗДП.

Розглянемо детальніше фактори, що впливають на рівень валютного ризику.

- Співвідношення запозичень у національній та іноземній валютах, що також тісно пов'язано з диверсифікацією фінансових інструментів. Випускаючи облігації в тій чи іншій валюті, держава може виходити на міжнародні фінансові ринки. Управління валютними ринками здійснюється або на етапі безпосередньо розміщення, або за допомогою деривативів. Головним питанням залишається співвідношення між часткою державних цінних паперів у національній валюті, державних цінних паперів у іноземній валюті, хеджованих у національній валюті, та нехеджованих цінних паперів у іноземній валюті.
- Валютна диверсифікація, тобто розміщення ДЦП, номінованих у різних валютах. Це, по-перше, знижує загальний валютний ризик розміщень, по-друге, розширює коло потенційних інвесторів, по-третє, надає ширші можливості для хеджування ризиків. Крім того, є ще два специфічні моменти валютної диверсифікації. З одного боку, ступінь валютної диверсифікації зовнішніх ДЦП, на відміну від диверсифікації внутрішніх цінних паперів, має незначний вплив на ліквідність ДЦП. З другого – політика диверсифікації повинна чітко узгоджуватися зі специфікою зовнішньоекономічної діяльності країни. Тобто при запозиченні у валюті іншої країни у держави повинні бути постійні надходження цієї валюти (натуральний хедж) та необхідні розміри валютних резервів для покриття короткострокового боргу.

- Ризикова надбавка залучень в іноземній валюті. При залученні в іноземній валюті для здійснення видатків державі, як правило, необхідно конвертувати її в національну валюту. З другого боку, виплати з обслуговування таких цінних паперів здійснюються в іноземній валюті. Тому держава вимушена виходити на валютний ринок, тим самим зумовляючи зростання попиту на валюту чи її пропозицію. У разі низької ліквідності ринку валютних пар це призводить до надмірного розширення спредів або необхідності додаткових витрат, пов'язаних із використанням для обміну третьої валюти.
- Відсотковий ризик – імовірність зазнати фінансових втрат від зміни ставок дохідності на фінансових ринках. Стосовно ринку ДЦП є дві форми прояву цього ризику. Перша – залежить від співвідношення державних цінних паперів з фіксованою та плаваючою ставкою дохідності. При зростанні процентної ставки, до якої прив'язана дохідність ДЦП, зростають витрати на їх обслуговування. Як згадувалося, випуск таких ДЦП дає можливість емітентові при стабільній кон'юктурі ринку знизити вартість залучень на розмір ринкової премії за відсотковий ризик. Цей ризик може бути хеджований за допомогою деривативів, але при цьому втрачаються основні переваги такого виду паперів. Саме хеджування проводиться у двох випадках: при зростанні негативних очікувань та відповідно до політики управління ризиками ринку ДЦП. В останньому випадку передбачається виокремлення системи управління ризиками ДЦП і системи управління залученнями через ринок ДЦП. Тобто емісія державних цінних паперів відбувається не через необхідність держави знизити свої витрати за рахунок ризикової премії, а через наявність попиту на цей вид цінних паперів. Для України такий ризик є нетиповим насамперед через відсутність розміщених цінних паперів з плаваючою дохідністю. Останніми цінними паперами з плаваючою ставкою дохідності були п'ятирічні ОЗДП 2004 р. з дохідністю LIBOR+3,375 (обсяг емісії – 500 млн дол. США).

Іншим проявом є зростання витрат первинної емісії ДЦП через зростання. На цей ризик впливають такі фактори:

- диверсифікація портфеля внутрішніх ДЦП. Національний фінансовий ринок надзвичайно чутливий до активізації діяльності держави на ринку ДЦП. При зростанні обсягів розміщення ОВДП,

- особливо для фінансування поточної кризи ліквідності, відсоткові ризики залежатимуть від можливості держави позичати на різні строки та в різних груп інвесторів, тим самим згладжуючи навантаження на процентну ставку;
- чутливість ринку до зміни процентної ставки (дослідити зміну МС, обсяги розміщень і ЕВС), незважаючи на те, що через ринок ДЦП держава залучає фінансові ресурси на ринкових засадах та наявний двосторонній зв'язок дохідності ринку ДЦП з іншими сегментами ринку. Але такий зв'язок залежно від особливостей побудови фінансової системи та правового поля може бути більш або менш тісним. Ці особливості справляють додатковий вплив на попит на ДЦП і знижують його узгодженість з динамікою попиту на ринку грошей та капіталу. Прикладом таких особливостей є законодавчо закріплені норми резервування для специфічних фінансових установ (страхових компаній, пенсійних фондів, комерційних банків тощо);
 - середній термін погашення. Середня строковість розміщених ДЦП показує залежність держави від короткострокових ринків грошей та від наявності джерел рефінансування розміщених ДЦП.

Ризик ліквідності – це можливість зниження вартості активу через зростання фінансових та часових витрат для конвертації його у грошові кошти, що зумовлено низьким рівнем ефективного попиту на ринку.

Для інвестора такий ризик пов'язаний передусім з ліквідністю цінного папера, тобто здатністю без надмірних витрат часу і коштів перетворитися на грошові кошти. Ризик ліквідності державних цінних паперів тісно пов'язаний зі ступенем розвитку вторинного ринку ДЦП. Показником ліквідності фінансового інструменту є спред. Тобто чим менша різниця між ціною продажу та ціною купівлі, тим менший ризик ліквідності. За несприятливої кон'юнктури ринку або специфічних параметрах цінного папера його реальна вартість може значно відрізнятись від вартості купівлі, що і є втратою інвестора. Для держави головним наслідком неліквідного ринку є зростання вартості фінансових ресурсів та скорочення їх доступних обсягів. Для зменшення ризику ліквідності державі необхідно враховувати низку факторів розвитку внутрішнього ринку ДЦП, серед яких:

- стабільність функціонування вторинного ринку. Ринок повинен мати достатню кількість постійних продавців і покупців, що активно здійснюють операції. Сам обсяг таких операцій також має бути достатнім для мінімізації впливу операцій окремих учасників

- на кон'юнктуру ринку. Найчастіше стабільність функціонування вторинного ринку досягається через створення інституту первинних дилерів. В окремих випадках функції маркет-мейкера може виконувати центральний банк;
- ринкова інфраструктура, що тісно пов'язана зі стабільністю функціонування вторинного ринку. Загальні вимоги до інфраструктури будь-якого сектору фінансового ринку є незмінними: забезпечення доступу на ринок максимального кола потенційних інвесторів (крім випадків обов'язкової сегментації ринку) та мінімізація транзакційних витрат. Вирішення цієї проблеми слід розглядати у двох площинах. По-перше, це сприяння створенню системи професійних учасників вторинного ринку на чолі з первинними дилерами. Останні, будучи маркет-мейкерами, можуть досить суттєво впливати на розмір транзакційних витрат, наприклад на середній розмір комісійних винагород за операції з ДЦП. Водночас і первинні дилери через особливості їх функціонування (про що вже наголошувалося) мають бути об'єктом постійного нагляду. По-друге, важливим методом мінімізації транзакційних витрат, що активно почав використовуватися розвинутими країнами на початку ХХІ ст., є електронні системи торгів. Причому йдеться не лише про системи, що задовольняють потреби професійних учасників ринку, а й про ті, доступ до яких є відкритим;
 - диверсифікація фінансових інструментів. Це одне з найбільш неоднозначних питань у системі управління ризиками. При формуванні портфеля інвестицій диверсифікація фінансових інструментів, що до нього входять, зменшує загальний рівень ризику портфеля, зокрема і для позичальника. При досягненні оптимального співвідношення між обсягами залучень у національній валюті і валютах інших країн, між обсягами залучень за фіксованою та плаваючою ставками тощо знижується чутливість витрат з обслуговування боргу до будь-яких коливань (валютного курсу, LIBOR, ІСЦ тощо). Диверсифікація фінансових інструментів також позитивно впливає на коло потенційних інвесторів. Тобто чим більше емітується специфічних цінних паперів, тим потреби більшого кола інвесторів вони можуть задовольнити. Водночас очевидно, що диверсифікація державних цінних паперів зумовлює сегментацію ринку ДЦП. Оскільки певні види ДЦП мають різні, часто різнонаправлені параметри (при підвищенні курсу національної грошової

одиниці реальна дохідність ДЦП у національній валюті зростає, а в іноземній падає), то сегменти є достатньо автономними. Тому при зростанні сегментів ринків, загальна ліквідність ринку ДЦП знижується. Крім того, потреба держави у фінансових ресурсах може бути меншою за потребу всіх сегментів ринку ДЦП для нормального фінансування. Одним із способів вирішення цієї проблеми є диверсифікація фінансових інструментів відповідно до політики управління ринком ДЦП. Так, насамперед насичується по всій кривій дохідності базовий ринок ДЦП, як правило, внутрішній ринок облігацій із фіксованою дохідністю. Інші ринки використовуються у разі необхідності;

- підтримка розміщень у випадках профіциту. В класичній економічній теорії єдиною функцією випуску ДЦП є покриття бюджетного дефіциту під час економічного спаду. При досягненні бюджетного профіциту держава припиняє розміщення своїх цінних паперів та впроваджує програми з викупу раніше розміщених, тим самим зменшуючи свій борг і знижуючи витрати на його обслуговування. Проте за такої політики знижується обсяг операцій на ринку, що у свою чергу призводить до погіршення стану інфраструктури, за рахунок як зменшення кількості професійних учасників на ринку, так і зростання комісійних винагород за операції з ДЦП. Крім того, значна частина фінансових ресурсів переливається в інші сегменти ринків. У результаті цього за необхідності додаткових фінансових ресурсів держава стикається з проблемою низького рівня ліквідності ринку і високої вартості таких розміщень. Для запобігання руйнації інфраструктури ринку ДЦП необхідне підтримання певного мінімального обсягу розміщення державних цінних паперів;
- забезпечення регулярного та передбаченого плану розміщень. Цей захід спрямований на підвищення прозорості та прогнозованості ринку ДЦП, знижуючи ризик спекуляцій та інших зловживань на ринку ДЦП.

Ризик ліквідності значною мірою є похідним від ринкових ризиків, оскільки низька ліквідність активу ускладнює для кредитора управління ринковими ризиками (наприклад, ускладнюється вихід з ринку за несприятливих умов, таких як зміна валютного курсу, зростання процентних ставок на фінансовому ринку тощо).

З ризиком ліквідності тісно пов'язаний кредитний ризик. За низького попиту держава не зможе розмістити нові цінні папери у необхідному об-

сязі та за прийнятною ціною для рефінансування свого боргу. Кредитний ризик – можливість оголошення дефолту за ДЦП, тобто повна або часткова відмова держави від обслуговування своїх цінних паперів у повному обсязі. На ринку ДЦП є найнижчим з усіх сегментів фінансового ринку, а основна особливість – різниця рівня ризику на внутрішньому і зовнішньому ринку та для різних груп кредиторів. Прикладом є технічний дефолт України в 1998 р. та різні умови наступного погашення державних облігацій для іноземних та вітчизняних інвесторів.

Державні цінні папери вважаються найнадійнішим інструментом на національному фінансовому ринку, проте певна загроза невиплати або виплати не у повному обсязі доходу за державними цінними паперами та їх погашення існує. Основними факторами, що впливають на кредитний ризик, є:

- дотримання показників боргової безпеки. Обсяги залучень через ринок ДЦП напряду впливають на боргове навантаження на бюджет. Зростання або зниження згаданих показників боргового навантаження свідчать про рівень надійності ДЦП;
- достатність грошових коштів для виплат купонного доходу та погашень. Для забезпечення платоспроможності держави за своїми цінними паперами необхідне узгодження платежів з обслуговування та погашення цінних паперів, з одного боку, та доходів чи фінансування бюджету – з другого. Перша частина цієї проблеми, а саме, рівномірний розподіл боргового тягаря у часі, напряду залежить від ступеня розвитку середньо- і довгострокового ринків ДЦП. За можливості обирати термін обігу своїх ЦП держава може не тільки уникнути піків боргового навантаження на бюджет, а й знизити ризики рефінансування своїх боргових зобов'язань. Останній пункт особливо важливий за умови недостатності доходів бюджету для обслуговування розміщених цінних папері. В Україні така проблема є гострою насамперед через короткостроковий характер ринку державних цінних паперів, коли держава вимушена розміщувати свої цінні папери навіть за вкрай несприятливих умов;
- зниження кредитного рейтингу. Запорукою вдалого розміщення єврооблігацій та фактором, який багато в чому визначає вартість таких ресурсів, був і залишається кредитний рейтинг. Незважаючи на певну суб'єктивність цих показників та зниження до них довіри, при інвестуванні в малознайомі ринки іноземні інвестори надають йому важливе значення.

Операційні ризики на ринку державних цінних паперів виникають насамперед у зв'язку зі змінами в законодавстві, адміністративним впливом на учасників ринку та політичною складовою управління державними фінансами. Основною особливістю такого ризику є те, що регулятор і єдиний емітент фінансових інструментів – це держава.

Крім суто фінансових ризиків ринку ДЦП не менш важливим є врахування його впливу на економічні відносини інших сегментів фінансової системи. Як показало дослідження, цей вплив не обов'язково позитивний з точки зору виконання інших завдань державної економічної політики. Серед основних прикладів суперечностей варто виокремити такі:

- забезпечення ефективності монетарного регулювання. Проблема пов'язана з можливістю різноспрямованості монетарної та фіскальної політики держави. Державні цінні папери справляють суттєвий вплив як на фінансовий ринок, так і на грошову базу. Тому нескоординовані дії регулятора та міністерства фінансів можуть призвести як до подорожчання залучення фінансових ресурсів для держави, так і до неможливості досягнення цільових показників монетарної політики центральним банком;
- створення вторинного ринку – цілі грошово-кредитної політики НБУ. Доволі часто роль маркет-мейкера на малорозвинутих національних ринках державних цінних паперів покладається на центральний банк. За неможливості отримання необхідного фінансування через ринок ДЦП центральний банк здійснює викуп державних цінних паперів з ринку, що послаблює можливість контролю регулятора насамперед за темпами інфляції в країні. У разі наявності інституту первинних дилерів це також підриває їх дохідність. Крім того, вплив на ринкову ціну ДЦП центрального банку країни за його домінуючого становища на ньому є перепорою для впливу на ціну ДЦП сигналів з ринку. В такій ситуації державні цінні папери не можуть ефективно виконувати індикативну функцію;
- витіснення приватних інвестицій. Державні цінні папери на фінансовому ринку є альтернативою комерційним цінним паперам. Збільшення обсягів залучення фінансових ресурсів через підвищення ставки дохідності ДЦП призводить до переливання фінансових ресурсів із реального сектору у фінансовий. В окремих випадках, при високих фінансових ризиках національної економіки, банківські установи можуть віддавати перевагу купівлі ДЦП порівняно з кредитуванням реального сектору.

Отже, знизити всі ризики доволі складно, тому основні завдання такі:

- а) оцінити їх оптимальний рівень для конкретних умов функціонування фінансової системи;
- б) мати інструменти з їх управління при зміні кон'юнктури фінансових ринків під час здійснення державної політики з регулювання економіки тощо.

Загалом механізми управління фінансовими ризиками на ринку можна розділити на внутрішньоринкові та ті, за яких управління здійснюється за допомогою деривативів, тобто ризики переносяться на ринки похідних цінних паперів. Розглянемо найхарактерніші внутрішньоринкові методи управління ризиками ринку ДЦП.

Сама побудова ринку державних паперів має ряд механізмів, що дають змогу перерозподілити ризики між учасниками ринку тим чи іншим чином. Окремо ці механізми вбудовані в інституціональну модель ринку та в його фінансові інструменти.

Елементами інституційної побудови, що впливає на розподіл фінансових ризиків, є ступінь автономії органу управління державним боргом та тип маркет-мейкера. Умовно ці два органи відповідають за розподіл ризиків на первинному та вторинному ринку відповідно.

Функція “створення ринку”, тобто забезпечення ліквідності цінних паперів, може покладатися на центральний банк або на первинних дилерів з юридично закріпленим статусом. Потреба в існуванні ліквідного ринку напряму пов'язана з рівнем ризику ліквідності. Інвестор уникатиме ринку, вихід з якого буде ускладнений у разі настання несприятливих для нього подій. Водночас ринок повинен забезпечити можливість державі перекривати свої потреби у фінансових ресурсах.

При виконанні центральним банком ролі маркет-мейкера держава отримує можливість розміщати свої цінні папери у значних обсягах з мінімальною дохідністю. Позитивним моментом є і відсутність перепон у доступі до первинного ринку ДЦП для інших його учасників. Така система надає державі найкращий контроль за функціонуванням ринку і відповідно забезпечує мінімальний рівень її ризиків. Водночас поширеним її результатом є накопичення основної частини ДЦП у власності центрального банку, що значно перешкоджає здійсненню ним ефективної грошово-кредитної політики, а також перекладає на нього несприятливі фінансові ризики. Такий спосіб фінансування значно обмежує індикативну функцію ринку, коли уряд за допомогою центрального банку може залучити необхідні фінансові ресурси без урахування ситуації на фінан-

совому ринку, а отже, і знижує привабливість ДЦП для недержавних кредиторів. За нерозвинутого ринку ДЦП на центральний банк перекладаються значні витрати з обслуговування вторинного обігу та ризики, пов'язані з короткостроковими коливаннями ринкової кон'юнктури.

Основною ідеєю створення інституту первинних дилерів є надання банківським установам преференцій на первинному ринку державних цінних паперів, як правило, у вигляді виключного права участі у розміщенні, в обмін на забезпечення ними ефективної роботи вторинного ринку. Так, в Україні до прямих обов'язків первинних дилерів включають забезпечення не менше 3 % від первинного розміщення кожного півроку та від суми укладених договорів купівлі-продажу на вторинному ринку, здійснення щоденних котирувань ОВДП (обсяг пропозиції – не менше 1 млн грн) та забезпечення, за потреби консультативної підтримки Міністерства фінансів України. Така побудова ринку має спільні риси з олігополією і відповідні ризики для держави. На первинному ринку наявна олігополія покупця з можливістю домовленості стосовно пропозиції при розміщенні облігацій, що проявляється у зростанні вартості фінансових ресурсів. На вторинному ринку можуть виникати домовленості стосовно завищення комісійних винагород за здійснення операцій з державними цінними паперами.

Ще одна схема функціонування вторинного ринку ДЦП передбачає відсутність маркет-мейкера взагалі. При розміщенні своїх цінних паперів держава покладається насамперед на сформований ефективний попит ринку. Така система є дієвою за наявності високоліквідного стійкого ринку ДЦП на зразок ринку Німеччини чи Японії. Водночас уряд може мати зв'язки з найактивнішими гравцями на ринку в питаннях його розвитку чи за потреби значно підвищити обсяги своїх розміщень.

Іншим важливим учасником ринку є суб'єкт управління. Його автономія у системі органів державної влади може значно варіюватися від підрозділу міністерства фінансів чи центрального банку до автономного органу зі спеціальним статусом, ступінь автономії якого залежить від особливостей системи державних фінансів певної країни. Основними причинами виокремлення такого органу є: підвищення відповідальності й прозорості у сфері управління державним боргом, більша гнучкість управління та регулювання боргу (зокрема управління ризиками запозичень), розмежування валютної та боргової політики, використання складного інструментарію управління ризиками, подолання кадрової проблеми через зняття обмежень на матеріальне заохочення працівни-

ків. Однак, як і у випадку з маркет-мейкером, важливим питанням залишається можливість системи справедливо розподіляти ризики. Автоматичний статус знижує операційні ризики та ризики ліквідності для інвесторів, що у свою чергу може сприяти зниженню вартості фінансових ресурсів для держави. Проте така система є малоефективною за дуже низької ліквідності ринку, а також високих системних ризиках.

Ключовою складовою ціни на будь-який фінансовий інструмент є премія за ризик, пов'язаний з володінням ним. Порівнявши очікувану дохідність фінансового активу з імовірністю настання збитків та їх розміром, економічний суб'єкт приймає рішення про доцільність або недоцільність купівлі такого активу. З цієї позиції на рішення інвестора впливають його схильність до ризику, вартість активу, системний ризик і ризик певного фінансового інструменту. Оскільки схильність до прийняття ризику і рівень системного ризику – неконтрольовані фактори при ціноутворенні, то найефективнішим засобом управління ціною державних запозичень у коротко- та середньостроковому періоді є управління рівнем ризику фінансового інструменту.

Самі фінансові інструменти мають вбудовані елементи управління ризиками. Розглянемо основні різновиди цінних паперів та їх конкретні приклади на українському ринку. Змінними параметрами, які впливають на розподіл ризиків між кредитором і позичальником, є:

- тип купона;
- тип погашення;
- валюта розміщення;
- контингент розміщення.

Строковість фінансового інструменту з точки зору управління ризиками значення не має, оскільки співвідношення ризику по всій кривій дохідності цінного папера повністю визначається станом кон'юнктури фінансового ринку.

Тип купонного доходу важливий насамперед через розподіл часток доходу, який отримує держатель папера. Детальніше це розглянемо на прикладі (рис. 10.3.1).

На схемі зображено розподіл купонного доходу за цінними паперами до строку погашення з однаковим строком обігу і купона, а також з однаковою теперішньою вартістю при рівномірних темпах інфляції. Зображено три типи цінних паперів: облігація зі звичайним купоном, індексована та амортизаційна облігація. Відповідно дохід за дисконтними (безкупонними) облігаціями до погашення не виплачується, тобто є ну-

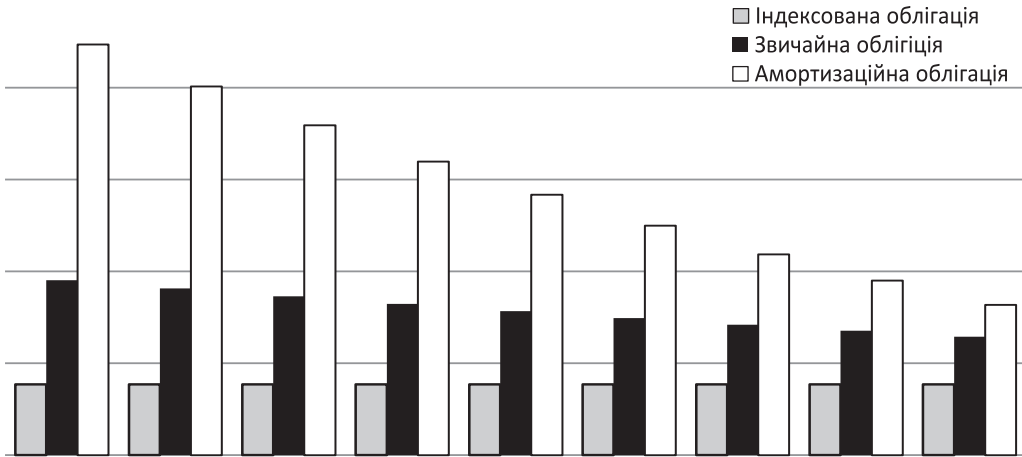


Рис. 10.3.1. Розподіл купонного доходу за типами облігації до погашення у теперішній вартості

Джерело: *Процько О. В.* Специфіка управління фінансовими ризиками на ринку державних цінних паперів / *О. В. Процько* // Теоретичні засади та макроекономічні аспекти фінансово-економічних проблем. – 2011. – № 3 (12). – С. 87–91.

льовим. Наведена схема дає можливість побачити реальний розподіл вартості цінного папера між емітентом та кредитором протягом строку його обігу. Чим більша частка отриманого доходу емітента – тим менший рівень ризику, пов'язаний із держанням такого цінного папера, а отже, і менша премія за ризик.

Найбільшу частку вартості цінного папера отримує держатель амортизаційної облігації, оскільки крім безпосередньо купонного доходу поступово погашається її номінал. З кожним наступним купонним періодом під дією інфляції реальний дохід зменшується і наприкінці строку обігу є найменшим серед усіх типів облігацій. Тому ця облігація для інвестора приваблива з точки зору помірною ринкового ризику. Недоліком є можливість накопичення зайвої ліквідності й відповідні витрати для наступного її розміщення. Державі амортизаційна облігація дає змогу отримати фінансові ресурси на більший термін, ніж при розміщенні звичайної облігації. В Україні облігації такого типу – ДАДО (державна амортизаційна довгострокова облігація) почали розміщувати з 25 січня 2011 р. Обсяг розміщення становив лише 12,6 млн грн. Іншим прикладом українських амортизаційних ДЦП є ПДВ-ОВДП, розміщені у 2010 р. на суму 16,4 млрд грн.

На противагу амортизаційним облигаціям облигація з індексованим купоном за характером розподілу доходу є ближчою до дисконтної. Її купонний дохід незначний, оскільки вона не містить премії за інфляційний ризик. Пікове навантаження на бюджет припадає на її погашення за номіналом, скоригованим на індекс інфляції. Характерною її рисою є те, що вона практично не має вторинного обігу, оскільки тримається інвестором до погашення. В Україні цей вид цінного папера не розміщується внаслідок високих інфляційних ризиків, а також частково через структуру учасників ринку ДЦП.

Найліквіднішим цінним папером, що є базовим інструментом ринку ДЦП будь-якої країни, є облигація зі звичайним купоном, але серед купонних облигацій вона найбільш незахищена від інфляційного ризику.

Порівнюємо ставки дохідності за індексованою та звичайною облигацією відповідно до зміни рівня інфляції (рис. 10.3.2). Умовно графік поділений на три інтервали відповідно до величини інфляції. За високого її рівня активність на внутрішньому ринку ДЦП мінімальна. Фінансування державного бюджету через ринок відбувається лише завдяки активності НБУ, державних банків та частини недержавних фінансових установ, які справляють адміністративний чи нормативний вплив за технічними ставками дохідності, наближеними до облікової ставки НБУ. При помірній інфляції активність на ринку ДЦП зростає. Ставка

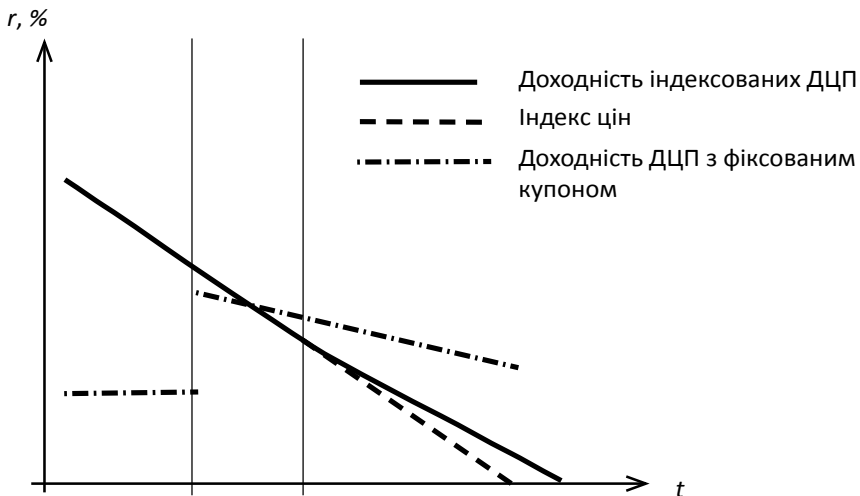


Рис. 10.3.2. Графік залежності дохідності купону державної облигації від рівня індексу цін

Складено автором.

дохідності за звичайними облігаціями наближається або незначно випереджає рівень інфляції. При цьому індексовані облігації мають дохідність, близьку до 0 %, через відносно велику пропорцію премії за інфляційний ризик у процентній ставці на ринку.

Найбільш ризиковим фінансовим інструментом для інвестора є дисконтна облігація, оскільки він не отримує доходу за нею аж до погашення. Основна її перевага – простота в обслуговуванні. Тому цей вид облігації переважно короткостроковий (до одного року).

Залежно від типу погашення державні цінні папери можна поділити на ті, що погашаються після закінчення строку обігу, облігації, що відкликаються та облігації з правом дострокового погашення (з офертою).

За допомогою облігацій з офертою інвестор та емітент можуть регулювати дохідність цінних паперів і відповідно змінювати розподіл ризиків між ними. Емітент отримує можливість управляти відсотковим ризиком, а інвестор – кредитним. В умовах фінансової нестабільності, зокрема високих ринкових ризиків, інвестори уникають купувати довгострокові цінні папери. При розміщенні такої облігації її ризики вимірюються не строком обігу, а терміном від дати емісії до дати оферти. Облігації, що відкликаються, надають право емітенту після певного терміну погасити свою облігацію на визначених наперед умовах, тоді значна частина ринкових ризиків перекладається на кредитора, у результаті чого зростає вартість залучення кредитних ресурсів. У зв'язку з цим та через складність управління емісіями такого типу облігації з правом відкликання не є поширеними на ринку ДЦП.

Різниця у вартості трьох наведених типів облігацій залежить від величини премій за передання ризику (ринкової вартості опціону на звичайну облігацію). Тобто вартість облігації з правом відкликання дешевша на ціну опціону, а вартість облігації з правом дострокового погашення дорожча на ціну опціону.

Валюта розміщення також значно впливає на розподіл ризиків при розміщенні ДЦП. Розміщення єврооблігацій приваблює з точки зору низьких інфляційних ризиків, низького операційного ризику та ризику ліквідності, що дає державі можливість отримати фінансові ресурси з нижчою ризиковою надбавкою. Водночас такі позики цілком природно мають високі валютні ризики, а відтак і кредитний ризик, оскільки повинні бути погашені в іноземній валюті.

Крім названих параметрів фінансових інструментів варто відзначити обмеження кола інвесторів у певний вид паперу. До них слід зарахувати й технічні обмеження. Прикладом є обмеження доступу нерезидентів до

внутрішнього ринку ДЦП з метою запобігання навантаженню на валютний курс національної грошової одиниці або обмеження доступу домогосподарств до ринку ДЦП для запобігання ризикам, пов'язаним з роздрібною торгівлею і обслуговуванням ДЦП.

ВИСНОВКИ ДО РОЗДІЛУ 10

Глобальна економічна криза виявила обмеженість стабілізаційного потенціалу традиційних інструментів монетарної політики. Масштаби кризових явищ на фінансових ринках істотно вплинули на тенденції і механізми розвитку національних ринків цінних паперів, зокрема й України.

1. Трансформація ринку державних цінних паперів Європейського Союзу у 2010–2012 рр. була простимульована створенням механізмів перерозподілу фінансових ризиків між учасниками для запобігання каскадному поширенню боргової кризи в ЄВС. EFSM був забезпечений бюджетом ЄС, EFSF – гарантіями країн Єврозони відповідно до їх часток. Також за допомогою цих механізмів країни-донори отримали інструмент для тиску на країни-реципієнти щодо необхідності жорсткої фінансової політики.

Через ці два механізми вдалося стабілізувати ринок державних облігацій Ірландії, певною мірою Португалії та провести реструктуризацію зобов'язань Греції. У подальшому функції перерозподілу фінансового ризику перебере на себе ESM, який також матиме у розпорядженні розширений інструментарій та попередньо сплачений капітал, що повинно підвищити його ефективність. До того ж певний час він функціонуватиме разом із EFSF та EFSM.

Варто наголосити, що як механізм ESM, так і механізм євробондів призначені лише для перерозподілу ризиків між країнами та наднаціональними органами фінансового управління. Тому їх успішність багато в чому визначатиметься результатами координації боргової політики країн та створення фіскального союзу, в якому значну роль має відіграти TSCG. Наразі основна частина таких домовленостей керується зобов'язаннями уряду при отриманні фінансування у рамках антикризових програм.

2. Упродовж 2008–2012 рр. зовнішні та внутрішні фактори докорінно змінили ринок державних цінних паперів України. Серед зовнішніх факторів варто виокремити зниження валютного курсу гривні, підвищення ризиків та зниження ліквідності світових фінансових ринків.

До внутрішніх належать зростання потреб державного бюджету у фінансуванні, зниження обсягів кредитування реального сектору економіки, зниження рівня ділової активності.

В умовах фінансової кризи інструментарій ринку державних цінних паперів активно використовувався для перенесення ризиків між секторами економіки, менш ризикованого способу монетизації державного боргу, зниження рівня державних зобов'язань з відшкодування ПДВ тощо.

Основними змінами ринку державних цінних паперів були:

- впровадження інституту первинних дилерів;
- диверсифікація портфеля цінних паперів України;
- зростання обсягів кредитування уряду Національним банком України з використанням державних облігацій;
- зниження частки фінансування уряду нерезидентами;
- використання державних облігацій для стабілізації фінансової системи;
- зменшення частки ринкового та зовнішнього державного боргу.

У середньостроковій перспективі при подальшому відновленні фінансової системи пріоритетними завданнями розвитку ринку державних цінних паперів мають бути:

- зниження адміністративного тиску на ринок ОВДП;
- зменшення частки НБУ до передкризового рівня у 15–20 %;
- уніфікація цінних паперів для підвищення ліквідності ринку через виведення цінних паперів, що не мали необхідного попиту серед інвесторів;
- підвищення якості залучених фінансових ресурсів;
- залучення заощаджень дрібних інвесторів.

3. Дослідження специфіки основних фінансових ризиків на ринку державних цінних паперів України, а також їх розподілу між учасниками ринку засвідчило, що для ринку ДЦП України найхарактернішими є валютні ризики від ОЗДП, компенсувати втрати від яких у 2009–2010 рр. намагалися за допомогою залучень від МВФ та розширення внутрішнього боргу. Певні переваги держава отримує від передачі частини ризиків первинним дилерам. Крім того, в окремі періоди на внутрішньому ринку державою достатньо активно використовувалися вигоди від високих темпів інфляції. Загалом в Україні, як і в зарубіжних країнах, відбулось розширення меж прийнятної для держави ризику на ринку ДЦП, що пов'язано зі зміщенням пріоритетів фінансової політики держави у період фінансових потрясінь. Вказана обставина актуалізує необхідність задіяння адекватних механізмів управління ризиками на ринку ДЦП у період посткризового відновлення економіки України.

МОНІТОРИНГ РИЗИКІВ НА РИНКУ ФІНАНСОВИХ ПОСЛУГ У СИСТЕМІ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ФІНАНСОВОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ: КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ І ПРИКЛАДНІ АСПЕКТИ

Стабільність на ринках фінансових послуг визначається не лише характером ризиків, на які наражаються їх суб'єкти, а й адекватністю заходів управління ризиками, невід'ємною складовою яких є моніторинг. Глобальна фінансово-економічна криза 2007–2011 рр. значною мірою продемонструвала прогалини в системах моніторингу ризиків розпізнавання кризових явищ у фінансових системах.

Ефективність реалізації єдиної державної політики щодо розвитку ринку фінансових послуг, забезпечення якої належить до компетенції Міністерства фінансів України, передбачає наявність системного моніторингу ризиків на ринку фінансових послуг.

На сьогодні в Україні немає дієвих комплексних систем оцінювання ризиків на ринку фінансових послуг (найближчими аналогами є стрес-тестування банків, яке здійснює НБУ, загальний огляд фондового ринку, Консультації щодо підвищення ефективності регулювання та нагляду за фінансовою системою (Зелена книга), оцінки стійкості фінансової системи, які також здійснюються НБУ), а наявні – мають фрагментарний (секторальний) характер.

За таких обставин актуалізується необхідність удосконалення державного регулювання ринку фінансових послуг у частині організації моніторингу розпізнавання системних ризиків на ринку фінансових послуг України.

11.1. МОНІТОРИНГ РИЗИКІВ НА РИНКУ ФІНАНСОВИХ ПОСЛУГ В УКРАЇНІ: ОСОБЛИВОСТІ ТА ІНСТИТУЦІЙНІ ОБМЕЖЕННЯ

Моніторинг стану окремих секторів фінансово-кредитної системи, як правило, здійснюють центральний банк, міністерство фінансів, органи нагляду за фінансовими посередниками і професійними учасниками фінансового ринку, а також інші уповноважені органи в межах своєї компетенції. Комплексний аналіз та оцінку стабільності на рівні всієї фінансової системи, а також оприлюднення звітів про фінансову стабільність здійснюють, як правило, центральні банки, що пояснюється низкою причин.

По-перше, проведення аналізу стану фінансово-кредитної системи необхідне для досягнення основних цілей діяльності центрального банку. Так, для забезпечення цінової стабільності, стійкості банківського сектору та надійного функціонування платіжної системи центральний банк повинен регулярно аналізувати макроекономічну ситуацію, стан грошово-кредитної сфери, банківського сектору та фінансового ринку. По суті, такий аналіз є складовою моніторингу фінансової стабільності.

По-друге, центральні банки мають щоденну інформацію про баланси банків і на її основі можуть оцінювати не тільки стійкість банків, а й певною мірою – стійкість їх контрагентів з інших секторів фінансово-кредитної системи.

По-третє, центральні банки, які традиційно здійснюють банківський нагляд, мають висококваліфікований персонал у сфері оцінки ризиків.

В Україні комплексний системний моніторинг ризиків на ринку фінансових послуг дотепер не здійснюється. У межах компетенції та повноважень моніторинг та управління ризиками здійснюють регулятори фінансових ринків – Національний банк України, Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку, Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг та ін., однак така практика є фрагментарною (секторальною) і не дає можливості здійснювати моніторинг системних ризиків задля попередження їх поширення між різними сегментами ринку фінансових послуг, а також у реальний сектор економіки.

11.1.1. Моніторинг фінансової стабільності Національним банком України

Оскільки фінансова дестабілізація підриває макроекономічну стабільність економіки загалом, ослаблює основи економічного зрос-

тання та порушує процес монетарної трансмісії, забезпечення фінансової стабільності тісно пов'язано з виконанням основних функцій, притаманних центральному банку. Тому на практичному рівні моніторинг та оцінка фінансової стабільності, які здійснюються центральними банками світу, спираються на аналіз сегментів фінансової системи та реального сектору економіки (інститутів, ринків, інфраструктури, підприємств, домашніх господарств та макросередовища), а також фокусуються на зв'язках між різними сегментами та взаємовпливі¹.

Загальні підходи до формування системи моніторингу фінансової стабільності у центральних банках

Після підвищення інтенсивності виникнення фінансових криз на початку 1990-х років у більшості центральних банків розвинутих країн активно розпочалася робота з розбудови систем оцінки і моніторингу стабільності фінансової системи. Зокрема, моніторинг стабільності фінансової системи здійснюється в центральних банках Франції (Financial Stability Review), Швеції (The Financial Stability Report), Норвегії (The Norges Bank report on financial stability), Фінляндії (The Bank of Finland's financial stability analysis), Іспанії (The Banco de Espana's Estabilidad Financiera), Великобританії (The Bank of England Financial Stability Report)².

Над проблемами оцінки стабільності фінансової системи активно працює МВФ. Робота триває у напрямі як побудови моніторингу стабільності фінансової системи, так і створення системи її дієвого аналізу. На сьогодні вже є напрацювання щодо побудови системи оцінки стабільності фінансової системи, переліку індикаторів фінансової стабільності (далі – ІФС) та методології їх розрахунку.

Система індикаторів фінансової стабільності – один із визначальних елементів процесу роботи системи. Якісно розроблена система індикаторів є фундаментальною умовою ефективного моніторингу, аналізу і тестування стабільності фінансової системи та окремих її елементів. Перелік індикаторів, що їх використовують для аналізу стабільності фінансової системи, може змінюватися залежно від структури фінансової системи і тенденцій її розвитку.

¹ *Петрик О. І.* Система індикаторів стабільності фінансової системи / О. І. Петрик // Інновації. – 2010. – № 12. – С. 176–179.

² Показатели финансовой устойчивости : руководство по составлению / Международный валютный фонд. – Вашингтон, 2007. – 324 с.

У 1999 р. МВФ запропонував у рамках співробітництва з урядами країн, у тому числі в контексті запуску Програми оцінки фінансової стабільності (*FSAP*), визначити низку ІФС та відповідно розробити просту методологію їх компіляції. В результаті було створено керівні матеріали з визначення основних ІФС (*Financial soundness indicators*, далі – *FSI*)¹.

Першочерговою метою застосування в практиці діяльності центробанків ІФС є проведення макропруденційного аналізу (*macroprudential analysis*) – моніторингу стійкості фінансового сектору, для посилення його фінансової стійкості та, зокрема, обмеження ймовірності виникнення криз, у той час як відповідні індикатори нефінансового сектору слугують насамперед як попереджувальні індикатори для виявлення на ранніх стадіях та оцінки непрямого джерела ризику для стійкості фінансового сектору.

Індикатори фінансової стабільності – це індикатори, які використовують для моніторингу загального стану і стабільності фінансових інституцій та ринків, а також, відповідно, їхніх клієнтів та учасників – підприємств і домашніх господарств. ІФС – це індикатори поточного фінансового стану і стабільності фінансових установ країни та їхніх контрагентів з корпоративного сектору і сектору домогосподарств. Вони включають як агреговані дані щодо окремих установ, так і показники, які дають уявлення про ринки, на яких працюють фінансові установи.

Наразі немає консенсусу щодо стандартів визначення ключових ІФС, як і єдиного загальноприйнятого визначення самого поняття фінансової стабільності. На відміну від переліку індикаторів фінансової стабільності, який є відносно постійним, перелік макроекономічних показників, аналіз впливу яких проводиться, може змінюватися з огляду на їхню динаміку та посилення впливу на ІФС.

Послідовність зв'язку між макроекономічними показниками та індикаторами фінансової стабільності представлена на рис. 11.1.1.

При формуванні системи індикаторів, особливо на етапі побудови та початкового її впровадження, необхідно забезпечити якомога повне і якісне інформаційне охоплення характеристик стабільності фінансової системи. Вузького універсального набору ІФС не існує (пошук таких наборів здійснював, зокрема, Міжнародний валютний фонд). Основними критеріями відбору ІФС були: фокусування на ключових ринках та інституціях; аналітична значимість; очевидна корисність; важливість для

¹ Показатели финансовой устойчивости : руководство по составлению / Международный валютный фонд. – Вашингтон, 2007. – 324 с.

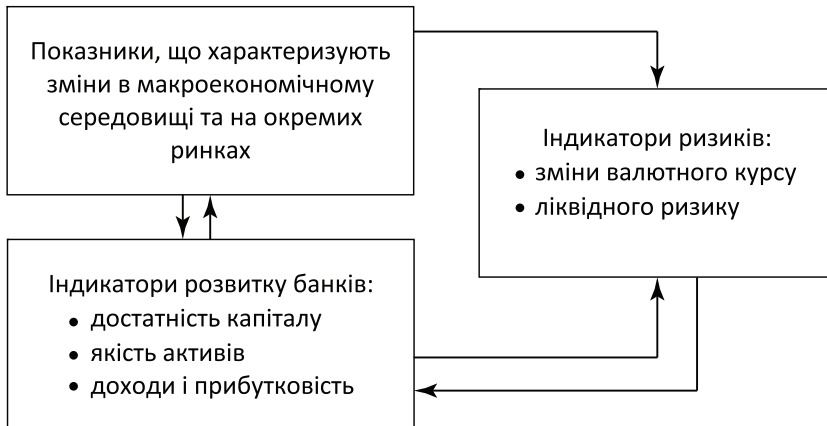


Рис. 11.1.1. Взаємозв'язок між макроекономічними показниками та індикаторами фінансової стабільності

Джерело: Петрик О. І. Монетарний розвиток України / О. І. Петрик. – К. : УБС НБУ, 2010. – С. 175.

широкого кола країн; наявність; економність щодо використання даних. У свою чергу, низка основних (ключових) ІФС має фокусуватися на “попереджувальних” індикаторах, які б виступали для розробників політики як “системи раннього виявлення”.

Базовий посібник з ІФС, розроблений МВФ, містить 39 ІФС, які складаються з *основного набору* індикаторів (ядра) і *додаткового набору*. *Основний набір* включає 12 показників, що характеризують стан банківського сектору, тоді як *додатковий* (27 показників) – інші індикатори банківського сектору, що не входять в основний набір, а також індикатори небанківських фінансових установ, підприємств, домашніх господарств, фінансових ринків та ринку нерухомості (табл. 11.1.1).

У контексті виконання *FSAP* МВФ і Світовий банк використовують ширший перелік ІФС, тобто *FSI* є вибіркою найважливіших індикаторів, запропонованих з метою охоплення для аналізу якомога більшого числа країн (деяких ринкових індикаторів немає в багатьох країнах).

Паралельно з роботою щодо визначення *FSI* Система європейських центральних банків (*ESCB*) у співпраці з центральними банками та їхніми наглядовими підрозділами проводила роботу щодо методології компіляції *макропруденційних індикаторів* (далі *MPI* – набір ЄСЦБ) з метою їх використання при підготовці звіту з фінансової стабільності банківського сектору ЄС. Як і компіляція *FSI*, *MPI* розроблялися для моні-

Таблиця 11.1.1

Показники фінансової стабільності: основний набір

<i>Депозитні організації</i>	
Достатність капіталу	Регулятивний капітал до зважених на ризик активів
	Регулятивний капітал 1-го рівня до зважених на ризик активів
	Недіючі позики мінус резерви до капіталу
Якість активів	Недіючі позики до сукупних бруто-позик
	Секторальний розподіл позик до сукупних позик
Прибутки та прибутковість	Дохідність активів
	Дохідність капіталу
	Відсоткова маржа до бруто-доходу
	Невідсоткові витрати до бруто-доходу
Ліквідність	Ліквідні активи до сукупних активів (коефіцієнт ліквідності активів)
	Ліквідні активи до короткострокових зобов'язань
Чутливість до ринкового ризику	Чиста відкрита позиція в іноземній валюті до капіталу

Показники фінансової стабільності: додатковий набір

<i>Депозитні організації</i>	Капітал до активів
	Великі позики до капіталу
	Географічний розподіл позик до сукупних позик
	Позиція бруто-активів у похідних фінансових інструментах до капіталу
	Позиція бруто-зобов'язань у похідних фінансових інструментах до капіталу
	Дохід від торговельних операцій до сукупного доходу
	Витрати на персонал до невідсоткових витрат
	Спред між позичковою і депозитною ставками-орієнтирами
	Спред між найвищою і найнижчою міжбанківськими ставками
	Клієнтські депозити до сукупних (неміжбанківських) позик
	Номіновані в іноземній валюті позики до сукупних позик
	Номіновані в іноземній валюті зобов'язання до сукупних зобов'язань
	Чиста відкрита позиція власних коштів до капіталу
<i>Інші фінансові корпорації</i>	Активи до сукупних активів фінансової системи
	Активи до ВВП

Продовження табл. 11.1.1

<i>Сектор нефінансових корпорацій</i>	Сукупний борг до власних коштів
	Дохідність капіталу
	Прибутки до витрат на сплату процента і основної суми
	Чиста сума в іноземній валюті під ризиком до власних коштів
	Кількість звернень про захист від кредиторів
<i>Домашні господарства</i>	Борг домашніх господарств до ВВП
	Платежі домашніх господарств для обслуговування та виплати основної суми боргу до доходу
<i>Ринкова ліквідність</i>	Середній спред між цінами купівлі-продажу на ринку цінних паперів
	Середній щоденний оборотний коефіцієнт на ринку цінних паперів
<i>Ринки нерухомості</i>	Ціни на нерухомість
	Житлові іпотечні позики до сукупних позик
	Комерційні іпотечні позики до сукупних позик

Складено за: Показатели финансовой устойчивости: руководство по составлению / Международный валютный фонд. – Вашингтон, 2007. – С. 2.

торингу стабільності банківського сектору, виявлення загрозливих тенденцій у фінансовому секторі – насамперед, банківському. Однак між *FSI* та *MPI* є певні відмінності.

По-перше, *MPI* включає більше число індикаторів з метою аналізу ширшого набору факторів, що впливають на фінансову стабільність банківського сектору ЄС. Відповідно, макропруденційний аналіз дає змогу глибше оцінити поточний стан фінансової стабільності в економіці та можливі майбутні загрози й ризики для неї. До цих додаткових індикаторів відносять, зокрема, такі показники, як зростання ВВП та динаміка безробіття, інфляція, зовнішня заборгованість, ціни на ринку нерухомості, фондові індекси, а також показники, що характеризують структуру фінансової системи тощо.

По-друге, *MPI* відрізняються від *FSI* тим, що більшість *MPI*, які відносять до банківського сектору, розраховують та публікують на консолідованій основі, тобто індикатори для банків конкретної країни включають філії та дочірні одиниці в інших країнах ЄС, а також інші підконтрольні їм фінансові установи, а отже, дані конструюють у контексті всього ЄС. Однак при цьому певною мірою втрачається зв'язок із розвитком економіки за територіальним принципом та еволюцією *MPI*

“суто внутрішнього” банківського сектору у країнах, у яких широко представлена частка іноземних банків з інших країн ЄС.

FSI також розраховують на консолідованій основі, за винятком виду консолідації за територіальним принципом (мається на увазі участь іноземних банків на внутрішньому ринку країни).

Індикатори *FSI* та *MPI* перетинаються, разом з тим, крім зазначених відмінностей, є й така: ширший набір індикаторів *MPI* не включає деяких індикаторів *FSI*, передусім тих, що входять у додатковий набір. У зв'язку з цим при проведенні аналізу фінансової стабільності здебільшого використовують як *FSI*, так і *MPI*.

ІФС можна також класифікувати за чотирма групами:

- 1) індикатори фінансового сектору;
- 2) індикатори нефінансового сектору;
- 3) макроекономічні індикатори;
- 4) структурні індикатори.

При аналізі ІФС спершу зазвичай розглядають індикатори, специфічні для окремої країни, тобто ті, які відображають її уразливість до відповідних типів криз чи ризиків (наприклад, банківської кризи, рецесії, міжнародної системної кризи тощо). У випадку закритої економіки насамперед розглядають ІФС, що відображають внутрішню динаміку, а відкритої економіки – “міжнародні” ІФС.

Хоча для окремих ІФС є певні “оптимальні” порогові (граничні) значення, вихід за які можна трактувати як погіршення стану фінансової стабільності та які навіть можуть бути зафіксовані в національному регулюванні, більшість ІФС не мають абсолютних порогових значень.

Визначення загальних порогових значень для ІФС ускладнюється, зокрема, через відмінності у визначенні даних у різних країнах (наприклад, по-різному можна класифікувати показник “погані позики”). Крім того, при аналізі порогових значень, з метою здійснення моніторингу та інтерпретації прогнозної динаміки фінансової системи, слід враховувати те, що ці значення переважно є специфічними для конкретної країни, до того ж можуть змінюватися у часі.

Тому в процесі аналізу ІФС у світовій практиці зазвичай фокусуються на еволюції індикаторів протягом певного періоду та на порівнянні їхньої динаміки в різних країнах, передусім з приблизно однаковим рівнем розвитку (порівнюваних країнах, які включають до відповідної групи для порівняння – “*peer group*”). У свою чергу, порівнюючи ІФС між країнами, необхідно враховувати певні відмінності на національному

рівні, зокрема, в методиках розрахунку деяких індикаторів, у бухгалтерських стандартах, форматах збору даних, методах консолідації даних (наприклад, територіальний, міжсекторальний тощо).

Під час порівняння ІФС різних країн часом складно зробити висновок щодо загального стану фінансової стабільності конкретної країни порівняно з іншими країнами. З цією метою використовують певні методи.

Наприклад, для порівняння стану фінансової стабільності між країнами, використовується, зокрема, простий метод ранжирування, коли розглядається певний невеликий набір ІФС для низки порівнюваних країн: найкращому показнику з цієї групи присвоюється нижчий ранг (найгіршому – вищий) і, відповідно, країна з найменшою сумою рангів оцінюється як країна з найкращим станом фінансової стабільності.

Недоліком методу є те, що як невеликі, так і значні відмінності в певних індикаторах між різними країнами мають у процесі ранжирування однакові ваги. Крім того, цей простий метод досить механічний, і оцінка конкретної країни істотною мірою залежить від переліку країн, що входять у групу.

Поряд із застосуванням у міжнародній практиці цілої низки ІФС, про які йшлося, у деяких країнах використовується свій агрегований індикатор фінансової стабільності. У той час як стосовно визначення поняття фінансової стабільності досягнуто певного консенсусу, то конструювання агрегованого індикатора фінансової стабільності перебуває на стадії дослідження та експериментування. Його розроблення є нелегким завданням через складність природи самої фінансової системи, наявність численних зв'язків між учасниками фінансового ринку, нефінансового сектору та фінансовими інституціями. Також, хоча цей індикатор може бути важливим для оцінювання стану фінансової стабільності, його не можна застосовувати без аналізу інших індикаторів та інструментів аналізу.

Розглянутий інструментарій для моніторингу та оцінки фінансової стабільності не ідеальний і має недоліки та обмеження. Наприклад, як визнає МВФ, наявна методологія моніторингу показників фінансової стійкості потребує вдосконалення в частині уточнення визначень індикаторів стійкості та методик їх розрахунку¹. Інший приклад: економем-

¹ IMF Executive Board Concludes Financial Soundness Indicators – Experience with the Coordinated Compilation Exercise and Next Steps [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.imf.org/external/np/sec/pn/2007/pn07135.htm>.

тричні моделі, які використовуються в системах раннього попередження, далеко не завжди вчасно сигналізують про ризики.

У рамках проведеного МВФ пілотного проекту 62 країни-учасниці сформували дані за запропонованими базовими і деякими рекомендованими показниками фінансової стійкості станом на кінець 2005 р. Деякі з цих країн продовжують використовувати таку систему індикаторів для самостійного проведення моніторингу фінансової стабільності. Крім того, для проведення макропруденційного аналізу та моніторингу стабільності банківського сектору загалом центральні банки використовують інформацію, отриману від банків під час здійснення нагляду за ними. Зважаючи на відсутність єдиного вимірника фінансової стабільності, на практиці використовують методи її оцінки, які передбачають проведення аналізу цілого комплексу показників фінансової стабільності, у тому числі методів стрес-тестування та побудови систем раннього попередження про настання фінансової кризи¹.

У Білорусі система раннього попередження базується на економіко-математичних моделях прогнозування ймовірності настання фінансової кризи. Такі моделі дають можливість кількісно оцінювати ймовірність втрати фінансової стабільності на основі динаміки фінансових та макроекономічних показників. Крім того, вони дають змогу відстежувати динаміку наростання змін, здатних призвести до негативних наслідків для фінансової стабільності².

З підвищенням уваги до питань фінансової стабільності пов'язана зміна організаційних структур центральних банків, що виявляється у:

- конкретизації мети роботи центрального банку у сфері фінансової стабільності, що відображена у законі про центральний банк;
- створенні спеціального структурного підрозділу – департаменту/управління фінансової стабільності;
- інституті кураторства роботи підрозділу фінансової стабільності на найвищому рівні.

Одним зі свідчень якісного та відповідального підходу центральних банків до питань підтримання фінансової стабільності є підготовка ними Звіту про фінансову стабільність. В останнє десятиріччя більшість

¹ *Каллаур П. В.* Концепт “финансовая стабильность” / П. В. Каллаур // Белорусский экономический журнал. – 2007. – № 1. – С. 25–37.

² *Каллаур П. В.* Формирование системы мониторинга и оценки финансовой стабильности в Республике Беларусь / П. В. Каллаур // Банковский вестник. – 2008. – № 6. – С. 6.

центральных банків економічно розвинутих країн стали офіційно звітувати про фінансову стабільність. Перші звіти почали публікуватися з 1996 р. (у Великобританії).

Мета підготовки Звіту про фінансову стабільність полягає у:

- поліпшенні розуміння центральним банком ризиків, яких зазнає фінансова (банківська) система, та підтримці, у подальшому, прийняття відповідних рішень;
- інформуванні, у прийнятних межах (зважаючи на напруження, у результаті підготовки звітів, значного обсягу сенситивної інформації), широкого кола економічних агентів та споживачів фінансових послуг щодо ризиків та загроз стабільності фінансової системи, з метою посилення їх довіри до політики центрального банку;
- підвищенні розсудливості економічних агентів при ухваленні економічних рішень і, тим самим, сприянні зміцненню стабільності банківської системи.

Як правило, звіти про фінансову стабільність включають розділи, присвячені зовнішньо- та внутрішньоекономічним чинникам фінансової стабільності, стану банків, небанківських фінансових інститутів, фінансових ринків та інфраструктури. Крім того, вони можуть містити результати наукових досліджень з найактуальніших питань забезпечення фінансової стабільності. Наприклад, у звіті про фінансову стабільність, який оприлюднив Бундесбанк за 2009 р., значна роль відводиться аналізу діяльності 14 найбільших банків Німеччини, активи яких у 2009 р. становили 5498 млрд євро, або 73,2 % від загальної суми активів банківської системи Німеччини (7510 млрд євро), яка налічувала 1939 банків¹.

У Білорусі, починаючи з 2008 р., щорічно готується звіт “Фінансова стабільність у Республіці Білорусь”, що розміщується на офіційному сайті Національного банку в мережі Інтернет, де поряд з аналізом стійкості банківського сектору міститься оцінка фінансової стабільності інших сегментів фінансового сектору².

За даними на початок 2010 р. звіти публікували майже 70 країн.

¹ Finanzstabilitätsbericht / Deutsche Bundesbank. – Nov. 2009; Bankenstatistik Stand vom 30.12.2010.

² Финансовая стабильность в Республике Беларусь : аналит. обозрение / Национальный банк Республики Беларусь [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.nbrb.by/publications/finstabrep.

Особливості формування системи моніторингу фінансової стабільності НБУ

Національний банк України для здійснення превентивного нагляду також використовує систему раннього реагування, яка базується на розрахункових показниках з урахуванням деяких припущень.

Зокрема в 2006 р. було розпочато публікацію індикаторів фінансової стабільності за методологією МВФ, у 2007–2009 рр. проводився щоквартальний моніторинг окремих показників фінансової стабільності. У 2009 р. було створено робочу групу з фахівців різних департаментів Національного банку України з метою створення системи оцінки фінансової стабільності банківської системи України. На початку 2010 р. підготовлено пілотну версію звіту про фінансову стабільність, і ця робота триває¹.

У табл. 11.1.2 показано місце України порівняно із узагальненим досвідом країн, що пройшли шлях становлення власної системи у сфері фінансової стабільності. Цей досвід дає змогу окреслити напрями робіт, що перебувають в Україні на початковому етапі.

Зауважимо, що згаданий інструментарій для моніторингу та оцінки фінансової стабільності не ідеальний і має недоліки та обмеження. Для успішного забезпечення моніторингу фінансової стабільності Національному банку України необхідно:

- здійснювати макропруденційний нагляд (тобто нагляд за фінансовою системою та її регулюванням загалом), який полягає в моніторингу та аналізі майбутніх можливих тисків і напружень як у фінансовій системі в цілому, так і в банківській системі зокрема. Це передусім стосується показника “погані кредити” у кредитному портфелі банківської системи, валютних та строкових дисбалансів

¹ Оцінка відповідності Закону “Про Національний банк України” стандартам прозорості, визначених кодексом “Належної практики забезпечення прозорості у грошово-кредитній та фінансовій політиці” : додаток до аналітичної доповіді Аналітично-дорадчого центру Блакитної стрічки ПРООН. – К. : НБУ, 2005; Організаційно-методичні підходи до запровадження в НБУ системи оцінки стійкості фінансової системи : інформ.-аналіт. матеріали / за ред. В. І. Міщенко, О. І. Кіреєва, М. М. Шаповалової. – К. : ЦНД НБУ, 2005. – 97 с.; Програма розвитку системи пруденційного нагляду за небанківськими фінансовими установами : затв. розпорядженням Державної комісії з регулювання ринків фінансових послуг України від 15.07.2010 № 585; Концепція запровадження пруденційного нагляду за діяльністю професійних учасників фондового ринку : схв. рішенням Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку від 12.04.2012 № 553.

Таблиця 11.1.2

НБУ в системі координат світового досвіду у сфері фінансової стабільності

Критерій	Світовий досвід	Досвід НБУ до середини 2009 р.	Досвід НБУ з 2010 р.
Увага до питань ФС	Зростає	Зростає	Зростає
Конкретизація ролі центрального банку в забезпеченні ФС	Підвищується, що відображається у законі про центральний банк	Залишається незмінною на рівні інтерпретації	Залишається незмінною на рівні інтерпретації
Високе посадове курирування робіт по ФС	Має місце (як правило, на рівні першого заступника голови)	Немає	Немає
Зміна організаційної структури (зокрема створення підрозділу ФС)	Як правило, має місце	Немає	Робоча група з підготовки ЗФС створена у серпні 2009 р.
Використання аналітичних інструментів та аналізу ФС	Широке, зростає використання інструментів (у тому числі стрес-тестування), що відображається у публічних документах (у тому числі ЗФС)	На початковому рівні, стрес-тестування не використовується, у публічних документах не відображається	Проведення стрес-тестування, проте в публічних документах не відображається
Публікація звіту про фінансову стабільність	Кількість банків, які публікують ЗФС, зростає	Немає	Пілотний випуск ЗФС підготовлено в лютому 2010 р.

Складено за даними Департаменту економічного аналізу та прогнозування НБУ.

- (тобто невідповідності активів та пасивів як за структурою валют, так і за строками платежів кредитів, виданих банками, та депозитами вкладників у банківській системі) тощо;
- постійно оновлювати план дій зі стабілізації фінансової системи як для запобігання небажаному розвитку ситуації, так і у разі, коли потенційні загрози фінансової стабільності можуть реалізуватися.

11.1.2. Моніторинг системних ризиків на ринку фінансових послуг небанківських фінансових установ

Концептуальні засади здійснення моніторингу системних ризиків регулюються Програмою розвитку системи пруденційного нагляду за небанківськими фінансовими установами¹. Ця програма характеризує стан елементів пруденційного нагляду, які на сьогодні використовуються для нагляду за небанківськими фінансовими установами.

Відповідно до вимог українського законодавства, державний нагляд здійснюється за принципом контролю на основі дотримання вимог діяльності. Залежно від специфіки кожного окремого сегмента ринку небанківських фінансових послуг нагляд містить певні елементи пруденційного.

При здійсненні страхової діяльності контролюються:

- належний рівень статутного фонду та інших резервних фондів;
- дотримання відповідного рівня чистих активів та вимоги щодо їх розрахунку на підставі справедливої вартості активів;
- перевищення фактичного запасу платоспроможності над розрахунковим нормативним (маржа платоспроможності);
- розміщення коштів страхових резервів в активи визначених категорій, що відповідають вимогам якості та диверсифікації;
- правильність застосування методики розрахунку всіх видів страхових резервів відповідно до облікової політики страхової компанії;
- максимальний розмір ризику, який може утримувати страховик щодо одного об'єкта страхування (власне утримання);
- належний рівень фінансової стійкості (надійності) перестраховиків шляхом встановлення вимог до наявності відповідного рейтингу, присвоєного міжнародними рейтинговими агентствами.

¹ Програма розвитку системи пруденційного нагляду за небанківськими фінансовими установами : затв. розпорядженням Державної комісії з регулювання ринків фінансових послуг України від 15.07.2010 № 585.

При здійсненні діяльності на ринку кредитної кооперації контролюється дотримання:

- критеріїв та нормативів платоспроможності, якості активів, ризиковості операцій та ліквідності для забезпечення стабільної діяльності фінансових установ;
- належного рівня всіх видів капіталу, продуктивних і непродуктивних активів кредитної спілки;
- порядку формування резерву забезпечення покриття втрат від неповернених позичок;
- критеріїв якості системи управління кредитної спілки.

У системі недержавного пенсійного забезпечення контролюється дотримання:

- належного рівня власного капіталу адміністратора НПФ;
- вимог щодо диверсифікації активів НПФ;
- вимог щодо якості активів НПФ;
- правильності розрахунку чистої вартості активів НПФ;
- правильності розрахунку кількості та чистої вартості одиниці пенсійних внесків.

Законом України “Про внесення змін до деяких законів України щодо регулювання ринків фінансових послуг” від 02.06.2011 № 3462-VI (більшість норм набрали чинності в липні 2012 р., одна – у грудні 2011 р.) розширено повноваження державних органів у питаннях посилення контролю суб’єктів сектору небанківських послуг. Однак робити прогнози стосовно ефективності тих чи інших норм у контексті підвищення дієвості моніторингу ризиків завчасно, оскільки до моменту набрання чинності змінами до закону регулятору необхідно розробити низку документів, які міститимуть формалізовані вимоги щодо визначення достатності капіталу, платоспроможності, ліквідності, прибутковості, якості активів та ризикованості операцій суб’єктів ринку.

11.1.3. Особливості моніторингу ризиків на фондовому ринку України

Фондовий ринок України з точки зору формування системи моніторингу ризиків, має певну специфіку: за якісними та кількісними критеріями він належить до граничного ринку¹, що пов’язано з його незначним розміром, неліквідністю, нерозвинутістю інфраструктури, тобто

¹ *Шишков С. Є.* Фондові біржі України: випробування кризою / С. Є. Шишков ; НАН України; Ін-т екон. та прогнозув. НАН України. – К., 2011. – С. 118.

ринку притаманні суттєві ризики, потреби в моніторингу великої частини яких на розвинутих ринках немає.

Оскільки регулювання і моніторинг мають відповідати реаліям функціонування ринку, як свідчить вітчизняна практика, найефективнішим є розвиток ринку через мінімальні, але зрозумілі, стандартизовані вимоги з боку регулятора.

Програма розвитку фондового ринку на 2012–2014 роки¹, розроблена НКЦПФР, передбачає такі заходи щодо підвищення інформаційної прозорості та вдосконалення регулювання і нагляду на фондовому ринку.

1. Удосконалення умов і правил регулювання, нагляду на фондовому ринку. На сьогодні на ринку простежується поширення певних негативних явищ, пов'язаних з недобросовісним і неналежним здійсненням діяльності окремими професійними учасниками фондового ринку. Крім того, у низці випадків наявні СРО спрямовують зусилля на лобювання інтересів своїх членів – професійних учасників фондового ринку. Водночас кількісне зростання та якісне ускладнення фондового ринку зумовлює об'єктивну потребу в задіяні потенціалу СРО для розвитку належного саморегулювання як у частині посилення ролі та участі операторів фондового ринку в його подальшій розбудові, так і підвищення ефективності взаємодії СРО і державного регулятора.

Це потребує вжиття додаткових заходів щодо вдосконалення механізмів функціонування ринку цінних паперів в Україні відповідно до міжнародних стандартів та створення ефективної системи регулювання фондового ринку силами саморегулювальних організацій, визначивши їм відповідні повноваження, обов'язки та межі відповідальності шляхом прийняття спеціального закону.

Відповідно до цього, з метою вдосконалення механізмів регулювання фондового ринку Програма розвитку фондового ринку на 2012–2014 роки передбачає:

- *Протягом першого етапу (до кінця 2012 р.):*
 - розроблення та запровадження методик оцінки ризиків, що відповідають міжнародним правилам і стандартам;
 - формування конкурентного ринку уповноважених рейтингових агентств та посилення регулятивних вимог до порядку їх діяльності;

¹ Проект програми розвитку фондового ринку на 2012–2014 роки / Державна комісія з цінних паперів та фондового ринку [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ssmc.gov.ua>.

- створення системи постійного державного моніторингу виконання фондовими біржами вимог щодо здійснення операцій з цінними паперами в режимі реального часу (он-лайн);
- розроблення та прийняття актів законодавства, що забезпечували б ефективну протидію маніпулюванню на ринку цінних паперів;
- посилення вимог щодо рівня добросовісності й адекватності реклами цінних паперів та послуг, що надаються професійними учасниками фондового ринку.

Крім того, протягом першого етапу виконання програми (до 2012 р.) передбачено:

- надання повноважень НКЦПФР з метою захисту прав інвесторів звертатися до суду з позовом про зупинення видаткових операцій за банківськими рахунками суб'єкта господарювання у разі виявлення ознак правопорушення на ринку цінних паперів;
 - надання повноважень НКЦПФР при виявленні порушень законодавства під час здійснення реорганізації акціонерних товариств звертатися з позовами до цих акціонерних товариств про відновлення становища, що було до порушення;
 - звільнення НКЦПФР від сплати державного мита при поданні заяв (скарг) до суду;
 - надання НКЦПФР повноважень щодо виявлення осіб, під контролем яких перебувають учасники ринку цінних паперів відповідно до міжнародних стандартів, а також на здійснення систематичних перевірок відомостей щодо таких осіб;
 - запровадження процедури погодження НКЦПФР придбання особою значної часті в капіталі професійних учасників фондового ринку;
 - надання НКЦПФР можливості оперативно приймати регуляторні акти.
- *Протягом другого етапу (до кінця 2014 р.):*
 - запровадження єдиних для всіх учасників ринку обов'язкових стандартів розрахунку основних показників, що відповідають міжнародній практиці, а також обов'язкового щоденного розрахунку капіталу професійними учасниками;
 - посилення вимог щодо форм та змісту надання до НКЦПФР уповноваженими рейтинговими агентствами інформації про свою діяльність;

- розроблення і введення в дію методик пруденційних та інших форм контролю за діяльністю професійних учасників фондового ринку.

Крім того протягом другого етапу виконання програми (до кінця 2014 р.) передбачено:

- підвищення рівня незалежності НКЦПФР відповідно до вимог Міжнародної організації комісій з цінних паперів (IOSCO), з метою унеможливлення будь-якого прямого чи опосередкованого впливу на її діяльність, зокрема шляхом надання їй правового статусу, аналогічного статусу Національного банку України;
- надання повноважень НКЦПФР на проведення розслідування правопорушень на ринку цінних паперів шляхом розширення прав при збиранні й дослідженні доказів;
- надання повноважень НКЦПФР здійснювати незалежну фахову експертизу у справах щодо корпоративних конфліктів, у тому числі у справах, які розглядаються господарськими судами;
- надання повноважень НКЦПФР самостійно визначати розмір оплати праці своїх працівників у межах відповідних бюджетних призначень на поточний рік.

2. Підвищення інформаційної прозорості фондового ринку відповідно до Програми включатиме:

- *Протягом першого етапу (до кінця 2012 р.):*
 - оптимізацію та законодавче удосконалення переліку інформації, яка підлягає розкриттю на фондовому ринку;
 - забезпечення оперативного доступу зацікавлених осіб до інформації, що розкривається на фондовому ринку;
 - удосконалення способів поширення інформації на фондовому ринку з використанням сучасних інформаційних технологій;
 - застосування ІФС у діяльності професійних учасників ринку цінних паперів: торговців цінними паперами, які здійснюють діяльність з управління цінними паперами та компаній з управління активами.
- *Протягом другого етапу (до кінця 2014 р.):*
 - законодавче встановлення вимог щодо розкриття інформації про осіб, які є реальними власниками (кінцевими бенефіціарами) учасників ринку, що здійснюють розкриття інформації на фондовому ринку;
 - поширення вимог щодо розкриття інформації на всіх емітентів цінних паперів та фінансових інструментів, які мають обіг на

фондовому ринку, у тому числі іноземних емітентів, які здійснюватимуть пропозицію цінних паперів на території України;

- посилення законодавчого регулювання діяльності рейтингових агентств, які надають послуги на фондовому ринку.

3. Удосконалення порядку саморегулювання на фондовому ринку

заплановано досягнути через:

- встановлення на законодавчому рівні принципів роботи органів управління СРО;
- встановлення підзвітності саморегулювальної організації державному регулятору та членам СРО, а також визначення межі і умов відповідальності СРО;
- надання саморегулювальним організаціям додаткових повноважень, зокрема щодо отримання звітності від професійних учасників фондового ринку та їх аналізу, проведення предліцензійної перевірки кандидатів на отримання ліцензії на провадження діяльності на фондовому ринку, погодження рекламних матеріалів професійних учасників тощо;
- вимоги щодо змісту обов'язкового нормативного забезпечення здійснення саморегулювальними організаціями перевірок дотримання професійними учасниками фондового ринку правил та стандартів професійної діяльності на фондовому ринку;
- визначення переліку обов'язків СРО щодо встановлення обов'язкових правил та стандартів професійної діяльності на фондовому ринку.
- визначення порядку добровільного створення в СРО страхових та гарантійних фондів, з метою додаткового захисту майнових прав інвесторів та споживачів фондових послуг;
- надання саморегулювальним організаціям та професійним об'єднанням учасників фондового ринку права вносити до Державної комісії з цінних паперів та фондового ринку обґрунтовані пропозиції на застосування заходів впливу до учасників таких організацій та об'єднань, аж до призупинення на певний строк здійснення ними професійної діяльності чи заборони такої діяльності у судовому порядку.

Практична реалізація зазначеної програми багато в чому залежить від ефективності пруденційного нагляду за професійними учасниками фондового ринку.

11.1.4. Моніторинг ризиків у діяльності Державної іпотечної установи

Основною метою діяльності Державної іпотечної установи згідно з її статутом є рефінансування іпотечних кредиторів (банків і небан-

ківських фінансових установ, які провадять діяльність з надання забезпечених іпотекою кредитів) за рахунок коштів, що надійшли від розміщення цінних паперів, сприяння подальшому розвитку ринку іпотечно-го кредитування. Серед інших напрямів діяльності ДІУ, що, зокрема, належать до нормативно-правового регулювання та інформаційного забезпечення регулювання ринків фінансових послуг, можна виокремити лише розроблення і впровадження методологічних рекомендацій з питань іпотечно-го кредитування, а також єдиних стандартів, норм і процедур надання фінансових кредитів, вимог до іпотечних кредитів та нерухомого майна.

Проте, хоча до повноважень Державної іпотечної установи функції ринкового нагляду та регулювання не належать, ДІУ запровадила та регулярно переглядає “Стандарти надання, рефінансування та обслуговування іпотечних житлових кредитів”.

Ці Стандарти визначають такі важливі показники ринку іпотечно-го кредитування, як коефіцієнти LTV (співвідношення між сумою наданого Первинним кредитором іпотечно-го кредиту і оціночною (ринковою) вартістю предмета іпотеки); РТІ (платіж до доходу – співвідношення щомісячних витрат потенційного позичальника на обслуговування боргу за іпотечним кредитом, до чистого доходу потенційного позичальника); ОТІ (зобов’язання до доходу – співвідношення загальної суми всіх періодичних зобов’язань позичальника до чистого сукупного доходу позичальника за той самий період); мінімальну суму кредиту, максимальні терміни, вимоги до кредитної історії позичальника тощо.

Ці показники встановлюються ДІУ для регулювання співпраці з банками – партнерами у програмах рефінансування іпотечних кредитів. Таким чином, вони є повною мірою ринковими індикаторами – орієнтирами для більшості банків – іпотечних кредиторів, що намагаються здійснювати іпотечне кредитування з дотриманням Стандартів, маючи намір у майбутньому продати свої іпотечні активи. Тобто офіційно Стандарти є обов’язковими безпосередньо у процесі рефінансування вже наданих іпотечних кредитів, неофіційно – впливають на діяльність значно ширшого кола іпотечних кредиторів і відповідно мають істотний потенціал і як індикатори стану розвитку ринку іпотечно-го кредитування, і як регуляторний інструмент впливу на діяльність його учасників.

Наразі дієвість цього інструменту обмежується незначними обсягами рефінансованих за участю ДІУ іпотечних активів у портфелях банків – близько 3–4 %. Проте в останні передкризові та перші кризові роки

спостерігалися значні темпи їх збільшення – протягом 2008–2009 рр. у 3,5 раза. На сьогодні, за офіційними повідомленнями уряду, знову планується виділити кошти на проведення ДІУ операцій з рефінансування, що за умови їх підкріплення державними гарантіями найімовірніше реактивізує співпрацю ДІУ з кредиторами та посилить вплив Стандартів надання, рефінансування та обслуговування іпотечних житлових кредитів на зниження ризиків у цьому сегменті ринку.

11.2. УДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ РИНКУ ФІНАНСОВИХ ПОСЛУГ У ЧАСТИНІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МОНІТОРИНГУ РИЗИКІВ: РАЦІОНАЛЬНІ ЕЛЕМЕНТИ СВІТОВОГО ДОСВІДУ ДЛЯ УКРАЇНИ

Посткризові світові тенденції засвідчили перегляд усталених підходів до систем моніторингу ризиків як на фінансовому ринку загалом, так і в окремих його сегментах, а також певні новації в плані удосконалення інституційних основ регулювання та моніторингу.

Для України, де масштаби ураження кризою ринку фінансових послуг виявилися значними, не в останню чергу через прогалини в системі моніторингу кризових явищ, та з огляду на наявні перешкоди та загрози щодо перспектив макрофінансової стабілізації в посткризовий період, особливого значення набуває критичний аналіз прийнятності для впровадження і реалізації сучасних світових новацій у питаннях удосконалення регулювання ринків фінансових послуг, у тому числі моніторингових систем.

Підставою для загальносвітової тенденції здійснення реформ фінансового сектору та регуляторних реформ у післякризовий період є неефективність ринкових механізмів, пов'язана з цим проциклічна та надмірно ризикована поведінка фінансових установ та, відповідно, необхідність посилення регулювання. Однією з причин цього на інституційному рівні є роздробленість регуляторних функцій між різними установами та відсутність координуючого органу.

Практичними висновками та рекомендаціями на підставі досвіду кризи 2008–2009 рр. для попередження системних ризиків у фінансовій системі є такі.

- *Тісніше співробітництво між провідними центральними банками через глобальні наслідки монетарної політики провідних центральних банків. Зокрема, з відсутністю такого співробітництва пов'язані*

глобальні дисбаланси, які спричинили виникнення світової фінансової кризи.

- *Доповнення стратегічних цілей центральних банків ціллю фінансової стабільності.* З метою її забезпечення створюються органи макропруденційного нагляду: у Великобританії – Комітет з питань фінансової політики (FPC), у США – Комітет нагляду за фінансовою стабільністю (FSOC), наднаціональний орган у зоні євро – Європейська рада системних ризиків. Завданням таких органів є забезпечення фінансової стабільності шляхом аналізу та попередження системних ризиків. Ці органи формуються, як правило, у структурі центрального банку. МВФ у листопаді 2012 р. планує оприлюднити документ із питань підвищення ефективності устрою макропруденційної політики (на основі оцінок моделей інституційного розвитку), основні акценти в якому робитимуться на користь підвищення ролі центрального банку в такій політиці, зважаючи на зв'язок зі сферами його компетенції (монетарна політика, підтримка грошової ліквідності, нагляд за платіжними системами). Склад органів формується з представників центрального банку та установ з регулювання ринків фінансових послуг. Участь представника органу державної політики (міністерства фінансів) рекомендована, однак без надання йому керівної ролі. Повноваження зазначених органів у зоні євро, у Великобританії та США законодавчо закріплені, що дає їм можливість видавати директиви іншим органам на виконання своїх функцій.

Орган макропруденційного нагляду має бути наділений відповідними повноваженнями, які дають можливість виконувати цей мандат, наприклад, управляти портфелем активів центрального банку, підвищувати нормативи, встановлені міжнародними (базельськими) стандартами під час періоду кредитної експансії.

- *За підрахунками МВФ, делегування мандату макропруденційної політики центральному банку більш поширене в нових ринкових економіках:* половина центральних банків таких економік у вибірці мають такий мандат, хоча він може бути неформальним – у складі таких функцій, як забезпечення стабільності платіжно-розрахункових систем, кредитора останньої інстанції, банківського нагляду.
- *Тісніша інтеграція між центральним банком та установами банківського нагляду.* Це, за інших рівних умов, зменшує системні ризики. Виокремлення органів банківського нагляду зі структури

центрального банку в автономну структуру, з такої точки зору, може бути недоцільним.

- *Подовження часового горизонту монетарної політики* (понад період від 18 міс. до 2 років, передбачений режимом інфляційного таргетування) з метою ефективнішої протидії фінансовим дисбалансам, які накопичуються протягом багатьох років. Таку позицію підтримує, зокрема, Банк міжнародних розрахунків. Контраргументом такому підходу є те, що зобов'язання центрального банку щодо досягнення цільового орієнтира інфляції в певному часовому інтервалі відіграє важливу роль у стабілізації інфляційних очікувань.

На сьогодні для Європейського центрального банку одним із пріоритетних напрямів реформування наглядових органів також визначено створення системи макропруденційного нагляду щодо виявлення та оцінки системних ризиків та визначення взаємозалежності учасників кредитного ринку. Тобто макропруденційний нагляд буде сфокусований на факторах та ризиках стабільності фінансової системи загалом і буде доповнений певними заходами, що належать до нагляду за окремими фінансовими установами.

Необхідно підкреслити, що багато із зазначених питань перебувають на стадії концептуального аналізу, дискусій та дослідження.

Стосовно раціональних елементів у таких підходах, які були б доцільні для впровадження в Україні, то слід зауважити таке.

Формування системи моніторингу ризиків на ринку фінансових послуг в Україні передбачає безперервне відстежування та аналіз певних індикаторів. Разом із тим на сьогодні немає єдиних підходів та індикаторів оцінки фінансової стабільності ринку фінансових послуг як складного динамічного системного явища.

З огляду на те, що Міністерство фінансів України відповідно до покладених на нього завдань “...*формує та проводить в межах повноважень єдину державну фінансову політику щодо розвитку ринку фінансових послуг, розвитку державних банків, державної іпотечної установи та інших фінансових установ*” (п. 46 Положення про Міністерство фінансів України, затвердженого Указом Президента України від 08.04.2011 № 446/2011), доцільно налагодити систему моніторингу ризиків на ринку фінансових послуг для використання у практичній діяльності відповідними структурними підрозділами Міністерства фінансів України.

11.3. АКТУАЛЬНІ АСПЕКТИ УДОСКОНАЛЕННЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЇ БАЗИ ЩОДО ПІДВИЩЕННЯ ДІЄВОСТІ СИСТЕМИ МОНІТОРИНГУ РИЗИКІВ НА РИНКУ ФІНАНСОВИХ ПОСЛУГ В УКРАЇНІ

Оскільки фінансові послуги включають: 1) послуги фінансових інститутів з безпосереднього перерозподілу грошових ресурсів шляхом укладення угод на фінансових ринках; 2) послуги зі здійснення операцій на фінансових ринках; 3) послуги з організації та регулювання фінансових ринків; 4) допоміжні послуги¹, в умовах, коли регулювання окремих сегментів ринку фінансових послуг віднесено до компетенції різних регуляторів (як в Україні), ефективність протидії кризовим явищам на ринку фінансових послуг значною мірою залежить від особливостей організаційно-правового механізму взаємодії регуляторів.

Узагальнення меж компетенції НБУ, Міністерства фінансів України, НКЦПФР та НКРРФП у сфері регулювання ринків фінансових послуг (до змін статусу і перепідпорядкування комісій) наведено у табл. 11.3.1.

23 листопада 2011 р. указами Президента України № 1061/2011 та № 1069/2011 було ліквідовано Державну комісію з цінних паперів та фондового ринку (ДКЦПФР) та Державну комісію з регулювання ринку фінансових послуг (ДКРРФП). Відповідно, на виконання Законів України “Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні” та “Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг” Указами Президента України № 1063/2011 та № 1070/2011 було створено Національну комісію з цінних паперів та фондового ринку (НКЦПФР) та Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг (Нацкомфінпослуг). Разом з указами були затверджені Положення про новостворені Комісії, за якими діяльність НКЦПФР спрямована на регулювання ринку цінних паперів², а діяльність Нацкомфінпослуг передбачає виконання функцій щодо державного регулювання ринку фінансових послуг³. Обидві комісії підпорядковуються Президенту України та підзвітні Верховній Раді України.

¹ *Миркин Я. М.* Финансовое будущее России: экстремумы, бумы, системные риски / Я. М. Миркин. – М., 2011. – С. 467–468.

² Про Національну комісію з цінних паперів та фондового ринку : указ Президента України від 23.11.2011 № 1063/2011.

³ Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг : указ Президента України від 23.11.2011 № 1070/2011.

Таблиця 11.3.1

**Порівняння основних функцій державних фінансових органів
щодо провадження ними фінансової та грошово-кредитної політики
в Україні**

№ з/п	Функції	НБУ	МФУ	НКЦПФРУ	НКРРФПУ
1	Формування, забезпечення, реалізація державної фінансової політики	+	+	+	+
2	Розроблення стратегії та тактики розвитку фінансових ринків (у межах повноважень)	+	+	+	+
3	Організація державного фінансового контролю (у межах повноважень)	+	+	+	+
4	Аналіз фінансово-економічного стану фінансових ринків	+	+	+	+
5	Інформування громадян щодо макроекономічного та фінансового стану ринків (у межах повноважень)	+	+	+	+
6	Забезпечення обміну інформацією між органами влади	+	+	+	+
7	Здійснення фінансового регулювання та нагляду (у межах повноважень)	+	+	+	+
8	Формування та проведення єдиної державної фінансової політики щодо розвитку фінансових ринків (у межах повноважень)	+	+	+	+
9	Забезпечення участі держави в капіталізації банків, управління корпоративними правами, розроблення планів їх продажу	-	+	-	-
10	Здійснення комплексних заходів, спрямованих на підвищення привабливості інвестування в українські фінансові ринки	+	+	+	+
11	Здійснення заходів щодо підвищення кредитного рейтингу	+	+	+	+
12	Забезпечення реалізації міжнародного співробітництва та зовнішньої політики (у межах повноважень)	+	+	+	+
13	Здійсненні заходів щодо адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу (у межах повноважень)	+	+	+	+
14	Запровадження міжнародних стандартів фінансової звітності	+	+	+	+
15	Прогнозування, складення та аналіз платіжного балансу	+	-	-	-
16	Визначення системи, порядку та форми платежів	+	-	-	-

Продовження табл. 11.3.1

№ з/п	Функції	НБУ	МФУ	НКЦПФРУ	НКРРФПУ
17	Здійснення валютного регулювання, визначення порядку здійснення операцій в іноземній валюті, здійснення валютного контролю	+	-	-	-
18	Аналіз стану грошово-кредитних, фінансових, цінкових та валютних відносин	+	-	-	-
19	Забезпечення виконання законодавства у сферах, віднесених до повноважень органу	+	+	+	+
20	Визначення пріоритетних напрямів розвитку сфер, віднесених до повноважень органу	+	+	+	+
21	Розроблення та координації єдиної державної політики щодо функціонування накопичувальної системи пенсійного страхування	+	+	+	-
22	Моніторинг руху капіталу в Україну та за її межі через фінансові ринки	+	+	+	+
23	Встановлення обмеження щодо суміщення надання певних видів фінансових послуг	+	-	-	+
24	Затвердження методики формування небанківськими фінансовими установами, резервів для відшкодування збитків за всіма видами кредитних операцій	-	-	-	+
25	Затвердження методики формування банківськими фінансовими установами, резервів для відшкодування збитків за всіма видами кредитних операцій	+	-	-	-
26	Встановлення порядку формування і використання резервних та інших фондів фінансових установ	+	-	-	+
27	Підвищення ефективності управління фінансами держави	-	+	-	-
28	Визначення грошово-кредитної політики	+	-	-	-
29	Здійснення емісії національної валюти	+	-	-	-
30	Кредитування та рефінансування банківських установ	+	-	-	-

Складено за результатами узагальнення відповідних нормативно-правових актів.

Такі зміни у діяльності Комісій були передбачені Законом України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо національних комісій, що здійснюють державне регулювання природних мо-

нополій, у сфері зв'язку та інформатизації, ринків цінних паперів і фінансових послуг" № 3610-VI, який був прийнятий Верховною Радою України 6 липня 2011 р. та підписаний Президентом України 2 серпня 2011 р.¹

Положенням, яке регулює діяльність НКЦПФР, розширено перелік її завдань та функцій. Основні завдання, які виконувала ДКЦПФР, згідно з Положенням, що регулювало її діяльність, стосувалися забезпечення єдиної державної політики розвитку фондового ринку; координації діяльності всіх державних органів на ринку цінних паперів та сприяння розвитку ринку цінних паперів, а також захисту прав та інтересів суб'єктів фондового ринку. До переліку завдань, які виконує НКЦПФР, додано здійснення:

- державного регулювання та контролю у сфері спільного інвестування;
- у межах компетенції державного регулювання та контролю у сфері накопичувального пенсійного забезпечення;
- у межах компетенції державного регулювання і нагляду у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму;
- у межах компетенції заходів щодо запобігання і протидії корупції;
- у межах повноважень, визначених законодавством, нагляду на консолідованій та субконсолідованій основі за небанківськими фінансовими групами та їх підгрупами.

Розширено відповідно і перелік дій, які може виконувати Комісія, у межах покладених на неї завдань (усього містить 199 пунктів). Згідно з цим Положенням встановлюється перелік прав Комісії, який теж суттєво збільшено (до 80 пунктів).

До Положення, яке регулює діяльність Нацкомфінпослуг, також внесено певні зміни. Перелік завдань, які делегувалися ліквідованій Комісії (формування й реалізації державної політики у сфері надання фінансових послуг; регулювання та нагляду за наданням фінансових послуг; розроблення і реалізація стратегії розвитку ринків фінансових послуг; забезпечення розроблення та координації єдиної державної політики щодо функціонування накопичувальної системи пенсійного страхування;

¹ Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо національних комісій, що здійснюють державне регулювання природних монополій, у сфері зв'язку та інформатизації, ринків цінних паперів і фінансових послуг : закон України від 07.07.2011 № 3610-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3610-17>.

сприяння інтеграції вітчизняного ринку у європейський та світовий фінансові ринки), розширено завданнями щодо розроблення та затвердження Комісією нормативно-правових актів, які належить до її компетенції, та координації діяльності з іншими фінансовими органами. У новому Положенні уточнюється, що до компетенції Комісії віднесено ринок фінансових послуг, крім банківських послуг та ринку цінних і похідних цінних паперів. Відповідно до нових завдань розширено повноваження та права Комісії.

Разом із тим, у Положенні, затвердженому Указом Президента України від 23.11.2011 № 1070 (15, пп. 45, 46), та Положенні, затвердженому Указом Президента України від 23.11.2011 № 1063 (п. 12), не згадується співпраця з Міністерством фінансів України, до компетенції якого віднесено формування та провадження у межах компетенції єдиної державної фінансової політики щодо розвитку ринку фінансових послуг (п. 46 Положення про Міністерство фінансів України, затвердженого Указом Президента України від 08.04.2011 № 446).

Подібна колізія негативно позначається передусім на стані інформаційного забезпечення підрозділів Міністерства фінансів України, відповідальних за виконання цього завдання.

З метою оцінки реальних можливостей Міністерства фінансів України за таких обставин отримувати інформацію про стан різних сегментів ринку фінансових послуг для забезпечення процесу моніторингу ризиків з відкритих джерел було здійснено порівняльний аналіз повноти, періодичності, прозорості та відповідності можливостям регуляторів (НБУ, НКЦПФР, Нацкомфінпослуг) здійснювати повний та ситуативний аналіз ринків у межах даних, які подані на їхніх сайтах.

Національний банк України

Національний банк України в межах своєї компетенції збирає, складає та поширює дані фінансового та зовнішнього секторів економіки. Статистичні дані, розміщені на сайті НБУ, добре структуровані та стандартизовані відповідно до міжнародних документів та методологій.

Сайт НБУ є найбільш наповненим щодо інформації, яка наводиться серед сайтів усіх зазначених регуляторів. Головна сторінка сайту оновлюється щоденно та містить інформацію про новини діяльності регулятора та банківського сектору, офіційні повідомлення НБУ, анонси, прес-релізи, офіційні заяви керівництва НБУ, а також актуалізовані версії аналітичних і статистичних оглядів.

Користувачі сайту на головній сторінці також можуть знайти щоденно оновлювану інформацію про показники валютного та фінансового ринку: офіційний курс гривні до іноземних валют; середньозважений курс гривні до долара на фінансовому ринку; процентні ставки за активними і пасивними операціями НБУ; регулювання ліквідності банків; середній вартості кредитів у національній та іноземній валюті; вартості строкових депозитів та українських індексів ставок за депозитами фізичних осіб.

Статистичні дані, що наводяться на сайті НБУ, мають певну рубрикацію¹. Основні рубрики у розділі “статистика” такі:

I. Статистика фінансового сектору:

- 1) грошово-кредитна статистика – огляд депозитних корпорацій, депозити, кредити, цінні папери;
- 2) статистика фінансового сектору:
 - щоденні дані (процентні ставки за активними та пасивними операціями НБУ, результати операцій з регулювання ліквідності, вартість кредитів та строкових депозитів за даними статистичної звітності банків України);
 - щомісячні дані про процентні ставки (рефінансування банків Національним банком України, міжбанківського ринку, депозитних корпорацій; строкові депозити фізичних осіб);
 - ринок цінних паперів (щоденно оновлюється інформація про операції з ОВДП на вторинному ринку та ОВДП в обігу за сумою основного боргу, щомісячно – про дохідність ОВДП на первинному ринку та зміну індексу ПФТС);
 - додаткова інформація про емісію грошей в Україні.

Грошово-кредитна статистика України складається за міжнародними стандартами відповідно до “Керівництва з грошово-кредитної та фінансової статистики” (МВФ, 2000) і включає дані про запаси фінансових та нефінансових активів і пасивів Національного банку України та банків, що створені та діють на території України.

Методологія складання грошово-кредитної статистики узгоджується з вимогами Системи національних рахунків (1993 р.), Керівництва з

¹ НБУ спрощує подання інформації на сайті, удосконалюючи розташування інформаційних ресурсів та насичення сайту інформаційними повідомленнями, для спрощення аналізу та користування інформацією на сайті.

платіжного балансу (МВФ, 1993), Керівництва зі статистики державних фінансів (МВФ, 2001), інших офіційних видань Міжнародного валютного фонду та міжнародних організацій. Дані складаються та поширюються на щомісячній основі.

II. Статистика зовнішнього сектору:

- 1) статистика обмінних курсів (щоденно – середньозважений курс на міжбанківському та готівковому валютних ринках; щомісячно – середній курс гривні до іноземних валют та окремо до долара США);
- 2) статистика платіжного балансу (квартальні та місячні дані платіжного балансу, квартальна та річна динаміка платіжного балансу з 1998 р., статистика грошових переказів в Україну та з України);
- 3) міжнародна інвестиційна позиція (поквартальні дані та динаміка, методичний коментар);
- 4) зовнішній борг (піврічні статистичні дані валового зовнішнього боргу, короткострокового зовнішнього боргу та валютної структури боргу).

Статистика платіжного балансу складається НБУ відповідно до “Керівництва з платіжного балансу” (МВФ, 1993) та відображає економічні операції, здійснені між національною економікою та економіками інших країн. Дані статистики валового зовнішнього боргу України розробляються відповідно до міжнародних стандартів, викладених в офіційних виданнях Міжнародного валютного фонду “Статистика зовнішнього боргу. Керівництво для укладачів та користувачів”(МВФ, 2003) та “Керівництво з платіжного балансу”.

III. Статистика реального сектору:

- 1) зведений та державний бюджет;
- 2) валовий внутрішній продукт;
- 3) промисловість;
- 4) сільське господарство;
- 5) роздрібна торгівля;
- 6) інвестиції в основний капітал;
- 7) ціни та тарифи;
- 8) доходи та витрати населення;
- 9) ринок праці;
- 10) заробітна плата та стан її виплати;
- 11) населення.

IV. Фінансові рахунки

Цей розділ містить компоненти балансових звітів Національного банку України та банків, які є одним із джерел даних для складання фінансової статистики, зокрема фінансових рахунків Системи національних рахунків (СНР), та здійснення фінансового аналізу.

V. Індикатори фінансової стійкості

Дані про індикатори фінансової стійкості поширюються згідно з рекомендаціями МВФ, зокрема наданими в “Керівництво з компіляції індикаторів фінансової стійкості” (МВФ, 2007 р.). НБУ наповнив цей розділ статистичними даними та метаданими за 12 основними та 10 рекомендованими ІФС депозитних корпорацій (банків). МВФ передбачає компіляцію та поширення країнами 40 індикаторів фінансової стійкості: 25 індикаторів для сектору депозитних корпорацій (із яких 12 основних) і 15 індикаторів для клієнтів сектору депозитних корпорацій, у тому числі: інші фінансові корпорації (два індикатори), нефінансові корпорації (п’ять індикаторів), домашні господарства (два індикатори), ліквідність ринку (два індикатори) і ринки нерухомості (чотири індикатори).

У розміщенні статистичних даних за категоріями та компонентами НБУ також посилається на рекомендації Спеціального стандарту поширення даних (ССПД) МВФ. Дані готуються та публікуються відповідно до методології МВФ, викладеної в офіційному виданні “Спеціальний стандарт поширення даних. Керівництво для передплатників та користувачів”. (МВФ, 2007)¹. На сайті наведено графік поширення даних НБУ.

Однією з функцій НБУ є регулювання та нагляд за банківськими корпораціями. Мета такого нагляду – підтримання стабільності банківської системи та захист інтересів вкладників і кредиторів банку щодо безпеки зберігання коштів клієнтів на банківських рахунках. Наглядова діяльність Національного банку України поширюється на всі банки, їх відокремлені підрозділи, афілійовані та споріднені особи банків на території України та за кордоном, установи іноземних банків в Україні, а також інших юридичних та фізичних осіб. Основні дані про діяльність НБУ як органу регулювання та нагляду, а також діяльність банківського сектору

¹ Докладнішу інформацію про ССПД МВФ можна отримати на Дошці об’яв стандарту поширення даних МВФ.

України представлені на сайті у рубриці “Банківський нагляд”. На сайті наводиться така статистична інформація:

1. Основні показники діяльності банків України у вигляді таблиці з 2006 р. по поточний період.
2. Попередні підсумки діяльності банків: за поточний рік помісячно у вигляді інформаційних повідомлень та архівних даних з 2002 р.
3. Дані фінансової звітності банків: квартальні, за кожним банком щодо їх зобов'язань, активів, власного капіталу та фінансових результатів (архів з 2002 р.).
4. Доходи та витрати банків України у вигляді щомісячних інформаційних повідомлень (архів з 2002 р.).
5. Річний звіт про діяльність банківського нагляду України за 2006 та 2007 рр.

У рубриці “Банківський нагляд” також наведені матеріали:

- проект ЄС “Реформування банківського сектору України”;
- основні принципи ефективного банківського нагляду;
- інформація про функціонування ЄІС “Реєстр позичальників”;
- банки, які перебувають у стадії реорганізації та реорганізовані;
- банки з тимчасовою адміністрацією;
- банки у стадії ліквідації;
- значення економічних нормативів загалом по системі;
- інформація про власників істотної участі в банках України;
- методичні рекомендації щодо організації та функціонування системи ризик-менеджменту в банках України;
- сертифікація тимчасових адміністраторів та ліквідаторів банківських установ;
- комітет з питань аудиту банків;
- методичні рекомендації щодо вдосконалення корпоративного управління в банках України;
- пам'ятка позичальника банку за споживчим кредитом.

У рубриці “Публікації”, підрубрика “Економічні матеріали” зібрано такі статистичні огляди:

- Монетарний огляд (щоквартальний, архів з 2006 р.);
- Основні тенденції грошово-кредитного ринку (помісячний, архів з 2001 р.);
- Основні тенденції валютного ринку (помісячний, архів з 2002 р.);
- Загальний огляд фондового ринку України (помісячний, архів з 2010 р.);

- Макроекономічний огляд (періодизація нерівномірна, архів з 2008 р.);
- Ділові очікування підприємств України (щоквартальний, архів з 2006 р.);
- Бюлетень Національного банку України (помісячний, архів з 2002 р.);
- Платіжний баланс і зовнішній борг України (квартальний, архів з 2002 р.).

У рубриці “Фінансовий моніторинг” розміщені матеріали, які стосуються державного фінансового моніторингу у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, отриманих злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму щодо банків, платіжних організацій та членів платіжних систем, що є банківськими установами:

- нормативно-правові акти Національного банку України;
- конвенції та міжнародні правові акти;
- матеріали міжнародних організацій;
- матеріали щодо організації забезпечення фінансового моніторингу.

До матеріалів рубрики “Законодавство” належать закони, підзаконні акти, проекти регуляторних актів, які стосуються діяльності Національного банку України та банківської діяльності. Також представлені матеріали щодо планів підготовки регуляторних актів, відстеження їх результативності та звіти НБУ щодо регуляторної діяльності за 2006, 2009, 2010 рр.

Рубрика “Група управління проектами” містить матеріали щодо діяльності Групи управління проектами міжнародних кредитних ліній при Національному банку України та Німецько-Українського фонду (НУФ), який створено для підтримки реформ в Україні. НУФ надає кредити відібраним українським банкам-партнерам для подальшого кредитування мікро-, малого та середнього підприємництва (ММСП) в Україні з метою фінансування інвестицій та обігових коштів.

На сайті також розміщено дослідницькі матеріали центру наукових досліджень НБУ та науково-практичний журнал “Вісник НБУ” (за 2010–2012 рр. у вигляді анонсів) з додатком “Законодавчі і нормативні акти з банківської діяльності”. Додатково надані такі матеріали та монографії: “Меморандум про економічну та фінансову політику”, підготовлений у рамках реалізації програми МВФ “стенд-бай”; “Консультації щодо підвищення ефективності регулювання та нагляду за фінансовим сектором України (Зелена книга)”; В. С. Стельмах “Монетарна політика Націо-

нального банку України: сучасний стан та перспективи змін”; “Енциклопедичний довідник”.

З 31 жовтня 2011 р. оновлений сайт НБУ має назву – Офіційне Інтернет-представництво Національного банку України, що підвищило статус ресурсу. Розробники представили його як ресурс з новим функціональним наповненням і дизайном, більш наочною та зручною структурою розміщення матеріалів, адаптований для перегляду користувачами за допомогою більшої кількості інтернет-браузерів.

Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку
(до 23 листопада 2011 р. – Державна комісія з цінних паперів та фондового ринку)

Відповідно до норм чинного законодавства України, а саме вимог Закону України “Про доступ до публічної інформації” та Указу Президента України “Питання забезпечення органами виконавчої влади доступу до публічної інформації” від 05.04.2011 № 547, НКЦПФР оприлюднює на офіційному сайті форми для подання інформаційного запиту від фізичних, юридичних осіб, об’єднань громадян і запитувача за телефоном. Для отримання всієї необхідної інформації відповідна форма заповнюється представником об’єднання громадян, юридичної особи чи фізичною особою.

Таким чином, для отримання публічної інформації від НКЦПФР необхідно заповнити електронну форму, розміщену на сайті, та надіслати заповнений файл форми на електронну пошту або надіслати письмовий запит за юридичною адресою. Також з інформацією можна ознайомитися особисто.

У відкритому доступі на офіційному сайті міститься досить обмежений перелік інформації, яка стосується узагальнених характеристик стану та тенденцій фондового ринку України. Регулярно оновлюється інформація розділу фінансового моніторингу, зокрема, перелік емітентів цінних паперів, про які є відомості щодо відсутності за місцезнаходженням юридичної особи стосовно стосовно яких немає підтвердження відомостей про юридичну особу, перелік цінних паперів, які мають високий ступінь ризику бути використаними для відмивання доходів, одержаних злочинним шляхом, та деяка інша інформація щодо протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму.

Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг (до 23 листопада 2011 р. – Державна комісія з регулювання ринку фінансових послуг України)

Уся оперативна статистична інформація, представлена на сайті Нацкомфінпослуг, розміщується у рубриці **“Ринки фінансових послуг”**, яка включає дві підрубрики.

- Інформація від регуляторів щодо світових риків фінансових послуг, де представлені річні звіти фінансових регуляторів деяких країн за 2007, 2009 та 2010 рр.;
- Українські ринки фінансових послуг, де розміщена інформація про страховий ринок, діяльність кредитних установ, недержавних пенсійних фондів та фінансових компаній.

Інформація про розвиток страхового ринку в основному наводиться щоквартально, починаючи з 2002 р., та має таку градацію:

- відкрите страхування;
- інформація про стан і розвиток страхового ринку України;
- показники в розрізі видів страхування;
- консолідовані звітні дані;
- відомості про надання посередницьких послуг у страхуванні та/або перестрахованні;
- основні показники страхового ринку;
- додаткова інформація.

Поквартальні статистичні дані про стан та розвиток кредитних спілок наводяться, починаючи з 2004 р. Представлено (починаючи з 2005 р.) поквартальну інформацію про стан і розвиток недержавного пенсійного забезпечення та окремо інформацію про стан і розвиток фінансових компаній, лізингодавців та ломбардів.

Позитивною стороною сайта Нацкомфінпослуг є те, що інформація щодо суб'єктів його регулювання представлена на верхній панелі, що економить час для її пошуку. Сайт також містить річні звіти Комісії з 2003 по 2010 р.

Як підсумок, слід зазначити, що для органів регулювання та нагляду України на ринку фінансових послуг законодавчо не визначено порядок, періодичність та структуру оприлюднення оперативної інформації, а також немає документів, які б регламентували цей порядок (НБУ розміщує інформацію згідно з міжнародними нормами). Тому переважно інформація надається без чітких критеріїв представлення, тобто на роз-

суд регулятора. Періодичність поширення статистичної фінансової інформації різними регуляторами наведено у табл. 11.3.2.

Таблиця 11.3.2

Поширення статистичної фінансової інформації державними фінансовими органами за періодичністю представлення для фінансового аналізу

Вид інформації	Періодизація подання інформації			
	НБУ	МФУ	НКЦПФРУ	НКРРФПУ
Звіт щодо діяльності регулятора	1 раз на рік	–	1 раз на рік	1 раз на рік
I. Грошово-кредитний ринок				
Основні тенденції валютного ринку (офіційні курси; обсяги операцій на міжбанківському валютному ринку; міжнародні резерви; депозити у валюті фізичних осіб; реальний ефективний обмінний курс гривні)	1 раз на місяць			
Основні тенденції грошово-кредитного ринку (монетарна база; грошова маса; коррахунки банків; депозити юридичних та фізичних осіб; кредити юридичних та фізичних осіб; середньомісячні процентні ставки)	1 раз на місяць			
Облікова ставка НБУ	У разі зміни			
II. Банківська система				
Загальний огляд за активами, пасивами банків, за зобов'язаннями НБУ, що включаються до грошової бази	1 раз на місяць			
Основні показники діяльності банків	1 раз на місяць			
Попередні підсумки діяльності банків	1 раз на місяць			
Статистичні дані фінансової звітності банків (активи, власний капітал, зобов'язання, фінансові результати)	1 раз на місяць			
Статистичні дані щодо структури доходів та витрат банків	1 раз на місяць			

Продовження табл. 11.3.2

Вид інформації	Періодизація подання інформації			
	НБУ	МФУ	НКЦПФРУ	НКРРФПУ
III. Фондовий ринок				
Оперативні дані моніторингу фондового ринку (українські та світові індекси фондового ринку; інформація, що може вплинути на стан ринку)			1 раз на декілька днів	
Аналітичні дані щодо розвитку фондового ринку (інформація щодо нових випусків цінних паперів, обсягів біржових торгів, діяльність організаторів торгівлі)			1 раз на місяць	
IV. Фінансові ринки				
Показники фінансового ринку (процентні ставки за активними та пасивними операціями НБУ; регулювання ліквідності банків; вартість кредитів; вартість строкових депозитів; індекс ставок за депозитами фізичних осіб)	1 раз на декілька днів			
Аналітична інформація щодо показників діяльності страхового ринку				1 раз на квартал
Аналітична інформація щодо показників діяльності фінансових компаній, лізингодавців та ломбардів				1 раз на квартал
Аналітична інформація щодо показників діяльності кредитних спілок				1 раз на квартал
Аналітична інформація щодо показників діяльності недержавного пенсійного забезпечення				1 раз на квартал
V. Державні фінанси				
Аналітична інформація про стан виконання державного та зведеного бюджетів		1 раз на місяць		
Показники виконання державного бюджету		1 раз на місяць		
Стан виконання доходів місцевих бюджетів за областями		1 раз на місяць		
Статистична інформація про стан державного боргу		1 раз на місяць		

Продовження табл. 11.3.2

Вид інформації	Періодизація подання інформації			
	НБУ	МФУ	НКЦПФРУ	НКРРФПУ
Інформація щодо умов випуску облігацій внутрішніх державних позик, які перебувають в обігу		1 раз на місяць		
Результати проведення розміщень облігацій внутрішньої державної позики		У міру розміщення		
Інформація щодо виплат купонних доходів за облігаціями зовнішніх державних позик		У міру виплати		
VI. Макроекономічні показники				
Монетарний огляд (інфляційні процеси; зовнішній сектор; ліквідність та процентні ставки банківської системи; грошова маса; валютний ринок; обмінний курс; фондовий ринок; перспективи розвитку грошово-кредитного ринку)	1 раз на квартал			
Платіжний баланс	1 раз на місяць			
Реальний сектор (зведений та державний бюджет; ВВП; промисловість; сільське господарство; роздрібна торгівля; інвестиції в основний капітал; ціни та тарифи; доходи та витрати населення; ринок праці; стан виплати заробітної плати; населення)*	Помісячно або поквартально			

* Детальна інформація на сайті Державної служби статистики України.

Складено за даними Національного банку України, Міністерства фінансів України, Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку України, Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг України.

За відсутності формалізації механізму взаємодії регуляторів та Міністерства фінансів України у питаннях обміну інформацією про фінансові потоки на ринках фінансових послуг, формування і практична реалізація Міністерством фінансів України єдиної державної фінансової політики щодо розвитку ринків фінансових послуг видаються проблематичними.

Для забезпечення налагодження дієвої системи моніторингу ризиків на ринку фінансових послуг у Міністерстві фінансів України, що стане

передумовою прийняття своєчасних та обґрунтованих рішень щодо реалізації єдиної державної фінансової політики, спрямованої на розвиток ринків фінансових послуг України, пропонується розробити Положення про моніторинг ризиків на ринку фінансових послуг України, яке б визначало цілі, принципи моніторингу, а також механізм налагодження інформаційних потоків між регуляторами.

ВИСНОВКИ ДО РОЗДІЛУ 11

Фінансова криза 2008 р. продемонструвала необхідність посилення макропруденційної орієнтованості підходів до регулювання ризиків на ринках фінансових послуг, що знайшло відображення в реформуванні підходів щодо регулювання діяльності фінансових посередників.

1. У сучасних умовах моніторинг та оцінка стану ризиків на ринку фінансових послуг є важливою передумовою підвищення ефективності державної фінансової політики в Україні.

Фінансова відкритість економіки України, а також структурно-функціональні деформації вітчизняного ринку фінансових послуг актуалізують потребу у формуванні системи моніторингу ризиків, які можуть провокувати виникнення криз на ринку фінансових послуг.

2. Для України, яка зазнала істотних втрат під час нинішньої фінансової кризи, та з огляду на наявні перешкоди та загрози стабільному розвитку в посткризовий період, особливого значення набувають розроблення та впровадження концепції фінансової стабільності, яка б включала впровадження макропруденційного нагляду щодо виявлення та оцінки системних ризиків. Його основними завданнями мають бути:

- моніторинг тенденцій у банківському секторі та фінансовій системі загалом з урахуванням впливу макроекономічного середовища та глобалізаційних факторів;
- системна оцінка фінансової стабільності, зокрема, з використанням економіко-математичного моделювання, та проведення регулярних стрес-тестів із застосуванням як стандартних, так й індивідуальних сценаріїв, з метою оцінки стабільності банківського сектору та фінансового сектору загалом, а також секторів корпорацій і домашніх господарств, які є клієнтами фінансових установ;
- оцінка ймовірності настання системної банківської кризи за допомогою економетричних моделей, розроблених у рамках системи раннього попередження;

- розроблення комплексу превентивних заходів із підтримання фінансової стабільності та впровадження антикризового управління з метою подолання фінансових криз і відновлення фінансової стабільності;
- комплексний аналіз макроекономічної ситуації та оцінка її впливу на фінансову стабільність, а також визначення макроекономічних наслідків у разі поширення проблем у фінансово-кредитній сфері та зростання ризиків, що виникають через колективні дії банків;
- виявлення макро- і мікроекономічних чинників, що впливають на стійкість банків та банківської системи загалом з метою своєчасного виявлення передкризових ситуацій тощо.

3. Практична реалізація структурними підрозділами Міністерства фінансів України системи моніторингу ризиків потребуватиме регулярної інформаційної підтримки, доповнення та перевірки адекватності сигналів ключових індикаторів, оновлення даних з метою виявлення кризових тенденцій на ринку фінансових послуг України. З огляду на недоліки в організаційно-правовому механізмі комунікацій Міністерства фінансів України, НКЦПФР, НБУ та Нацкомфінпослуг необхідно удосконалити нормативну базу, що дасть змогу підвищити якість інформаційного наповнення інструментарію моніторингу ризиків на ринку фінансових послуг.

ЧАСТИНА V

**ІНФОРМАЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ
ІННОВАЦІЙНИХ МЕХАНІЗМІВ
ФІНАНСОВОГО УПРАВЛІННЯ**

ІМПЛЕМЕНТАЦІЯ МІЖНАРОДНИХ СТАНДАРТІВ У НАЦІОНАЛЬНУ СИСТЕМУ БУХГАЛТЕРСЬКОГО ОБЛІКУ ТА ФІНАНСОВОЇ ЗВІТНОСТІ

12.1. ПЕРЕДУМОВИ ТА ПРОЦЕС ЗАПРОВАДЖЕННЯ МІЖНАРОДНИХ СТАНДАРТІВ ФІНАНСОВОЇ ЗВІТНОСТІ ДЛЯ СУБ'ЄКТІВ ПІДПРИЄМНИЦЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ

Фінансова звітність є результатом бухгалтерського обліку компанії, по суті, її “обличчям” та, що не менш важливо, мовою спілкування суб'єктів фінансового й інших видів ринку. В умовах глобалізації, інтернаціоналізації економік, обмеженості фінансових ресурсів саме вона відіграє значну роль у забезпеченні інвестиційної привабливості підприємств. Якісно складена фінансова звітність є конкурентною перевагою у боротьбі за джерела фінансування та провідником до світових фінансових інститутів. Цим пояснюється та особлива увага, що приділяється фінансовій звітності в країнах Європейського Союзу й інших економічно розвинутих країнах світу. Удосконалення в цій царині мають перманентний характер і синхронізуються зі змінами в глобалізованій економіці.

Вочевидь, таке ставлення до фінансової звітності компаній не могло не вплинути на пріоритетні завдання внутрішньої і зовнішньої політики України у контексті обраного нею курсу на входження в економічний і правовий простір ЄС. У 2004 р. бухгалтерський облік компаній визначено однією з пріоритетних сфер адаптації законодавства України до законодавства ЄС¹.

У цьому ж році у рамках проведення досліджень Науково-дослідним фінансовим інститутом при Міністерстві фінансів України активізовано діяльність з наукового обґрунтування реформування методологічних

¹ Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу : закон України від 18.03.2004 № 1629-IV (із змінами) // Голос України. – 2004. – № 101.

засад національної системи бухгалтерського обліку. За результатами досліджень визначено, що бухгалтерський облік має стати єдиною інформаційною базою для всіх видів звітності, як зазначено в Законі України “Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні” від 16.07.1999 № 996-XIV (далі – Закон № 996-XIV)¹. Практична реалізація розроблених науковцями концепцій, розпочата Міністерством фінансів України у 2007 р. (прийнято постанову Кабінету Міністрів України “Про затвердження Стратегії модернізації системи бухгалтерського обліку в державному секторі на 2007–2015 роки” від 16.01.2007 № 34² та розпорядження Кабінету Міністрів України “Про схвалення Стратегії застосування міжнародних стандартів фінансової звітності в Україні” від 24.10.2007 № 911-р³), продовжена у березні 2010 р. і триває дотепер.

Фінансова звітність складається з метою забезпечення її користувачів прозорою, повною та неупередженою інформацією про фінансово-майновий стан підприємства, результати його діяльності, рух грошових коштів, інвестиційні плани тощо.

Усіх користувачів фінансової звітності умовно можна розділити на дві групи: 1) ті, хто безпосередньо зацікавлений у стані та результатах діяльності суб'єкта господарювання (внутрішні користувачі, власники, існуючі й потенційні інвестори, кредитори акціонери та партнери), і 2) ті, хто опосередковано зацікавлений (державні органи, саморегульовані організації, біржі, конкуренти, профспілки, засоби масової інформації тощо) (рис. 12.1.1).

Зовнішні користувачі, віднесені до першої з вказаних груп (інвестори, кредитори, акціонери та ін.), приймають рішення щодо вкладання коштів у підприємство, що пов'язано з підвищеними для них ризика-

¹ Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні : закон України від 16.07.1999 № 996-XIV (із змінами та доповненнями) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/996-1999>.

² Про затвердження Стратегії модернізації системи бухгалтерського обліку в державному секторі на 2007–2015 роки : постанова Кабінету Міністрів України від 16.01.2007 № 34 (із змінами, внесеними згідно з постановою Кабінету Міністрів України від 10.11.2010 № 1021) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/34-2007-%D0%BF>.

³ Про схвалення Стратегії застосування міжнародних стандартів фінансової звітності в Україні : розпорядження Кабінету Міністрів України від 24.10.2007 № 911-р (із змінами, внесеними згідно з розпорядженням Кабінету Міністрів України від 17.03.2011 № 205-р) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/911-2007-р>.



Рис. 12.1.1. Класифікація користувачів фінансової звітності

Складено авторами.

ми. Водночас саме ця група користувачів посідає визначальне місце в досягненні інтересів організації-реципієнта. Отже, публічна фінансова звітність насамперед має бути орієнтована на зовнішніх користувачів, зацікавлених у належному стані та результатах діяльності суб'єкта господарювання.

Фінансові донори повинні мати змогу оцінювати реальне становище компаній на основі порівнянності їх звітних показників. Передумовою зіставності є не просто наведення відповідної інформації звітного і попереднього періодів і розкриття інформації про облікову політику та її зміни у фінансовій звітності, а застосування єдиних стандартів до підготовки звітних показників. Відповідно недотримання таких стандартів ставить реципієнта у програшне становище порівняно з тими, хто їх дотримується.

Для забезпечення кращої комунікації із зацікавленими сторонами, особливо іноземними інвесторами, підприємство має застосовувати норми складання фінансової звітності, прийняті на міжнародному рівні, – міжнародні стандарти фінансової звітності (МСФЗ).

Фінансова звітність за МСФЗ – це звітність загального призначення, складена з метою задоволення потреб користувачів, які не можуть вимагати від суб'єкта господарювання складання звітів згідно з їх інформаційними потребами¹.

Організацією, що відповідає за розроблення МСФЗ для підприємств приватного сектору економіки, є Рада з Міжнародних стандартів бухгалтерського обліку (International Accounting Standard Board – IASB). IASB була створена у 1973 р. з метою задоволення потреби в стандартах, які можуть бути використані країнами при розробленні власних стандартів бухгалтерського обліку, та до 2001 р. мала назву “Комітет з міжнародних стандартів бухгалтерського обліку”. IASB розташована в Лондоні; її члени обираються з різних країн світу з урахуванням технічних навичок, освіти і кваліфікації.

У результаті розширення масштабів світового ринку, прагнення транснаціональних компаній до використання одного набору фінансових звітів і попиту на єдину загальну “мову” глобальної звітності Рада зі стандартів фінансового обліку (Financial Accounting Standard Board – FASB) США та IASB уклали у 2002 р. так звану Норволкську угоду². В угоді відзначено їх зобов'язання розробити єдиний набір стандартів високої якості для зниження витрат, підвищення ефективності й надання ширшої інформації для інвесторів. У цьому ж році Європейський парламент та Рада видали Регуляторний акт³, яким від лістингових компаній, починаючи з 2005 р., вимагається готувати консолідовану фінансову звітність за МСФЗ, схваленими ЄС.

У листопаді 2007 р. Комісія з цінних паперів і бірж (Security Exchange Commission – SEC) США дозволила іноземним реєстраторам готувати для подання фінансову звітність відповідно до МСФЗ, без узгодження із загальноприйнятими принципами бухгалтерського обліку (General

¹ Міжнародні стандарти фінансової звітності – 2009 : [пер. з англ.] / за ред. С. Ф. Голова. – Т. 1. – К. : Федерація професійних бухгалтерів і аудиторів в Україні, 2009. – С. 1004.

² Memorandum of Understanding “The Norwalk Agreement”. – 2002. – Sept. 18 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.fasb.org/cs/BlobServer?blobkey=id&blobwhere=1175819018817&blobheader=application%2Fpdf&blobcol=urldata&blobtable=MungoBlobs>.

³ Regulation (EC) 1606/2002 of the European Parliament and of the Council of 19.07.2002 On the Application of International Accounting Standards [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2002:243:0001:0004:EN:PDF>.

Accepted Accounting Practices – GAAP) США. А вже у травні 2008 р. Рада Американського інституту дипломованих громадських бухгалтерів оновила правило 203 Кодексу професійної поведінки, визнавши IASB як міжнародний орган з розроблення та встановлення стандартів бухгалтерського обліку.

Усього IASB прийнято 13 МСФЗ та 41 міжнародний стандарт бухгалтерського обліку (далі – МСБО). З останніх наразі чинними є 29, решта або скасована, або замінена на МСФЗ.

Нині, за даними всесвітньо відомої аудиторської компанії “Deloitte Touche Tohmatsu Limited” (далі – Deloitte), МСФЗ застосовують у більш ніж 120 країнах світу¹.

Вважається, що запровадження МСФЗ в усьому світі буде економічно вигідне обом сторонам – інвесторам й іншим користувачам фінансової звітності, завдяки скороченню витрат на порівняння альтернативних інвестицій та підвищення якості інформації, а компаніям – за рахунок того, що інвестори будуть краще підготовлені до фінансування. Найбільше виграють від переходу на МСФЗ компанії, які мають високий рівень міжнародної діяльності.

Разом з тим окремі вітчизняні учені² вважають, що застосування єдиних стандартів фінансової звітності, які постійно вдосконалюватимуться, є одним із “антикреативних” заходів, спрямованих на обмеження маніпулювання показниками фінансової звітності та введення в оману її користувачів.

Відповідність системи бухгалтерського обліку та фінансової звітності міжнародним стандартам – один із головних атрибутів конкурентоспроможності і транспарентності економіки країни. Застосування МСФЗ – не адміністративна норма, нав’язана міжнародними організаціями, а сучасний стиль підготовки і подання фінансової звітності, необхідний для загального й однакового її розуміння, основа для інтеграції капіталу та прискореного розвитку економіки.

У зв’язку з цим перехід на МСФЗ є потужним кроком у напрямі зростання інвестиційної привабливості вітчизняних підприємств та відкриття нових можливостей для забезпечення української економіки додатковими фінансовими ресурсами.

¹ Use of IFRS by Jurisdiction / Deloitte [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.iasplus.com/en/resources/use-of-ifrs>.

² Голов С. Креативний облік – загроза професії та суспільству / С. Голов // Бухгалтерський облік і аудит. – 2011. – № 1. – С. 40.

Останнім часом процеси удосконалення бухгалтерського обліку та фінансової звітності в Україні, спрямовані на застосування МСФЗ, набули певного динамізму та поступу. Зокрема, в ініційованій Президентом України Програмі економічних реформ на 2010–2014 роки “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава”¹ першим із напрямів стратегічних перетворень обрано створення стійкої фінансової системи, а необхідним кроком до досягнення цієї мети – запровадження МСФЗ для всіх фінансових установ України (у межах етапу II реформ до кінця 2012 р.). Таким чином, реформування системи бухгалтерського обліку та запровадження МСФЗ стало важливою складовою реформ з модернізації національної економіки загалом, зумовленою необхідністю підвищення конкурентоспроможності України в умовах поглиблення міжнародного поділу праці та зменшення трансакційних витрат.

На виконання Програми економічних реформ і згідно із Загальнодержавною програмою адаптації законодавства України до законодавства ЄС та Стратегії застосування міжнародних стандартів фінансової звітності в Україні було внесено зміни до Закону України “Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні” щодо застосування МСФЗ учасниками фінансового ринку². Відтак, у правовому полі України окреслено сферу і порядок їх обов’язкового застосування.

Як ефективний інструмент залучення інвестицій МСФЗ, починаючи з 1 січня 2012 р., поширюються на фінансову звітність і консолідовану фінансову звітність інвестиційно привабливих підприємств та компаній, які залучають капітал, – публічних акціонерних товариств, банків, страховиків*, а також підприємств, які провадять господарську діяльність за видами, перелік яких визначається Кабінетом Міністрів України.

Іншим суб’єктам підприємницької діяльності надано право самостійно обирати стандарти складання фінансової звітності (Національні

¹ Програма економічних реформ на 2010–2014 роки “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава” / Комітет з економічних реформ при Президентові України. – 87 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.president.gov.ua/docs/Programa_reform_FINAL_1.pdf.

² Про внесення змін до Закону України “Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні” : закон України від 12.05.2011 № 3332-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=3332-17>.

* Тобто сферою обов’язкового застосування МСФЗ в Україні охоплені всі підприємства, які законодавством ЄС визначені як суб’єкти, щодо яких є громадський інтерес.

положення (стандарти) бухгалтерського обліку (далі – НП(С)БО) чи міжнародні стандарти).

Наявність норми законодавства про застосування МСФЗ надає можливість підприємствам формувати звітність для інвесторів лише за цими стандартами, що зменшує їх транзакційні витрати на провадження господарської діяльності. Передбачається, що застосування МСФЗ забезпечить: покращання інвестиційної привабливості економіки, стимулювання надходжень іноземних інвестицій, спрощення процесу залучення капіталу вітчизняними підприємствами на міжнародних ринках і посилить захист прав та інтересів акціонерів, інвесторів, кредиторів.

Отже, на відміну від ЄС, де обов'язкове застосування МСФЗ передбачено тільки для консолідованої фінансової звітності емітентів цінних паперів, Україна пішла далі в інтеграційному процесі: пропонується обов'язкове застосування МСФЗ у компаніях стратегічних секторів економіки – реального та фінансового, а іншим підприємствам надано право застосовувати міжнародні стандарти за власним бажанням.

Таким чином, Україна поступово, але цілеспрямовано підвищує рівень інтеграції національної системи бухгалтерського обліку до європейських та світових стандартів. З боку міжнародних фінансових організацій щодо цієї сфери претензії не висуваються.

За цих умов потреба в удосконаленні нормативної та методологічної бази бухгалтерського обліку в Україні набуває дедалі більшої ваги.

Питання застосування МСФЗ в Україні нещодавно знову актуалізовано Президентом України у Посланні до Верховної Ради України “Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2012 році”¹. У цьому документі *формування системи розкриття інформації за міжнародними стандартами звітності* на основі реалізації програм інформаційного обміну та координації дій із зарубіжними фінансовими регуляторами визначено одним з інструментів напряму “послаблення фінансової залежності України від кон'юнктури світових ринків капіталу та оптимізації її участі у світовій торгівлі” завдання “забезпечення довгострокової фінансової стабільності, що базується на раціональному розміщенні й ефективному використанні фінансових ресурсів, позитивних темпах економічного зростання, врівноваженому платіжному балансі” у напрямі “структурної модернізації економічної і фінансової систем України

¹ Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2012 році : щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України. – К. : НІСД, 2012. – 256 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/docs/posl.pdf>.

(суттєвої зміни фінансових пропорцій і перерозподілу фінансових потоків на користь підприємств реального сектору економіки)”.

Діяльність України у сфері запровадження МСФЗ перебуває під пильним міжнародним наглядом. Європейська Комісія вивчає національні положення бухгалтерського обліку кандидатів на приєднання до ЄС та країн з наближеною політикою, зокрема Туреччини, Хорватії та України¹.

Туреччина запровадила МСФЗ у 2005 р., встановивши зобов'язання щодо їх застосування виключно лістинговими компаніями.

Хорватія розпочала запровадження МСФЗ невдовзі після відокремлення від Югославії у 1991 р., передбачивши обов'язкове застосування міжнародних стандартів усіма компаніями. Перша публікація МСФЗ відбулась 27 квітня 1993 р. у “Національній газеті”. Наразі використання МСФЗ обов'язкове для лістингових компаній, фінансових інституцій та великих нелістингових підприємств, що відповідають певним умовам. Решта суб'єктів господарювання складають звітність за національними стандартами Хорватії.

За даними моніторингу², що регулярно здійснюється Deloitte, зі 175 країн світу 92 країни (52,6 %), включаючи 30 країн, що є членами ЄС та входять до Європейського економічного простору, вимагають застосування МСФЗ усіма лістинговими компаніями; 7 країн (4 %) висувають таку вимогу для деяких видів лістингових та нелістингових компаній; у 25 країнах (14,3 %) застосування МСФЗ дозволяється, у 30 (17,1 %) – не дозволяється. Також за наявними даними 21 країна (12 %) не має бірж.

До сімки країн, що встановили обов'язкове застосування МСФЗ для визначених видів лістингових та нелістингових компаній, належать Азербайджан, Білорусь, Ізраїль, Марокко, Росія, Саудівська Аравія та Україна (табл. 12.1.1).

Дані з табл. 12.1.1 свідчать про те, що деякі країни (Білорусь, Ізраїль, Марокко, Саудівська Аравія) встановили звужений список суб'єктів для обов'язкового застосування МСФЗ, інші (Азербайджан, Росія, Україна), навпаки розширили його порівняно з багатьма іншими країнами світу

¹ Third Countries – equivalence/convergence / European Commission [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/internal_market/accounting/third_countries/index_en.htm.

² Use of IFRS by Jurisdiction / Deloitte [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.iasplus.com/en/resources/use-of-ifrs/>.

Таблиця 12.1.1

Суб'єкти, що зобов'язані скласти фінансову звітність за МСФЗ, в окремих країнах

Країна. Дата запровадження МСФЗ	Суб'єкти, що зобов'язані скласти фінансову звітність за МСФЗ	Інші суб'єкти	Співвідношення НСБО з МСФЗ
Азербайджан 01.01.2008	<p>Суб'єкти суспільного інтересу (кредитні організації, страхові компанії, інвестиційні фонди, недержавні (приватні) соціальні фонди, юридичні особи з цінними паперами, що обертаються на біржі).</p> <p>2. Комерційні організації, що відповідають таким критеріям:</p> <ul style="list-style-type: none"> – річний дохід перевищує 120 млн манат (близько 153 млн дол.)*; – середня кількість працівників за звітний рік перевищує 1500 осіб; – загальна сума балансу перевищує 300 млн манат (близько 382 млн дол.). <p>3. Великі підприємства з державною формою власності</p>	Застосовують НСБО або МСФЗ	НСБО розробляються на основі МСФЗ
Білорусь 01.01.2008	Банки	Застосовують НСБО	НСБО не пов'язані з МСФЗ (наразі для банків розробляються НСБО на основі МСФЗ)
Ізраїль 01.07.2006 (добровільно для всіх, крім банків);	Усі лістингові компанії, крім банків (вони застосовують положення, наближені до GAAP США) та компаній, акції яких обертаються	Застосовують НСБО (Israeli GAAP) або МСФЗ (крім банків)	НСБО (Israeli GAAP) не пов'язані з МСФЗ

Продовження табл. 12.1.1

Країна. Дата запровадження МСФЗ	Суб'єкти, що зобов'язані складати фінансову звітність за МСФЗ	Інші суб'єкти	Співвідношення НСБО з МСФЗ
01.01.2008 (обов'язково для суб'єктів з гр. 2)	водночас на фондових біржах Ізраїлю та США (ім дозволено застосовувати GAAP США)		
Марокко Травень 2004 (добробіль- но для лістингових ком- паній, крім суб'єктів з гр. 2); 01.01.2008 р. (обов'язково для суб'єктів з гр. 2)	Банки та інші фінансові інститути	Інші лістингові компанії застосовують НСБО (Mogossap GAAP) або МСФЗ	НСБО (Mogossap GAAP) не пов'язані з МСФЗ
Росія 01.01.2004 р. (для групи 1 у гр. 2); 01.01.2012 р. (для груп 2, 3 у гр. 2); 01.01.2015 р. (для груп 4, 5 у гр. 2)	Суб'єкти суспільного інтересу: 1. Кредитні установи (банки тощо). 2. Страхові компанії. 3. Компанії, цінні папери яких допущені до обороту на торгах фондових бірж, емітенти, котрі зареєстрували prospect цінних паперів у Федеральній комісії з цінних паперів для публічного розміщення акцій (відкрита підписка) або приватного продажу (закрита підписка) цінних паперів більш ніж 500 інве- сторам (якщо емітент має менше 500 акціонерів і звільнення від подання затверджуються 3/4 акціонерів і ФКЦБ, він звільняється від обов'язкового застосування МСФЗ). 4. Організації, цінні папери яких допущені до обігу на торгах фондових бірж і (або) інших організаторів торгівлі на ринку цінних паперів,	Застосовують НСБО або НСБО та МСФЗ	НСБО наближені до МСФЗ

Закінчення табл. 12.1.1

Країна. Дата запровадження МСФЗ	Суб'єкти, що зобов'язані складати фінансову звітність за МСФЗ	Інші суб'єкти	Співвідношення НСБО з МСФЗ
	<p>котрі складають консолідовану фінансову звітність за іншими, відмінними від МСФЗ, міжнародно визнаними правилами.</p> <p>5. Організації, облігації яких допущені до обігу на торгах фондових бірж і (або) інших організаторів торгівлі на ринку цінних паперів**</p>		
Саудівська Аравія 01.01.2008	Банки та страхові компанії, акції яких обертуються на Біржі Саудівської Аравії	Застосовують НСБО (Saudi Accounting Standards) та, у випадках відсутності в НСБО необхідних норм, МСФЗ	НСБО (Saudi Accounting Standards) не пов'язані з МСФЗ
Україна 01.01.2012 (для групи 1, у гр. 2); 01.01.2013 (для групи 2.1 у гр. 2); 01.01.2014 (для групи 2.2 у гр. 2)	<p>1. Публічні акціонерні товариства, банки, страховики.</p> <p>2. Підприємства, які провадять господарську діяльність за такими видами:</p> <p>2.1) надання фінансових послуг, крім страхування та пенсійного забезпечення, а також недержавне пенсійне забезпечення;</p> <p>2.2) допоміжна діяльність у сферах фінансових послуг і страхування</p>	Застосовують НСБО або МСФЗ	НСБО не суперечать МСФЗ

* Середньорічний курс долара США до азербайджанського маната становить 0,786 манат.

** Застосування МСФЗ російськими компаніями не звільняє їх від застосування національних стандартів бухгалтерського обліку.

Складено за даними Deloitte [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.iasplus.com/en/resources/use-of-ifrs/>?

(Англія, Аргентина, Бразилія, Німеччина, Норвегія, Угорщина, Франція та інші), які запровадили обов'язкове застосування МСФЗ виключно для лістингових компаній.

В Україні кількість суб'єктів, що складатимуть звітність за МСФЗ вагомо перевищує кількість лістингових компаній. Станом на 5 серпня 2012 р. на Українській фондовій біржі зареєстрована 231 компанія¹, з яких 199 є публічними акціонерними товариствами (ПАТ). Усього в Україні, за даними обласних управлінь статистики, близько 2800 ПАТ. Таким чином, з 1 січня 2012 р. крім 86 % лістингових компаній МСФЗ застосовуватимуть близько 3 тис. підприємств (ПАТ, банки, страхові компанії, що не зареєстровані на фондовій біржі України), а протягом наступних двох років до них долучаться недержавні пенсійні фонди, а також суб'єкти, що надають фінансові послуги (крім банків та страховиків) і здійснюють допоміжну діяльність у сферах фінансових послуг і страхування.

Значна кількість вітчизняних підприємств, які застосовують та застосовуватимуть МСФЗ, свідчить про те, що цей напрям потребує посиленої уваги і з боку Міністерства фінансів України як головного органу в системі центральних органів виконавчої влади з формування та забезпечення реалізації державної політики у сфері бухгалтерського обліку² та Методологічної ради з бухгалтерського обліку при ньому, і з боку інших державних органів, відповідальних за регулювання професійної діяльності окремих суб'єктів господарювання і нагляд за нею (зокрема Національного банку України (НБУ)), Національної комісії з цінних паперів та фондового ринку (НКЦПФР), Національної комісії, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг (НКДРСРФП).

Методологічна рада з бухгалтерського обліку при Міністерстві фінансів України проводила і проводить значну й плідну роботу щодо координації та спрямування діяльності у сфері реформування бухгалтерського обліку та фінансової звітності. За її участю протягом 2010–2012 рр. Міністерством фінансів України здійснено належну підготовчу роботу до переходу на МСФЗ, зокрема:

¹ Офіційний веб-сайт Української фондової біржі [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrse.kiev.ua>.

² Про Положення про Міністерство фінансів України : указ Президента України від 08.04.2011 № 446/2011 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 29. – Ст. 1254.

- внесено зміни до Закону України “Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні” щодо прямого застосування міжнародних стандартів бухгалтерського обліку та фінансової звітності компаніями “публічного інтересу”;
- налагоджено офіційну взаємодію з IASB. Зокрема, укладено угоду щодо отримання актуальних редакцій текстів МСФЗ (у тому числі тексту МСФЗ для малих і середніх підприємств) для їх перекладу українською мовою та проектів нових МСФЗ для обговорення і розроблення пропозицій спеціалістів, а також надання Фондом IASB, згідно з договорами, матеріалів, що можуть бути оприлюднені;
- скоординовано, спільно з НБУ, зусилля всіх учасників процесу запровадження МСФЗ в Україні й визначено напрями їх взаємодії і співробітництва та здійснено згуртування навколо вирішення цього завдання професійної спільноти, із закріпленням планів заходів у відповідних Меморандумах¹;
- розроблено і розміщено на офіційному веб-сайті Міністерства фінансів України інтернет-ресурс (www.msfcz.minfin.gov.ua) з безкоштовним доступом для кінцевих користувачів з метою висвітлення правових аспектів, практики застосування та проблем запровадження МСФЗ в Україні;
- сформовано Редакційний комітет для перекладу, редагування, рецензування і розміщення у відкритому доступі актуальних текстів МСФЗ;
- організовано широке громадське обговорення процесу запровадження МСФЗ, проблемних питань і можливостей їх вирішення, проведено конференції, круглі столи та інші заходи;
- розроблено та доведено до відома підприємств Методичні рекомендації щодо складення податкової декларації з податку на прибуток підприємств із використанням даних бухгалтерського облі-

¹ Меморандум про взаємодію, співробітництво та координацію дій щодо запровадження в Україні Міжнародних стандартів фінансової звітності [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.minfin.gov.ua/control/publish/article/main?art_id=295336&cat_id=295335; Меморандум про співробітництво та координацію дій щодо застосування в Україні Міжнародних стандартів фінансової звітності [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.minfin.gov.ua/control/publish/article/main?art_id=331737&cat_id=331736.

ку і дотриманням вимог міжнародних стандартів фінансової звітності¹.

З урахуванням викладеного можна констатувати створення достатньої платформи для безпосереднього застосування МСФЗ у бухгалтерському обліку вітчизняними підприємствами.

Слід зазначити, що успішне реформування бухгалтерського обліку в Україні відповідно до МСФЗ не було б можливим без надання міжнародної технічної допомоги та істотного внеску професійних громадських організацій бухгалтерів і аудиторів. Отже, залучення проектів міжнародної технічної допомоги та зусиль професійної спільноти й надалі заплановано для поступового і безперервного здійснення заходів щодо застосування МСФЗ*.

Для оцінки процесу впровадження МСФЗ в Україні використаємо рекомендації щодо застосування МСФЗ у Білорусі, розроблені представниками Європейської Комісії під час робочих зустрічей зі співробітниками Управління методології бухгалтерського обліку та звітності Міністерства фінансів Республіки Білорусь. Згідно з рекомендаціями, конвергенція національної облікової системи Білорусі з МСФЗ має проводитися послідовно за п'ятьма етапами. А оскільки моделі переходу системи бухгалтерського обліку та фінансової звітності на міжнародні стандарти в країнах пострадянського простору схожі, аналіз ступеня впровадження МСФЗ в Україні доцільно виконати, взявши за основу ці етапи (табл. 12.1.2).

Перший та другий етапи впровадження МСФЗ в Україні реалізовано шляхом внесення у травні 2011 р. змін до Закону № 996-ХІV: додано нову ст. 12-1 “Застосування міжнародних стандартів”, у якій зазначено перелік суб'єктів, зобов'язаних подавати фінансову звітність відповідно до МСФЗ.

¹ Про складення податкової декларації з податку на прибуток підприємств з використанням даних бухгалтерського обліку і дотриманням вимог міжнародних стандартів фінансової звітності : лист Міністерства фінансів України від 29.05.2012 № 31-08410-06-5/13634 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://minfin.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=340470&cat_id=293538.

* Відповідно до Плану заходів щодо застосування Міжнародних стандартів фінансової звітності в Україні на 2012 рік у складі Меморандуму про співробітництво та координацію дій щодо застосування в Україні Міжнародних стандартів фінансової звітності [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.minfin.gov.ua/control/publish/article/main?art_id=331737&cat_id=331736.

Таблиця 12.1.2

Ступінь впровадження МСФЗ в Україні

Етап	Завдання етапу	Ступінь виконання
1	Визначити суспільно значущі організації, зобов'язані подавати фінансову звітність відповідно до МСФЗ із доданим аудиторським висновком незалежного аудитора	Виконано
2	Прийняти новий закон, який закріпив би використання принципів МСФЗ і визначив орган, якому надаватиметься фінансова звітність і який здійснюватиме контроль за дотриманням вимог міжнародних стандартів	Частково виконано
3	Підготувати методологічний документ з описом критеріїв визнання, оцінки, класифікації елементів і розкриття інформації щодо них у піврічній і річній індивідуальній та консолідованій фінансовій звітності	Підлягає врахуванню
4	Розробити правила регулювання форм і змісту бухгалтерського балансу, звіту про прибутки і збитки, приміток до індивідуальної та консолідованої фінансової звітності	Підлягає врахуванню
Заключний	Створити систему професійної підготовки фахівців за МСФЗ, підвищити кваліфікацію керівників організацій, економістів, фінансистів, бухгалтерів і аудиторів	На стадії реалізації

Складено за: *Рыбак Т.* Пять этапов сближения с МСФО / Т. Рыбак // Финансы, учет, аудит. – 2010. – № 2 (193). – С. 26 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.minfin.gov.by/data/jurnal/2010_2_ribak.pdf.

Щодо органу, до якого має подаватись фінансова звітність і який має бути уповноважений на здійснення контролю за дотриманням вимог міжнародних стандартів, то в європейських країнах ці функції виконують так звані фінансові органи (Національна комісія у справах акціонерних компаній та фондових бірж в Італії, Федеральна організація з фінансового нагляду в Німеччині, Рада з фінансової звітності у Великобританії). В Україні суб'єкти господарювання подають фінансову звітність до Державної служби статистики України, центральних органів виконавчої влади, до сфери управління яких вони належать, а також до органів, уповноважених на регулювання відповідних ринків (НБУ, НКЦПФР, НКДРСРФП). Тобто в Україні не врегульовано питання щодо встановлення єдиного органу для подання фінансової звітності за МСФЗ і дер-

жавного нагляду за їх дотриманням (окрім банків і підприємств фінансового сектору).

Завдання третього і четвертого етапів конвергенції національної облікової системи з міжнародними підходами підлягають урахуванню у процесі подальшого запровадження МСФЗ в Україні.

Заключний етап запровадження, який передбачає створення системи професійної підготовки фахівців за МСФЗ та підвищення кваліфікації керівників організацій, економістів, фінансистів, бухгалтерів і аудиторів, уже перебуває на стадії реалізації. Так, згідно з розпорядженням Кабінету Міністрів України “Про створення умов для впровадження міжнародних стандартів фінансової звітності”¹ Міністерству освіти і науки, молоді та спорту України доручено: 1) забезпечити створення системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації з питань застосування міжнародних стандартів фінансової звітності бухгалтерів, які підписують фінансову звітність підприємств; 2) затвердити перелік навчальних закладів, які здійснюватимуть підвищення кваліфікації з питань застосування міжнародних стандартів фінансової звітності бухгалтерів, котрі підписують фінансову звітність підприємств. Разом з Міністерством фінансів України та за погодженням з іншими заінтересованими центральними органами виконавчої влади, НКЦПФР, НКДРСРФП, – затвердити порядок підвищення кваліфікації бухгалтерів, які підписують фінансову звітність підприємств, щодо застосування МСФЗ.

Подальші кроки з упровадження МСФЗ в Україні мають ґрунтуватися на створенні **комплексної методологічної та інформаційної підтримки** цього процесу (в межах наявних повноважень і компетенції відповідних органів), яка б передбачала:

- співробітництво України з IASB для участі в обговоренні нових і вдосконаленні наявних МСФЗ, спрямованих на узгодження позицій сторін;
- наповнення веб-ресурсу тематичними матеріалами з питань МСФЗ і їх застосування вітчизняними суб'єктами господарювання та його своєчасну актуалізацію;
- регулярне підвищення кваліфікації персоналу Міністерства фінансів України щодо управління системою застосування МСФЗ;

¹ Про створення умов для впровадження міжнародних стандартів фінансової звітності : розпорядження Кабінету Міністрів України від 22.02.2012 № 157-р // Урядовий кур'єр. – 2012. – 3 квіт.

- здійснення моніторингу застосування МСФЗ та створення системи безкоштовних консультацій щодо проблемних питань у цій сфері;
- проведення прес- й інтернет-конференцій, круглих столів, семінарів та інших заходів з питань упровадження і застосування МСФЗ;
- підготовку тематичних матеріалів до фахових вітчизняних видань;
- узагальнення досвіду застосування МСФЗ у ЄС та країнах з перехідною економікою й можливостей його використання в Україні;
- удосконалення чинного нормативно-правового забезпечення бухгалтерського обліку у напрямі розроблення типових форм фінансової звітності відповідно до МСФЗ;
- створення ефективної системи контролю якості фінансової звітності, складеної за МСФЗ;
- безперервний науковий супровід зазначених процесів.

Зрозуміло, що процес впровадження МСФЗ складний і потребує консолідації зусиль усіх зацікавлених сторін. З метою його підтримки в Україні Міністерством фінансів України за участю Методологічної ради з бухгалтерського обліку і наукового супроводу ДННУ “Академія фінансового управління”, інших науково-дослідних та вищих навчальних закладів, пропонується здійснювати:

- координацію в цій сфері діяльності НБУ, НКЦПФР, НКДРСРФП, професійних громадських організацій бухгалтерів та аудиторів;
- координацію та оцінку ефективності використання міжнародної технічної допомоги на зазначені цілі.

Додатковим аргументом на користь лідируючої, консолідуючої і регулюючої ролі Міністерства фінансів України* у цій царині є “підвищення”, відповідно до Податкового кодексу України, значення бухгалтерського обліку як інформаційного джерела складання податкової звітності. Держава в цих умовах стає зацікавленим користувачем фінансової звітності. Суб’єкти господарювання, які складатимуть звітність за МСФЗ, не вестимуть окремих облік для цілей оподаткування, оскільки ведення обліку за міжнародними стандартами з урахуванням правового поля в Україні створює інформаційну базу для складання податкової звітності. Оскільки з 1 січня 2012 р. фінансову звітність за МСФЗ зобов’язані складати більш як 3200 компаній, переважно великих під-

* Мається на увазі до особливої його ролі як головного органу з формування та забезпечення реалізації державної політики у сфері бухгалтерського обліку.

приємств, податки яких формують значну частину надходжень до державного бюджету, якість їх бухгалтерського обліку має прямий вплив на достовірність податкової звітності.

З огляду на викладене, стратегічним напрямом подальшої роботи у сфері реформування національної системи бухгалтерського обліку є насамперед підвищення якості фінансової звітності, забезпечення її адекватності вимогам іноземних інвесторів і зрозумілості для більшої кількості користувачів. З цією метою Європейська Комісія рекомендує врегулювати форми і зміст індивідуальної та консолідованої фінансової звітності (четвертий етап процесу переходу національної системи бухгалтерського обліку та фінансової звітності на міжнародні стандарти (див. табл. 12.1.2)). Відтак, Міністерством фінансів України у співробітництві з іншими регуляторами у 2012 р. передбачено підготувати та обговорити проект нормативно-правового акта щодо удосконалення форм фінансової звітності відповідно до вимог МСФЗ*.

12.2. УДОСКОНАЛЕННЯ ФІНАНСОВОЇ ЗВІТНОСТІ СУБ'ЄКТІВ ПІДПРИЄМНИЦЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Аналізуючи досвід запровадження МСФЗ іншими країнами, можна стверджувати, що є кілька підходів до їх імплементації у національні системи бухгалтерського обліку та фінансової звітності:

- 1) надання дозволу на застосування МСФЗ визначеному переліку суб'єктів господарювання або всім суб'єктам (Індія, Швейцарія, Японія);
- 2) встановлення зобов'язання застосовувати МСФЗ для визначеного переліку суб'єктів господарювання (Аргентина, Бразилія, Македонія, Саудівська Аравія);
- 3) використання МСФЗ як національних стандартів (Вірменія, Кіпр, Киргизстан, Монголія, Сербія, Словаччина, Таджикистан).

За перших двох підходів національні стандарти бухгалтерського обліку можуть бути наближеними до МСФЗ (Великобританія, Нідерланди, США, Франція, Швейцарія, Швеція та ін.), розробляться на основі

* Відповідно до Плану заходів щодо застосування Міжнародних стандартів фінансової звітності в Україні на 2012 рік у складі Меморандуму про співробітництво та координацію дій щодо застосування в Україні Міжнародних стандартів фінансової звітності [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.minfin.gov.ua/control/publish/article/main?art_id=331737&cat_id=331736.

МСФЗ (Китай, Росія, деякі країни СНД, Сінгапур та ін.) або не бути пов'язаними з МСФЗ (Білорусь, Ізраїль, Марокко, Саудівська Аравія).

Країни обирають підхід до імплементації міжнародних стандартів та дотримуються його або поступово переходять від одного до іншого. Нерідко водночас реалізують кілька підходів до впровадження (одним суб'єктам надається дозвіл на застосування МСФЗ, тоді як інші зобов'язані це робити). Крім того, у деяких країнах світу це питання регулюється також наднаціональними органами, які встановлюють відповідні вимоги.

Зокрема, компанії, що бажають залучити капітал і/або отримати лістинг на біржі, діяльність якої регулюється законодавством ЄС, повинні дотримуватись вимог Європейського парламенту та Ради, зазначених у нормативних документах і Директивах ЄС, мета яких – забезпечити вільний доступ до ринків капіталу на всій території Європи. Основні правила для емітентів у ЄС встановлені Директивами 2003/71/ЄС про проспекти емісії цінних паперів та 2004/109/ЄС про узгодження вимог щодо прозорості інформації про емітентів, чиї цінні папери допускаються до продажу на регульованому ринку. Ці документи закріплюють використання МСФЗ як основи для підготовки фінансової інформації публічними акціонерними компаніями.

Практика показує, що інвестори готові платити більше за компанії з високими стандартами прозорості та розкриття фінансової інформації. У зв'язку з цим вони надають перевагу емітентам, цінні папери яких котируються на міжнародно визнаних біржах, наприклад Лондонській фондовій біржі, оскільки вони гарантують дотримання міжнародних стандартів розкриття інформації, бухгалтерського обліку та правильно-го відображення результатів діяльності компанії¹.

Запровадження МСФЗ в Україні здійснюється водночас за трьома підходами (табл. 12.2.1).

Форма участі Міністерства фінансів України у процесі впровадження МСФЗ різниться залежно від обраного підходу (табл. 12.2.2).

Як бачимо з табл. 12.2.2, Міністерство робить найбільший внесок при реалізації третього підходу, який передбачає використання принципів і норм МСФЗ при розробленні НП(С)БО.

¹ Лістинг в Лондоне – практика компаний из СНГ / London Stock Exchange. – L. : White Page Ltd, 2010. – 108 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.russianipo.com/publications/3_Listing_in_London_CIS_Practice_rus.pdf.

Таблиця 12.2.1

Підходи до запровадження МСФЗ в Україні

Підхід	Зміст підходу	Суб'єкти регулювання
1	Обов'язкове використання МСФЗ для складання і подання фінансової звітності	Публічні акціонерні товариства, банки, страховики, а також підприємства, які провадять господарську діяльність за видами, перелік яких визначений Кабінетом Міністрів України
2	Добровільне використання МСФЗ для складання і подання фінансової звітності	Суб'єкти підприємницької діяльності, крім тих, на які поширюється підхід 1
3	Використання принципів і норм МСФЗ при розробленні НП(С)БО	Суб'єкти підприємницької діяльності, крім тих, на які поширюється підхід 1

Складено авторами.

Таблиця 12.2.2

Участь Міністерства фінансів України у впровадженні МСФЗ у розрізі обраних підходів

Підхід	Форма участі				
	Розроблення стандартів	Затвердження стандартів	Роз'яснення	Моніторинг запровадження	Внесення змін
1	Можлива участь	Не належить до функцій	Функція	Функція	Надання пропозицій
2	Можлива участь	Не належить до функцій	Функція	Не належить до функцій	Надання пропозицій
3	Функція	Функція	Функція	Функція	Функція

Складено авторами.

Відповідно до ст. 1 Закону № 996-XIV “національне положення (стандарт) бухгалтерського обліку – нормативно-правовий акт, затверджений Міністерством фінансів України, що визначає принципи та методи ведення бухгалтерського обліку і складання фінансової звітності, що не суперечать міжнародним стандартам”¹. Таким чином, наразі використання принципів і норм МСФЗ за підходом 3 полягає у забезпеченні та пересвідченні того, що норми НП(С)БО не суперечать МСФЗ.

¹ Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні : закон України від 16.07.1999 № 996-XIV (із змінами та доповненнями) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/996-1999>.

З метою поглиблення ступеня імплементації міжнародних стандартів в Україні уряд ініціював законопроект¹, що передбачає внесення змін до Закону № 996-XIV, зокрема щодо визначення НП(С)БО. Слова “що не суперечать міжнародним стандартам” пропонується замінити на “з урахуванням міжнародних стандартів”, а це, звичайно, змінює акценти їх практичного застосування та створює передумови для уніфікації форм фінансової звітності для всіх суб’єктів реального сектору економіки, незалежно від того, які стандарти вони застосовують – НП(С)БО чи МСФЗ. Наразі законопроект прийнято в першому читанні.

МСФЗ не передбачено розроблення уніфікованих форм фінансової звітності, компанії мають розробляти їх самостійно.

Натомість, відповідно до позиції Міністерства фінансів України², необхідно орієнтуватися на підхід, який обрало, зокрема, Міністерство фінансів Російської Федерації, запропонувавши компаніям форми стандартизованої звітності³.

Корисним може бути також досвід Казахстану, який запровадив МСФЗ у 2004 р. Спочатку міжнародні стандарти застосовували тільки банки (деякі ще з 2003 р.). З 2005 р. до них приєдналися лістингові компанії, а з 2006 р. – решта суб’єктів суспільного інтересу, включаючи компанії видобувних галузей і компанії з державною формою власності. Перелік і форми річної фінансової звітності за МСФЗ для оприлюднення організаціями суспільного інтересу (крім фінансових організацій) затверджені відповідним наказом міністра фінансів Республіки Казахстан у 2010 р.⁴

¹ Про внесення змін до Закону України “Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні” (щодо первинних документів) : проект Закону України від 27.10.2011 № 9354 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_2?id=&pf3516=9354&skl=7.

² Матеріали II Міжнародної практичної конференції “МСФЗ в Україні: вимоги економіки глобалізованого світу”, 31 травня 2011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://gaap.ru/articles/99751>.

³ О формах бухгалтерской отчетности организаций : приказ Министерства финансов Российской Федерации от 02.06.2010 № 66н [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=103394>.

⁴ Об утверждении перечня и форм годовой финансовой отчетности для публикации организациями публичного интереса (кроме финансовых организаций) : приказ министра финансов Республики Казахстан от 20.08.2010 № 422 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minfin.kz>.

Зазначена позиція Міністерства фінансів України, яку, до речі, підтримує і НКЦПФР, є обґрунтованою. Стандартизація структури, змісту фінансової звітності, по-перше, значно полегшує практичну роботу її укладачів, вивільняючи час на виконання інших важливих функцій (наприклад, аналітичної), а, по-друге, сприяє об'єктивності розрахунку та єдності підходу до інтерпретації звітних показників на мікро- і макроекономічному рівнях.

З метою розроблення проектів типових форм фінансової звітності, відповідно до вимог міжнародних стандартів, опрацьовано безпосередньо МСФЗ¹, ілюстративні приклади форм фінансової звітності, надані IASB в IFRS Taxonomy² та приклади типової фінансової звітності, представлені аудиторською фірмою Deloitte³.

Реальний досвід застосування норм МСФЗ вітчизняними підприємствами при складанні фінансової звітності вивчено на прикладі ПАТ “Миронівський хлібопродукт”⁴, агрохолдингу “Авангард”⁵, ВАТ “Газпром”⁶ – публічних компаній, які успішно вийшли на міжнародний фінансовий ринок та розмістили свої акції на найбільших фондових біржах Європи, зокрема Лондонській (London Stock Exchange), Берлінській або Берлінсько-Бременській (Börse Berlin/Berlin Stock Exchange) та Франкфуртській (Frankfurter Wertpapier Börse).

¹ Міжнародні стандарти фінансової звітності (версія перекладу українською мовою – 2011 рік) / Міністерство фінансів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.minfin.gov.ua/control/publish/article/main?art_id=92410&cat_id=92408.

² Illustrative Examples in XBRL / IFRS Foundation and the IASB [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ifrs.org/XBRL/Resources/XBRL+Illustrative+examples.htm>.

³ Международные стандарты финансовой отчетности. Типовая финансовая отчетность за 2011 год / Deloitte [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.deloitte.com/assets/Dcom-Russia/Local%20Assets/Documents/Audit/dttl_2011-Model-DTTL-IFRS-FS_Rus.pdf.

⁴ Фінансові результати за четвертий квартал і рік, що закінчився 31 грудня 2011 року. – К. : Миронівський хлібопродукт, 2012. – 56 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.mhp.com.ua/userfiles/file/Документ.pdf>.

⁵ Річний звіт агрохолдингу “Авангард” за 2011 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://avangard.co.ua/files/site/Avangard_AR_2011_RUS_web.pdf.

⁶ Консолидированная финансовая отчетность, подготовленная в соответствии с международными стандартами финансовой отчетности (МСФО) 31 декабря 2011 года / ОАО “Газпром” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.gazprom.ru/f/posts/05/298369/gazprom-ifrs-12m-2011-ru.pdf>.

Загальні вимоги до подання фінансової звітності, настанови щодо її структури та мінімальні вимоги до її змісту визначено МСБО 1.

Відповідно до МСБО 1 повний комплект фінансової звітності повинен включати:

- 1) звіт про фінансовий стан на кінець періоду;
- 2) звіт про сукупні доходи за період;
- 3) звіт про зміни у власному капіталі за період;
- 4) звіт про рух грошових коштів за період;
- 5) примітки, що містять стислий виклад суттєвих облікових політик та інші пояснення.

Окрім зазначених форм МСБО 1 вимагає подання звіту про фінансовий стан на початок найбільш давнього порівняльного періоду, якщо суб'єкт господарювання застосовує облікову політику ретроспективно, або здійснює ретроспективний перерахунок статей своєї фінансової звітності, або перекласифіковує статті своєї фінансової звітності.

Суб'єкту господарювання надано право за потреби використовувати інші назви форм фінансової звітності за умови відповідності їх змісту вимогам міжнародних стандартів.

У жовтні 2012 р. Міністерство фінансів України опублікувало для обговорення проект наказу про затвердження Національного положення (стандарту) бухгалтерського обліку 1 “Загальні вимоги до фінансової звітності”¹. Суб'єкти господарювання (крім банків і бюджетних установ) зобов'язані подавати фінансову звітність згідно із законодавством відповідно до норм цього Положення.

Фінансова звітність включає: баланс (звіт про фінансовий стан) (далі – баланс), звіт про фінансові результати (звіт про сукупний дохід) (далі – звіт про фінансові результати), звіт про рух грошових коштів, звіт про власний капітал і примітки до фінансової звітності.

Баланс підприємства складається на кінець останнього дня звітного періоду. Проміжна (місячна, квартальна) звітність, яка охоплює певний період, складається наростаючим підсумком з початку звітного року.

Для суб'єктів малого підприємництва і представництв іноземних суб'єктів господарської діяльності національними положеннями (стандартами) встановлюється скорочена за показниками фінансова звітність

¹ Національне положення (стандарт) бухгалтерського обліку 1 “Загальні вимоги до фінансової звітності” (Проект)/ Міністерство фінансів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/article%3fart_id=354585&cat_id=60406.

у складі балансу і звіту про фінансові результати, форма і порядок складання яких визначаються Положенням (стандартом) бухгалтерського обліку 25 “Фінансовий звіт суб’єкта малого підприємництва”, затвердженим наказом Міністерства фінансів України від 25.02.2000 № 39 (у редакції наказу Міністерства фінансів України від 24.01.2011 № 25 зі змінами).

Форма і склад статей фінансової звітності визначаються цим Національним положенням (стандартом).

У балансі відображаються активи, зобов’язання та власний капітал підприємства. У випадках, передбачених нормативно-правовими актами, складається окремий баланс, для чого дані первинних документів про господарські операції підрозділів, виділених підприємством на окремий баланс, а також про господарські операції, які відповідно до законодавства підлягають відображенню в окремому балансі, заносяться до окремих реєстрів бухгалтерського обліку. За даними окремих реєстрів бухгалтерського обліку складають окремий баланс і відповідні форми фінансової звітності щодо зазначених господарських операцій.

Показники окремого балансу і відповідних форм фінансової звітності включаються до балансу і відповідних форм фінансової звітності підприємства. Особливості складання окремого балансу спільної діяльності визначаються національними положеннями (стандартами) бухгалтерського обліку або міжнародними стандартами фінансової звітності (табл. 12.2.3).

У звіті про фінансові результати розкривається інформація про доходи, витрати, прибутки і збитки, інший сукупний дохід та сукупний дохід підприємства за звітний період (табл. 12.2.4).

У звіті про рух грошових коштів наводяться дані про рух грошових коштів протягом звітного періоду в результаті операційної, інвестиційної та фінансової діяльності. При складанні фінансової звітності та консолідованої фінансової звітності підприємства можуть обрати спосіб складання звіту про рух грошових коштів за прямим або непрямим методом із застосуванням відповідної форми звіту (табл. 12.2.5 і 12.2.6).

У звіті про власний капітал розкривається інформація про зміни у складі власного капіталу підприємства протягом звітного періоду (табл. 12.2.7).

Підприємства, які відповідно до законодавства застосовують міжнародні стандарти фінансової звітності й за МСФЗ 1 “Перше застосування міжнародних стандартів фінансової звітності” подають першу річну фінансову звітність за такими стандартами, у балансі наводять інформацію на початок і кінець звітного періоду, а також на дату переходу на

Таблиця 12.2.3

Проект

Додаток 1
до Національного положення
(стандарту) бухгалтерського обліку
1 "Загальні вимоги до фінансової
звітності"

	Дата (рік, місяць, число)	КОДИ
Підприємство _____	_____ за ЄДРПОУ	<input type="text"/> <input type="text"/> 01
Територія _____	_____ за КОАТУУ	<input type="text"/>
Організаційно-правова форма господарювання _____	_____ за КОПФГ	<input type="text"/>
Вид економічної діяльності _____	_____ за КВЕД	<input type="text"/>
Середня кількість працівників ¹ _____		
Адреса _____		
Одиниця виміру: тис. грн без десяткового знаку		
Складено (зробити позначку "v" у відповідній клітинці):		
за положеннями (стандартами) бухгалтерського обліку		<input type="text"/>
за міжнародними стандартами фінансової звітності		<input type="text"/>

Баланс (Звіт про фінансовий стан)

на _____ 20__ р.

Форма № 1 Код за ДКУД

Актив	Код рядка	На початок звітного періоду	На кінець звітного періоду
1	2	3	4
I. Необоротні активи			
Нематеріальні активи	1000		
первісна вартість	1001		
накопичена амортизація	1002		
Незавершені капітальні інвестиції	1005		
Основні засоби	1010		
первісна вартість	1011		
знос	1012		
Інвестиційна нерухомість	1015		
Довгострокові біологічні активи	1020		
Довгострокові фінансові інвестиції:			
які обліковуються за методом участі в капіталі інших підприємств	1030		
інші фінансові інвестиції	1035		

Продовження табл. 12.2.3

1	2	3	4
Довгострокова дебіторська заборгованість	1040		
Відстрочені податкові активи	1045		
Інші необоротні активи	1090		
Усього за розділом I	1095		
II. Оборотні активи			
Запаси	1100		
Поточні біологічні активи	1110		
Дебіторська заборгованість за продукцію, товари, роботи, послуги	1125		
Дебіторська заборгованість за розрахунками: за виданими авансами	1130		
з бюджетом	1135		
у тому числі з податку на прибуток	1136		
Інша поточна дебіторська заборгованість	1155		
Поточні фінансові інвестиції	1160		
Гроші та їх еквіваленти	1165		
Витрати майбутніх періодів	1170		
Інші оборотні активи	1190		
Усього за розділом II	1195		
III. Необоротні активи, утримувані для продажу, та групи вибуття			
Баланс	1200		
	1300		
Пасив	Код рядка	На початок звітного періоду	На кінець звітного періоду
1	2	3	4
I. Власний капітал			
Зареєстрований капітал	1400		
Капітал у дооцінках	1405		
Додатковий капітал	1410		
Резервний капітал	1415		
Нерозподілений прибуток (непокритий збиток)	1420		
Неоплачений капітал	1425	()	()
Вилучений капітал	1430	()	()
Усього за розділом I	1495		
II. Довгострокові зобов'язання і забезпечення			
Відстрочені податкові зобов'язання	1500		
Довгострокові кредити банків	1510		
Інші довгострокові зобов'язання	1515		
Довгострокові забезпечення	1520		

Закінчення табл. 12.2.3

1	2	3	4
Цільове фінансування	1525		
Усього за розділом II	1595		
III. Поточні зобов'язання і забезпечення			
Короткострокові кредити банків	1600		
Поточна кредиторська заборгованість за: довгостроковими зобов'язаннями	1610		
товари, роботи, послуги	1615		
розрахунками з бюджетом	1620		
у тому числі з податку на прибуток	1621		
розрахунками зі страхування	1625		
розрахунками з оплати праці	1630		
Поточні забезпечення	1660		
Доходи майбутніх періодів	1665		
Інші поточні зобов'язання	1690		
Усього за розділом III	1695		
IV. Зобов'язання, пов'язані з необоротними активами, утримуваними для продажу, та групами вибуття			
	1700		
Баланс	1900		

міжнародні стандарти фінансової звітності. Цим наказом передбачається затвердження також форм консолідованої фінансової звітності.

Фінансову звітність за міжнародними стандартами фінансової звітності складають підприємства, які відповідно до законодавства зобов'язані їх застосовувати, а також ті, які прийняли таке рішення самостійно шляхом закріплення його в обліковій політиці.

Міжнародний стандарт фінансової звітності для малих і середніх підприємств можуть використовувати підприємства, зобов'язані застосовувати міжнародні стандарти фінансової звітності відповідно до законодавства, а також ті, які прийняли таке рішення самостійно.

Підприємства, які для складання фінансової звітності застосовують МСФЗ для малих і середніх підприємств, використовують форми звітів, затвержені цим Національним положенням (стандартом).

У фінансовій звітності обов'язково наводиться інформація, розкриття якої вимагають національні положення (стандарти) бухгалтерського обліку або міжнародні стандарти фінансової звітності та/або інші нормативно-правові акти Міністерства фінансів України.

Згортання статей активів і зобов'язань, доходів і витрат неприпустиме, крім випадків, передбачених відповідними національними положен-

Таблиця 12.2.4

Проект

Підприємство _____ Дата (рік, місяць, число) _____ за ЄДРПОУ _____

КОДИ		
		01

Звіт про фінансові результати (Звіт про сукупний дохід)
на _____ 20__ р.

Форма № 2 Код за ДКУД

1801003

I. ФІНАНСОВІ РЕЗУЛЬТАТИ

Стаття	Код рядка	За звітний період	За аналогічний період попереднього року
1	2	3	4
Чистий дохід від реалізації продукції (товарів, робіт, послуг)	2000		
Собівартість реалізованої продукції (товарів, робіт, послуг)	2050	()	()
Валовий:			
прибуток	2090		
збиток	2095	()	()
Інші операційні доходи	2120		
Адміністративні витрати	2130	()	()
Витрати на збут	2150	()	()
Інші операційні витрати	2180	()	()
Фінансовий результат від операційної діяльності:			
прибуток	2190		
збиток	2195	()	()
Дохід від участі в капіталі	2200		
Інші фінансові доходи	2220		
Інші доходи	2240		
Фінансові витрати	2250	()	()
Втрати від участі в капіталі	2255	()	()
Інші витрати	2270	()	()
Фінансовий результат до оподаткування:			
прибуток	2290		
збиток	2295	()	()
Витрати (дохід) з податку на прибуток	2300		
Прибуток (збиток) від припиненої діяльності після оподаткування	2305		
Чистий фінансовий результат:			
прибуток	2350		
збиток	2355	()	()

Закінчення табл. 12.2.4

II. СУКУПНИЙ ДОХІД

Стаття	Код рядка	За звітний період	За аналогічний період попереднього року
1	2	3	4
Дооцінка (уцінка) необоротних активів	2400		
Дооцінка (уцінка) фінансових інструментів	2405		
Накопичені курсові різниці	2410		
Частка іншого сукупного доходу асоційованих та спільних підприємств	2415		
Інший сукупний дохід	2445		
Інший сукупний дохід до оподаткування	2450		
Податок на прибуток, пов'язаний з іншим сукупним доходом	2455		
Інший сукупний дохід після оподаткування	2460		
Сукупний дохід (сума рядків 2350, 2355 та 2460)	2465		

III. ЕЛЕМЕНТИ ОПЕРАЦІЙНИХ ВИТРАТ

Стаття	Код рядка	За звітний період	За аналогічний період попереднього року
1	2	3	4
Матеріальні затрати	2500		
Витрати на оплату праці	2505		
Відрахування на соціальні заходи	2510		
Амортизація	2515		
Інші операційні витрати	2520		
Разом	2550		

IV. РОЗРАХУНОК ПОКАЗНИКІВ ПРИБУТКОВОСТІ АКЦІЙ

Стаття	Код рядка	За звітний період	За аналогічний період попереднього року
1	2	3	4
Середньорічна кількість простих акцій	2600		
Скоригована середньорічна кількість простих акцій	2605		
Чистий прибуток (збиток) на одну просту акцію	2610		
Скоригований чистий прибуток (збиток) на одну просту акцію	2615		
Дивіденди на одну просту акцію	2650		

Таблиця 12.2.5

Проект

Підприємство _____ Дата (рік, місяць, число) _____ за ЄДРПОУ _____

КОДИ		

**Звіт про рух грошових коштів (за прямим методом)
за 20__ р.**

Форма № 3 Код за ДКУД 1801004

Стаття	Код рядка	За звітний період	За аналогічний період попереднього року
1	2	3	4
I. Рух коштів у результаті операційної діяльності			
Надходження від:			
реалізації продукції (товарів, робіт, послуг)	3000		
повернення податків і зборів	3005		
у тому числі податку на додану вартість	3006		
цільового фінансування	3010		
Інші надходження	3095		
Витрачання на оплату:			
товарів (робіт, послуг)	3100	()	()
праці	3105	()	()
відрахувань на соціальні заходи	3110	()	()
зобов'язань з податків і зборів	3115	()	()
Інші витрачання	3190	()	()
Чистий рух коштів від операційної діяльності	3195		
II. Рух коштів у результаті інвестиційної діяльності			
Надходження від реалізації:			
фінансових інвестицій	3200		
необоротних активів	3205		
Надходження від отриманих:			
відсотків	3215		
дивідендів	3220		
Надходження від деривативів	3225		
Інші надходження	3250		
Витрачання на придбання:			
фінансових інвестицій	3255	()	()
необоротних активів	3260	()	()
Виплати за деривативами	3270	()	()
Інші платежі	3290	()	()
Чистий рух коштів від інвестиційної діяльності	3295		

Закінчення табл. 12.2.5

1	2	3	4
III. Рух коштів у результаті фінансової діяльності			
Надходження від: власного капіталу	3300		
отримання позик	3305		
Інші надходження	3340		
Витрачання на: викуп власних акцій	3345	()	()
погашення позик	3350		
сплату дивідендів	3355	()	()
Інші платежі	3390	()	()
Чистий рух коштів від фінансової діяльності	3395		
Чистий рух грошових коштів за звітний період	3400		
Залишок коштів на початок року	3405		
Вплив зміни валютних курсів на залишок коштів	3410		
Залишок коштів на кінець року	3415		

Таблиця 12.2.6

Проект

Дата (рік, місяць, число)

Підприємство _____ за ЄДРПОУ

КОДИ

**Звіт про рух грошових коштів (за непрямим методом)
за 20__ р.**

Форма № 3-н Код за ДКУД 1801006

Стаття	Код рядка	За звітний період		За аналогічний період попереднього року	
		Надходження	Видаток	Надходження	Видаток
1	2	3	4	5	6
I. Рух коштів у результаті операційної діяльності					
Прибуток (збиток) від звичайної діяльності до оподаткування	3500				
Коригування на: амортизацію необоротних активів	3505		X		X
збільшення (зменшення) забезпечень	3510				
збиток (прибуток) від нереалізованих курсових різниць	3515				
збиток (прибуток) від неопераційної діяльності та інших негрошових операцій	3520				

Закінчення табл. 12.2.6

1	2	3	4	5	6
Зменшення (збільшення) оборотних активів	3550				
Збільшення (зменшення) поточних зобов'язань	3560				
Грошові кошти від операційної діяльності	3570				
Сплачений податок на прибуток	3580	X		X	
Чистий рух коштів від операційної діяльності	3195				
II. Рух коштів у результаті інвестиційної діяльності					
Надходження від реалізації: фінансових інвестицій	3200		X		X
необоротних активів	3205		X		X
Надходження від отриманих: відсотків	3215		X		X
дивідендів	3220		X		X
Надходження від деривативів	3225		X		X
Інші надходження	3250		X		X
Витрачання на придбання: фінансових інвестицій	3255	X		X	
необоротних активів	3260	X		X	
Виплати за деривативами	3270	X		X	
Інші платежі	3290	X		X	
Чистий рух коштів від інвестиційної діяльності	3295				
III. Рух коштів у результаті фінансової діяльності					
Надходження від: власного капіталу	3300		X		X
отримання позик	3305		X		X
Інші надходження	3340		X		X
Витрачання на: вкуп власних акцій	3345	X		X	
погашення позик	3350	X		X	
сплату дивідендів	3355	X		X	
Інші платежі	3390	X		X	
Чистий рух коштів від фінансової діяльності	3395				
Чистий рух грошових коштів за звітний період	3400				
Залишок коштів на початок року	3405		X		X
Вплив зміни валютних курсів на залишок коштів	3410				
Залишок коштів на кінець року	3415				

нями (стандартами) бухгалтерського обліку або міжнародними стандартами фінансової звітності.

Отже, успішне запровадження МСФЗ до національної облікової системи сприятиме підвищенню інвестиційної привабливості вітчизняних підприємств реального й фінансового секторів економіки, спрощенню залучення ними міжнародних капіталів та посиленню захисту прав й інтересів основних груп користувачів фінансової звітності. Такі результати, у свою чергу, забезпечать виконання поставлених завдань з модернізації національної економіки, спрямованих на її сталий розвиток та зростання добробуту громадян України, зокрема через послаблення фінансової залежності України від кон'юнктури світових ринків капіталу та оптимізацію її участі у світовій торгівлі.

Запровадження МСФЗ в Україні не є безболісним для суб'єктів господарювання. Та, незважаючи на це, зроблено вагомий крок у напрямі підвищення якості фінансової звітності вітчизняних підприємств. Якість фінансової звітності, складеної за МСФЗ, буде покращуватися поступово, з накопиченням практичного досвіду її укладачами та удосконаленням відповідної нормативно-правової бази. Це мають враховувати користувачі такої звітності.

До завдань, що стоять на подальшому шляху запровадження МСФЗ в Україні, належать:

- 1) створення організаційних передумов запровадження МСФЗ у практичну діяльність суб'єктів реального сектору економіки, а саме:
 - своєчасне розміщення на веб-сайті Міністерства фінансів України оновлених редакцій МСФЗ українською мовою;
 - опрацювання глосарію термінів МСФЗ;
 - здійснення моніторингу запровадження МСФЗ та створення системи безкоштовних консультацій щодо проблемних питань тощо;
- 2) розвиток системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації фахівців, які складають фінансову звітність підприємств відповідно до МСФЗ;
- 3) затвердження уніфікованих форм фінансової звітності для всіх суб'єктів реального сектору (незалежно від того, які стандарти вони застосовують для ведення бухгалтерського обліку – національні чи міжнародні), що забезпечить об'єктивність розрахунку і єдність підходу до інтерпретації звітних показників на мікро- та макроекономічному рівнях.

12.3. КРИТИЧНИЙ АНАЛІЗ ПРОЦЕСУ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ БУХГАЛТЕРСЬКОГО ОБЛІКУ ТА ФІНАНСОВОЇ ЗВІТНОСТІ БАНКІВ УКРАЇНИ В КОНТЕКСТІ ЗМІН У ЗАКОНОДАВСТВІ УКРАЇНИ

Перехід на застосування міжнародних стандартів фінансової звітності в Україні розпочався з банківської сфери. Такий підхід був зумовлений низкою причин, зокрема:

- 1) структурними змінами в економіці та грошово-кредитній політиці в результаті входження України як незалежної держави у світову спільноту, що зумовило необхідність упровадження нових стандартів діяльності банківського сектору;
- 2) дедалі більшою увагою зарубіжних інвесторів до України загалом та банківського сектору зокрема як фінансового посередника і об'єкта інвестування;
- 3) необхідністю організації ефективного процесу управління банком в умовах розвитку ринкових відносин в Україні;
- 4) потребою у формуванні та поданні фінансовими інститутами зрозумілої, чіткої, достовірної та доступної інформації користувачам про реальну вартість активів банку, їх ризиковість і дохідність, реальну вартість капіталу банку з метою виходу на зовнішні ринки;
- 5) необхідністю побудови та розвитку системи банківського регулювання і нагляду.

Національний банк України із самого початку комплексно підійшов до вирішення поставленого завдання: були розроблені та затверджені постановами Правління Програми реформування бухгалтерського обліку як самого Національного банку, так і комерційних банків, а також докладні заходи щодо їх реалізації¹. Ця робота стала підготовкою до реформи бухгалтерського обліку; зазначені документи логічно увійшли до загальної Програми реформування бухгалтерського обліку в Україні,

¹ Про Програму реформування бухгалтерського обліку та звітності Національного банку України на 1996–1997 роки : постанова Правління Національного банку України від 17.10.1996 № 272 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.ligazakon.ua; Про заходи з реформування бухгалтерського обліку та звітності комерційних банків України : постанова Правління Національного банку України від 29.11.1996 № 315 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.ligazakon.ua.

затверджену постановою Кабінету Міністрів України від 28.10.1998 № 1706¹.

У банках України на вимогу міжнародних фінансових організацій прискореними темпами почали впроваджуватися нові норми обліку та звітності.

Перехід на МСФЗ потребував запровадження таких концептуально нових підходів, як принцип нарахування; формування резервів на покриття фінансових ризиків, зокрема кредитних; здійснення переоцінки з метою накопичення інформації про ринкові ризики. Зважаючи на революційність зазначених підходів, заходи щодо Програми реформування передбачали розроблення обов'язкових для виконання нормативно-правових актів, які регламентують:

- 1) методологію бухгалтерського обліку операцій банків за міжнародними принципами до рівня конкретних методик та бухгалтерських проведення;
- 2) форми фінансових звітів, порядок їх складання.

Крім того, Національний банк України проводив комплекс семінарів та інших навчальних заходів, а також періодично готував роз'яснення щодо застосування загальних принципів у конкретних ситуаціях, які впливали зі специфіки розвитку ринкових відносин, банківської системи та окремих фінансових інструментів в Україні.

Було прийнято принципове рішення щодо здійснення реформи на рівні бухгалтерського обліку, а не шляхом коригування показників фінансової звітності. Таким чином змінювалася сама суть інформації, що формується, а не просто форма її представлення. Цей підхід сприяв переходу на нові принципи обліку, уникаючи ведення паралельного обліку за старими та новими правилами, а також оминаючи складний процес трансформації облікової інформації у статті звітності згідно з МСФЗ.

Загалом першочергові завдання на цьому етапі вирішувалися через реалізацію таких проектів:

1. Виокремлення в системі бухгалтерського обліку таких підсистем, як фінансовий (бухгалтерський) облік, управлінський облік та податковий облік (підсистема податкових розрахунків).
2. Принципово новий підхід до організації аналітичного обліку, який передбачає попереднє групування інформації про здійснені опера-

¹ Програма реформування системи бухгалтерського обліку із застосуванням міжнародних стандартів : затв. постановою Кабінету Міністрів України від 28.10.1998 № 1706 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.ligazakon.ua.

ції з використанням загальних та спеціальних параметрів, що дає можливість полегшити структуру синтетичного обліку, сприйняття та подальше узагальнення інформації до рівня статей фінансової звітності.

3. Зміна підходів до побудови Плану рахунків бухгалтерського обліку з урахуванням класифікації об'єктів фінансової звітності з огляду на їх економічну сутність і характеристики з точки зору майбутніх вигід. Особливостями нового Плану рахунків були: мультивалютність, специфічна побудова аналітичних рахунків, чітке виокремлення підсистем фінансового та управлінського обліку, забезпечення подвійного запису для всіх операцій, у тому числі позабалансових.
4. Кардинальна зміна методології оцінки та обліку фінансових активів і зобов'язань з урахуванням нових принципів і припущень, що регламентує Концептуальна основа фінансової звітності.
5. Запровадження нової форми збирання звітної інформації від банків, що передбачає, по-перше, подання інформації в електронному вигляді у формі економічних показників, які можуть бути скомбіновані у потрібному ракурсі; по-друге, надходження до Національного банку України як регулятора зведеної інформації рівня банків – юридичних осіб, а не рівня окремих філій.
6. Забезпечення технічної підтримки зазначених завдань з одночасною зміною інформаційної інфраструктури для системи платежів, бухгалтерського обліку, звітності, засобів захисту, з урахуванням необхідності роботи з великими обсягами інформації.

Першими документами щодо обліку в комерційних банках були попередній План рахунків комерційних банків з описом рахунків¹ та Методичні вказівки щодо ведення параметрів аналітичного обліку.

З метою оптимізації процесу переходу на новий План рахунків, а також мінімізації ризиків та помилок Національний банк України здійснив велику підготовчу роботу:

- розроблено перехідні таблиці для перенесення залишків за типовими операціями. Разом з тим виникла необхідність індивідуального аналізу окремих, нетипових, операцій та, як наслідок, складання внутрішніх перехідних таблиць на рівні аналітичних рахунків, які мали враховувати специфіку операцій кожного банку;

¹ План рахунків бухгалтерського обліку комерційних банків України : затв. постановою Правління Національного банку України від 17.06.1997 № 191 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.ligazakon.ua.

- проведено експериментальне складання фінансової звітності за новими правилами в IV кв. 1997 р.;
- процес переходу на новий План рахунків апробовано на 15 пілотних банках;
- з урахуванням досвіду пілотних банків розроблено відповідні навчальні програми.

Тільки після цього було затверджено новий План рахунків бухгалтерського обліку комерційних банків України¹. Зважаючи на розширення спектра банківських операцій, удосконалення методик обліку, змін міжнародних стандартів, до Плану рахунків вносилися зміни, а у 2004 р. він був затверджений у новій редакції². Однак логіка побудови Плану рахунків до сьогодні залишилася незмінною.

Одночасно були затверджені й Правила організації фінансової та статистичної звітності банків України³, які визначали новий склад фінансової звітності банків: Звіт “Баланс”, Звіт про прибутки і збитки, Звіт про рух грошових коштів, додатки та пояснювальні записки.

Надалі почала формуватися нормативно-правова база з бухгалтерського обліку операцій банків. Такий напрям роботи був підкріплений прийняттям у 1999 р. Закону України “Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні”⁴, ст. 6 якого передбачено встановлення порядку ведення бухгалтерського обліку та складання фінансової звітності в банках Національним банком України відповідно до цього Закону та національних положень (стандартів) бухгалтерського обліку. Створення системи національних положень (стандартів) бухгалтерського обліку і звітності було передбачено Програмою реформування бухгалтерського

¹ Про заходи щодо реалізації Програми реформування бухгалтерського обліку та звітності Національного банку України і комерційних банків України : постанова Правління Національного банку України від 21.11.1997 № 388 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.ligazakon.ua.

² План рахунків бухгалтерського обліку банків України та Інструкція про застосування Плану рахунків бухгалтерського обліку банків України : затв. постановою Правління Національного банку України від 17.06.2004 № 280 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.ligazakon.ua.

³ Правила організації фінансової та статистичної звітності банків України : затв. постановою Правління Національного банку України від 12.12.1997 № 436 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.ligazakon.ua.

⁴ Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні : закон України від 16.07.1999 № 996-XIV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.ligazakon.ua.

обліку в Україні¹, затвердженою Кабінетом Міністрів України, із застосуванням МСФЗ. Разом з тим розроблення методології бухгалтерського обліку для банків одразу базувалося насамперед на МСФЗ із метою максимального уникнення можливих відхилень від них. Надалі цей підхід був підкріплений законодавчо – ст. 68 Закону України “Про банки і банківську діяльність”² передбачено, що правила бухгалтерського обліку банків устанавлюються Національним банком України передусім відповідно до міжнародних стандартів бухгалтерського обліку, а також положень (стандартів) України.

Нормативно-правова база бухгалтерського обліку та складання фінансової звітності банками України, що поступово формувалася, крім загальних принципів, наявних у Концептуальній основі фінансової звітності та МСФЗ, містить також конкретні методики відображення операцій, типових для банків, за рахунками бухгалтерського обліку, які розроблені на базі цих загальних принципів з урахуванням законодавства України та особливостей функціонування української економіки і банківської системи. Національний банк України також розробив чіткі форми фінансових звітів та вимоги до розкриття інформації у примітках до неї, насамперед для забезпечення максимальної простоти та порівнянності.

На той час, з одного боку, зважаючи на рівень готовності банків до нових правил обліку, а з другого – з метою мінімізації непорозумінь та двозначних тлумачень бухгалтерських підходів банками та регуляторними органами, що здійснюють пруденційний нагляд, інспекційні та інші перевірки банків, такий підхід був оптимальним, і, як показала практика, виправданим.

Внаслідок проведення реформи бухгалтерського обліку та фінансової звітності отримано такі результати³:

1. Економічні:

- створення системи обліку, що складається з трьох взаємопов’язаних підсистем: фінансової, управлінської та податкової;

¹ Програма реформування системи бухгалтерського обліку із застосуванням міжнародних стандартів : затв. постановою Кабінету Міністрів України від 28.10.1998 № 1706 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.ligazakon.ua.

² Про банки і банківську діяльність : закон України від 07.12.2000 № 2121-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.ligazakon.ua.

³ *Сенищ П.* Реформа, що за значимістю не поступається грошовій / П. Сенищ, В. Ричаківська // Вісник НБУ. – 2007. – № 11. – С. 3–7.

- розвиток інформаційних технологій для забезпечення обліку широкого спектра нових фінансових інструментів;
- міжнародне визнання українських банків;
- сприяння розвитку фінансових ринків через надання користувачам фінансової інформації, яку вони розуміють;
- посилення банківського нагляду;
- зниження кількості банкрутств у результаті підвищення ефективності управління банками.

2. Технологічні:

- запровадження нового Плану рахунків бухгалтерського обліку;
- введення нових форм звітності;
- запровадження нових програмних продуктів.

3. Перспективні:

- впровадження нагляду на консолідованій основі;
- розвиток внутрішнього банківського контролю;
- удосконалення та підвищення ефективності операційних процедур банків;
- створення автономної облікової політики в кожному банку;
- удосконалення системи моніторингу та управління ризиками;
- розвиток внутрішнього аудиту в банках.

З початку реалізації реформи бухгалтерського обліку в банківській сфері минуло майже 15 років.

На сьогодні можна стверджувати: методологія бухгалтерського обліку та складання фінансової звітності банків у більшості аспектів відповідає вимогам МСФЗ. Ця база складається з 17 інструкцій, правил і положень, зареєстрованих у Міністерстві юстиції України у формі законодавчих актів, обов'язкових до виконання, а також двох рекомендаційних документів, що не мають обов'язкового характеру і лише схвалені постановами Правління НБУ (додаток 12.3.1).

Бурхливий розвиток світових та національного ринків, поява нових, складних інструментів, операцій і продуктів, особливості розвитку ринкового, політичного, інвестиційного, правового поля України засвідчують потребу у подальшому удосконаленні системи бухгалтерського обліку та фінансової звітності банків. Це дає змогу зробити висновок про назрілу необхідність другого етапу реформування. Однак якщо перший етап був революційним, то другий, скоріше, можна назвати еволюційним – основна робота проведена, ґрунтовна база підведена. Далі відбудуватиметься удосконалення організаційних та методологічних підходів, які б дали можливість забезпечити повне застосування МСФЗ банками

України та мінімізувати частоту змін законодавчої бази, що завжди призводить до додаткових серйозних труднощів під час здійснення оцінок та формування показників фінансової звітності.

Необхідність другого етапу реформи зумовлена насамперед такими чинниками:

- змінами в законодавстві України;
- частими та суттєвими змінами МСФЗ з урахуванням уроків кризи, уточненням проблемних чи неузгоджених питань, які виникли під час практичного застосування норм до традиційних та нових інструментів й операцій, а також у зв'язку з конвергенцією МСФЗ із національними стандартами бухгалтерського обліку США.

Чинною редакцією Закону України “Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні” уточнено, що порядок ведення бухгалтерського обліку та складання фінансової звітності в банках встановлюється НБУ відповідно до цього Закону та міжнародних стандартів фінансової звітності¹. Крім того, чинною редакцією визначено, що банки мають складати фінансову звітність за МСФЗ. Однак тією ж ст. 12-1 передбачено, що з цією метою застосовуються міжнародні стандарти, якщо вони не суперечать цьому Закону та офіційно оприлюднені на веб-сайті Міністерства фінансів України². З одного боку, таке уточнення надає МСФЗ статусу офіційних документів, на які правомірно посилається. З другого боку, офіційне оприлюднення стандартів, перекладених українською мовою, об'єктивно відбувається з деяким запізненням, що може призвести до ситуації, коли методики бухгалтерського обліку та показники фінансової звітності не відповідають цілком чинним вимогам МСФЗ. Так, оприлюднені стандарти містять вимоги МСФЗ станом на 1 січня 2012 р., разом з тим до деяких з них уже були внесені певні зміни.

Такі самі труднощі виникають і з нормами чинного Закону України “Про банки і банківську діяльність”³: статті 68–69 установлюють, що На-

¹ Про внесення змін до деяких законів України щодо регулювання діяльності банків : закон України від 15.02.2011 № 3024-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.ligazakon.ua.

² Про внесення змін до Закону України “Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні” : закон України від 12.05.2011 № 3332-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.ligazakon.ua.

³ Про внесення змін до деяких законів України щодо регулювання діяльності банків : закон України від 15.02.2011 № 3024-VI; Про банки і банківську діяльність : закон України від 07.12.2000 № 2121-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.ligazakon.ua.

ціональний банк України має розробляти для банків правила бухгалтерського обліку та форми фінансової звітності, але такі, що обов'язково відповідають МСФЗ.

Як бачимо з інформації додатка 12.1, Національний банк постійно удосконалює нормативно-правові акти з метою максимальної їх відповідності МСФЗ, однак і на сьогодні чинні документи мають деякі відмінності від вимог МСФЗ. За сформованого підходу до розроблення нормативних актів НБУ, зважаючи на складність операцій, що дедалі більше здійснюються банками, та частоту змін МСФЗ й інші причини, досягнення повної відповідності МСФЗ є нелегким процесом.

Труднощі пов'язані з тим, що інструкції НБУ досить докладно розписують методики обліку конкретних операцій. Однак будь-яка операція, навіть за умови докладного опису її суті, містить певну варіативність дій, яка може зумовити істотно різні результати відображення в обліку згідно з МСФЗ.

Наприклад, Інструкцією з бухгалтерського обліку кредитних, вкладних (депозитних) операцій та формування і використання резервів під кредитні операції в банках України¹ передбачено, що у разі надання кредиту (залучення депозиту) за ставкою, вищою (нижчою) ніж ринкова, під час первісного визнання має зазначатися прибуток або збиток у Звіті про прибутки/збитки. Разом з тим параграф КЗ 64 МСБО 39 "Фінансові інструменти: визнання і оцінка"² передбачає, наприклад, що різниці між справедливою вартістю та фактичною вартістю наданого кредиту за ставкою нижче ринкової (так звані прибутки/збитки першого дня) мають визнаватися витратами або зменшенням доходу, за винятком випадків, якщо тільки вона не задовольняє відповідним вимогам, за якими може кваліфікуватись як якийсь інший тип активу. Більше того, такі різниці можуть не завжди підпадати під критерії класифікації їх як витрат. Ідеться про операції з акціонерами, які є винятком у визначеннях витрат і доходів Концептуальної основи (див. параграф 4.25)³. Отже, коли кредит зі зниженою ставкою надається акціонеру, прибутки/збитки пер-

¹ Інструкція з бухгалтерського обліку кредитних, вкладних (депозитних) операцій та формування і використання резервів під кредитні ризики в банках України (зі змінами): затв. постановою Правління Національного банку України від 27.12.2007 № 481 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.ligazakon.ua.

² Міжнародний стандарт бухгалтерського обліку 39 "Фінансові інструменти: визнання і оцінка" [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.minfin.gov.ua.

³ Концептуальна основа фінансової звітності [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.minfin.gov.ua

шого дня не можуть визнаватися у Звіті про прибутки/збитки, а повинні визнаватися як зміни в капіталі. Якщо, наприклад, надання кредиту за пільговою ставкою здійснюється в обмін на придбання майна за пільговою ціною, то прибутки/збитки першого дня логічно включати у первісну вартість такого майна, забезпечивши таким чином реальну оцінку як кредиту, так і такого майна. У разі здійснення банком подібних операцій на суттєві суми чітке виконання норм вказаної Інструкції може призвести до певного викривлення показників фінансової звітності.

Слід також не забувати, що МСФЗ, незважаючи на великий обсяг (більше 2500 сторінок), – це система лише принципів, що роз'яснюють загальну логіку, якої потрібно дотримуватися для задоволення основної мети фінансової звітності – надання користувачам інформації, корисної у прийнятті рішень про надання ресурсів суб'єкту, що звітує. Трагування цих загальних принципів може значно відрізнятись в країнах з різними економічними умовами. Як засвідчила практика, найбільша небезпека криється у спробах механічного перенесення міжнародних стандартів у ту чи іншу економіку. Впровадженню певної облікової норми має передувати глибоке розуміння її економічної сутності. Застосування принципу нарахування, визначення справедливої вартості, визнання певних категорій активів і операцій не завжди є однозначним, що дає широкий простір для застосування принципу обґрунтованого судження бухгалтера і аудитора, який підтверджує звітність.

Наприклад, стосовно трактування операцій зі зміни умов договорів за кредитами і досі точаться дискусії: чи можна тлумачити суттєві зміни умов кредитів як обмін інструментами, що призводить до припинення визнання первісного інструменту та визнання нового за справедливою вартістю, чи факт змін слід розглядати як такий, що не підпадає під критерії припинення визнання (строк дії прав на грошові потоки не закінчився, актив не переданий, а лише модифікований). У випадку продовження визнання інструменту слід коригувати його балансову вартість під час зміни умов (за аналогією зі зміною оцінок) чи переобраховувати ефективну ставку процента (якщо передбачається зміна номінальної процентної ставки)?

Певні невідповідності між нормативними актами НБУ та МСФЗ пов'язані з внесенням змін до самих МСФЗ. Так, Інструкція з бухгалтерського обліку операцій з цінними паперами в банках України¹, затвер-

¹ Інструкція з бухгалтерського обліку операцій з цінними паперами в банках України : затв. постановою Правління Національного банку України від 03.10.2005 № 358 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.ligazakon.ua.

джена ще у 2005 р., передбачає, що у вартість під час первісного визнання асоційованих та дочірніх компаній внесені витрати з придбання таких компаній. Разом з тим після затвердження у 2008 р. МСФЗ з “Об’єднання бізнесу” в новій редакції¹ параграфом 53 визначено віднесення таких витрат до витрат у Звіті про прибутки/збитки.

Крім того, деякі стандарти містять певні альтернативні варіанти обліку та відображення у звітності операцій. Наприклад, МСБО 39 “Фінансові інструменти: визнання і оцінка”² дозволяє два варіанти первісного визнання фінансових активів у межах стандартних процедур: за датою операції або датою розрахунку. Метод має обиратися суб’єктом, що звітує, та застосовуватися послідовно. Разом з тим в інструкціях³ Національного банку України чітко вказано: для цінних паперів – облік за датою розрахунку, для операцій з купівлі-продажу іноземної валюти – облік за датою операції (з метою підвищення порівнюваності інформації в цілому по банківській системі, а також попередження можливих зловживань). Однак таке жорстке звуження обмеження МСФЗ можливістю для банків іноді критикується.

Певні питання в МСФЗ взагалі не висвітлені, і Національний банк України намагається сформулювати облікову політику щодо них на рівні всієї банківської системи. Прикладом є облік операцій з банківськими металами, до яких в Україні належать також інвестиційні монети⁴. З усього тексту МСФЗ є тільки один коментар з приводу золота у зливках (Б.1 Керівництва із запровадження МСБО 39 “Фінансові інструменти: визнання і оцінка”): зливок золота хоч і високоліквідний та має коти-

¹ Міжнародний стандарт фінансової звітності з “Об’єднання бізнесу” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.minfin.gov.ua.

² Міжнародний стандарт бухгалтерського обліку 39 “Фінансові інструменти: визнання і оцінка” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.minfin.gov.ua.

³ Інструкція з бухгалтерського обліку операцій з цінними паперами в банках України : затв. постановою Правління Національного банку України від 03.10.2005 № 358 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.ligazakon.ua; Інструкція з бухгалтерського обліку операцій в іноземній валюті та банківських металах в банках України (зі змінами) : затв. постановою Правління Національного банку України від 17.11.2004 № 555 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.ligazakon.ua.

⁴ Положення про здійснення операцій з банківськими металами : затв. постановою Правління Національного банку України від 06.08.2003 № 325 (у ред. постанови Правління Національного банку України від 30.12.2011 № 497) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.ligazakon.ua.

рування, але не є фінансовим інструментом, а товаром. На сьогодні інструкцією¹ НБУ передбачено відображення в обліку банківських металів як іноземної валюти – за поточним курсом з відображенням результату переоцінки як курсової різниці, з орієнтацією на МСБО 21 “Вплив змін валютних курсів”². Однак, з огляду на те, що банківські метали не є фінансовими інструментами згідно з визначенням МСБО 32 “Фінансові інструменти: подання”³, відносити банківські метали до монетарних статей не зовсім коректно, хоча відповідно до законодавства України⁴ вони належать до валютних цінностей. Беручи до уваги положення МСБО 8⁵, облікову політику за об’єктами, для яких немає чітко розроблених положень МСФЗ, слід обирати на основі подібності до інших об’єктів, для яких такі положення є, а це залежить від суті здійснюваних операцій, а отже, і намірів використання у цьому випадку банківських металів. Вони можуть використовуватися як товар для торгівлі, як засіб накопичення вартості, можливо – як сировина для виготовлення продукції. У Національному банку України монетарна частина золота є складовою золотовалютних резервів. Тому облікова політика в окремих випадках має передбачати різні підходи до оцінювання та відображення результатів операцій з банківськими металами.

Деякі положення нормативно-правових актів НБУ містять свідоме відхилення від вимог МСФЗ. Найяскравішим прикладом є вимоги до

¹ Інструкція з бухгалтерського обліку операцій з готівковими коштами та банківськими металами в банках України (зі змінами) : затв. постановою Правління Національного банку України від 20.10.2004 № 495 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.ligazakon.ua; Інструкція з бухгалтерського обліку операцій в іноземній валюті та банківських металах в банках України (зі змінами) : затв. постановою Правління Національного банку України від 17.11.2004 № 555 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.ligazakon.ua.

² Міжнародний стандарт бухгалтерського обліку 21 “Вплив змін валютних курсів” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.minfin.gov.ua.

³ Міжнародний стандарт бухгалтерського обліку 32 “Фінансові інструменти: подання” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.minfin.gov.ua.

⁴ Про систему валютного регулювання і валютного контролю : декрет Кабінету Міністрів України від 19.02.1993 № 15-93 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.ligazakon.ua.

⁵ Міжнародний стандарт бухгалтерського обліку 8 “Облікові політики, зміни в облікових оцінках та помилки” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.minfin.gov.ua.

розрахунку резервів під знецінення кредитів¹. Це положення має зовсім іншу логіку розрахунку кредитних ризиків, ніж логіка МСФЗ, і враховує насамперед пруденційні підходи. Як результат, статті кредитів у Звіті про фінансовий стан та витрат на формування резервів у Звіті про прибутки/збитки є найвагомішими статтями, що не відповідають вимогам МСФЗ. Більше того, це стосується не окремих випадків, а фінансових звітів усіх без винятку банків України.

З огляду на зазначені чинники, на сучасному етапі Національний банк України проводить політику, спрямовану на подальше вдосконалення процедур бухгалтерського обліку та фінансової звітності у вітчизняних банках, з метою забезпечення її прозорості та запобігання використанню банківської системи для відмивання доходів, отриманих злочинним шляхом, сприяння процесу інтеграції до Європейського Співтовариства.

Подальше удосконалення бухгалтерського обліку і звітності зводиться до таких основних напрямів:

- 1) розроблення та якісне покращання нормативної бази щодо відображення операцій банків згідно з міжнародними стандартами. Діяльність у цьому напрямі охоплює внесення змін до чинних нормативно-правових актів з метою досягнення відповідності оновленим міжнародним стандартам;
- 2) розроблення нових програмних продуктів, оскільки найкращих результатів можна досягти лише за умови впровадження нових носіїв облікової інформації, раціональних схем обороту документів, поліпшення й оптимізації порядку проведення інвентаризацій, вибору найоптимальніших технологій для розв'язання облікових завдань;
- 3) удосконалення управлінської звітності з урахуванням потреб керівництва банку;
- 4) створення нової ідеології внутрішнього контролю в банках;
- 5) постійне підвищення кваліфікації кадрів, робота щодо якісного поліпшення підготовки викладацького складу та підвищення вимог до навчання бухгалтерів і аудиторів.

Удосконалення нормативно-правової бази з бухгалтерського обліку та фінансової звітності реалізується шляхом затвердження нових або

¹ Положення про порядок формування та використання резерву для відшкодування можливих втрат за кредитними операціями банків : затв. постановою Правління Національного банку України від 06.07.2000 № 279 (зі змінами) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.ligazakon.ua.

внесення змін у чинні нормативні акти, які й надалі є обов'язковими для виконання банками. Зокрема, протягом 2012 р. було прийнято (табл. 12.3.1):

- 1) нову редакцію Інструкції зі складання та подання фінансової звітності банками України¹;
- 2) нову редакцію Положення про порядок формування і використання банками резервів для відшкодування можливих втрат за активними банківськими операціями²;
- 3) зміни до Положення про організацію бухгалтерського обліку та звітності в банках України³;
- 4) зміни до Правил бухгалтерського обліку операцій з документарними акредитивами в розрахунках за зовнішньоекономічними операціями в банках України⁴;
- 5) зміни до Інструкції з бухгалтерського обліку основних засобів і нематеріальних активів банків України⁵;
- 6) зміни до Інструкції з бухгалтерського обліку кредитних, вкладних (депозитних) операцій та формування і використання резервів під кредитні ризики в банках⁶.

¹ Інструкція про порядок складання та оприлюднення фінансової звітності банків України : затв. постановою Правління Національного банку України від 24.10.2011 № 373 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.ligazakon.ua.

² Положення про порядок формування і використання банками резервів для відшкодування можливих втрат за активними банківськими операціями : затв. постановою Правління Національного банку України від 25.01.2012 № 23 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.ligazakon.ua.

³ Зміни до Положення про організацію бухгалтерського обліку та звітності в банках України : затв. постановою Правління Національного банку України від 23.05.2012 № 203 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.ligazakon.ua.

⁴ Зміни до Правил бухгалтерського обліку операцій з документарними акредитивами в розрахунках за зовнішньоекономічними операціями в банках України : затв. постановою Правління Національного банку України від 30.03.2012 № 120 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.ligazakon.ua.

⁵ Зміни до Інструкції з бухгалтерського обліку основних засобів і нематеріальних активів банків України : затв. постановою Правління Національного банку України від 23.05.2012 № 203 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.ligazakon.ua.

⁶ Зміни до Інструкції з бухгалтерського обліку кредитних, вкладних (депозитних) операцій та формування і використання резервів під кредитні ризики в банках : затв. постановою Правління Національного банку України від 20.06.2012 № 253 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.ligazakon.ua.

Таблиця 12.3.1

Основні зміни в нормативно-правових актах Національного банку України з питань бухгалтерського обліку та фінансової звітності, затверджені протягом 2012 р.

№ з/п	Назва документа	Зміст основних змін
1	Інструкція про порядок складання та оприлюднення фінансової звітності банків України	<ul style="list-style-type: none"> • Змінено назви форм фінансових звітів. • Розширено перелік статей у фінансових звітах. • Доповнено квартальний Звіт про фінансові результати та інший сукупний дохід додатковими колонками. • Доповнено вимогою додаткової класифікації активів і зобов'язань за строками. • Внесено зміни щодо розкриття інформації за фінансовими активами. • Введено нові вимоги щодо оцінки гудвілу та вартості придбання бізнесу. • Уточнено вимоги до визначення операційних сегментів. • Розширено коло пов'язаних осіб, за операціями з якими слід розкривати інформацію. • Доповнено розділом щодо порядку здійснення коригувальних проведень
2	Положення про порядок формування і використання банками резервів для відшкодування можливих втрат за активними банківськими операціями	<ul style="list-style-type: none"> • Об'єднано в один документ вимоги до розрахунку суми резервів за всіма операціями з фінансовими інструментами банків. • Поглиблено принципи класифікації інструментів з метою розрахунку резерву. • Під час розрахунку резерву за більшістю видів інструментів застосовано метод дисконтування. • Змінено підхід до порядку оцінки фінансового стану позичальника з метою визначення показника ризику. • Показники ризику представлені не як фіксоване значення, а як діапазон можливих значень. • Застосовано різні методики розрахунку резервів залежно від виду інструменту, його строків тощо. • Уточнено порядок оцінки забезпечення з метою її врахування під час розрахунку резервів

Закінчення табл. 12.3.1

№ з/п	Назва документа	Зміст основних змін
3	Положення про організацію бухгалтерського обліку та звітності в банках України	Внесено зміни стосовно: <ul style="list-style-type: none"> • правил формування облікової політики; • співвідношення понять “річна звітність” і “фінансова звітність” та їх складу; • рахунків для проведення коригувальних проводок; • відповідальності за фінансову звітність банків, що ліквідуються, та її подання
4	Правила бухгалтерського обліку операцій з документарними акредитивами в розрахунках за зовнішньоекономічними операціями в банках України	Передбачено порядок бухгалтерського обліку операцій з резервними акредитивами як такий, що є аналогічним до порядку бухгалтерського обліку гарантій
5	Інструкція з бухгалтерського обліку основних засобів і нематеріальних активів банків України	Внесено зміни стосовно: <ul style="list-style-type: none"> • класифікації необоротних активів, утримуваних для продажу; • переліку об'єктів та правил оцінки окремих видів інвестиційної нерухомості; • порядку амортизації нематеріальних активів з невизначеним строком; • обліку лізингоодержувачем прийнятих в оперативний лізинг (оренду) необоротних активів; • оцінки заставленого майна у вигляді необоротних активів, на яке банк набуває право власності
6	Інструкція з бухгалтерського обліку кредитних, вкладних (депозитних) операцій та формування і використання резервів під кредитні ризики в банках	Внесено зміни щодо: <ul style="list-style-type: none"> • обліку зміни умов договорів; • обліку “депо-СВОПів” (кредит/депозит з одним і тим самим контрагентом, у різних валютах, на еквівалентну суму та однаковий термін погашення); • продажу кредитів з дисконтом; • нарахування процентного доходу за знеціненими фінансовими активами; • уточнення принципів оцінки зменшення корисності; • класифікації операцій з цінними паперами як РЕПО з відповідним обліком; • відступлення права вимоги за кредитами, за якими визнано зменшення корисності

Складено авторами.

Готуються зміни до Інструкції з бухгалтерського обліку операцій в іноземній валюті та банківських металах у банках України¹ і розробляється нова редакція Інструкції з бухгалтерського обліку операцій з цінними паперами у банках України.

Додатковою проблемою на сьогодні стало те, що План рахунків банків, побудований за логікою, сформованою ще 1998 р., іноді призводить до дедалі більшого ускладнення методик бухгалтерського обліку. Зокрема, балансова вартість фінансових активів і фінансових зобов'язань з метою обліку вже на рівні синтетичних рахунків розбивається на декілька складових: основна сума, нараховані проценти, дисконт/премія, резерв. За таких умов під час відображення в обліку однієї операції чи події слід здійснювати багато проведень, а головне – з достатньою мірою доцільності поділяти загальні суми на складові. За наявності складних та/або численних специфічних умов угод це не завжди легко зробити. Наприклад, під час визнання процентних доходів загальну суму такого доходу, розрахованого за методом ефективної ставки процента, слід розбити на складові – нараховані за номінальною процентною ставкою проценти до отримання, амортизація дисконту/премії, можливо – коригування резерву. Разом з тим усі складові впливають на одні й ті самі показники фінансової звітності – балансову вартість фінансового інструменту та статтю процентних доходів/витрат Звіту про прибутки/збитки. Виникають сумніви щодо доцільності такого докладного поділу вартості на складові вже на рівні Плану синтетичних рахунків.

У цьому контексті варто згадати, що на сьогодні в бухгалтерській науці виокремлюють принаймні три основних організаційних моделі обліку:

- британо-американську, яка передбачає орієнтацію на інформаційні потреби інвесторів і кредиторів, мінімальну регламентацію обліку (на рівні загальних принципів і правил, відсутність загальноприйнятих національних планів рахунків);
- континентальну, за якої бухгалтерський облік регламентований законодавчо, облікова політика спрямована передусім на задоволення вимог держави, план рахунків розроблений на рівні статей балансу та звіту про прибутки і збитки у межах МСФЗ та національних законів і стандартів;

¹ Інструкція з бухгалтерського обліку операцій в іноземній валюті та банківських металах в банках України (зі змінами) : затв. постановою Правління Національного банку України від 17.11.2004 № 555 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.ligazakon.ua.

– південноамериканську – узагальнену, з рисами британо-американської та континентальної моделей обліку, яка орієнтована на вирішення питань обліку в умовах інфляції. Облік орієнтований на потреби державних планових органів, а його методи достатньо уніфіковані.

Україна як європейська держава об'єктивно тяжіє до континентальної моделі. Тому під час розроблення програми подальшого реформування бухгалтерського обліку в Україні слід насамперед вивчати досвід європейських країн з урахуванням процесів гармонізації та глобалізації методології бухгалтерського обліку як науки і як практичної діяльності.

Доречною видається відмова від жорсткої регламентації Плану рахунків (як переліку згрупованих за певними ознаками рахунків). Можна сформуванати більш узагальнений документ, прив'язаний до статей фінансової звітності. У такому разі під час розроблення рекомендацій щодо відображення в обліку конкретних операцій достатньо надавати бухгалтерські проведення, сформовані також на рівні статей фінансової звітності, які б забезпечували виконання вимог МСФЗ до розкриття інформації та її достовірності. Можливо, доцільним було б залишити типові Плани рахунків з переліком конкретних номерів синтетичних рахунків (що конкретизують статті звітності), принаймні на певний час, як рекомендаційні документи. Такий підхід особливо актуальний у сучасних умовах, коли під впливом досвіду зарубіжних інвесторів та партнерів в Україні розвиваються та ускладнюються операції суб'єктів господарювання, що у свою чергу потребує розроблення дедалі складніших бухгалтерських моделей, а в деяких випадках – уведення нових рахунків, які не завжди потрібні всім банкам.

Зважаючи на всі зазначені чинники, постає питання стосовно подальшого збереження політики Національного банку з регулювання методології бухгалтерського обліку, що передбачає розроблення досить чітких правил обліку і звітності, які мають законодавчу силу. Хоча на першому етапі реформи такий підхід був виправданий і привів до ефективних результатів.

Як можливий варіант подальшої організації процесу регулювання бухгалтерського обліку в банках можна запропонувати побудову трирівневої системи:

- *1-й рівень* – пряме застосування МСФЗ як офіційно визнаних вимог до побудови методології бухгалтерського обліку та складання фінансової звітності, закріплених на рівні законодавства;

- *2-й рівень* – законодавча регламентація (правила, інструкції, положення, затверджені постановами Правління НБУ) окремих елементів облікової політики:
 - Плану рахунків бухгалтерського обліку в банках, який, можливо, матиме більш узагальнений характер;
 - вимог до організації бухгалтерського обліку та операційної роботи;
 - вимог до документування операцій;
 - форм фінансової звітності;
- *3-й рівень* – супровід на рівні рекомендацій, роз'яснень стосовно застосування МСФЗ до:
 - методик бухгалтерського обліку фінансових інструментів та інших операцій банків;
 - наповнення статей фінансової звітності.

Така суттєва зміна політики регулювання потребує глибокого аналізу готовності банківської спільноти, що складає фінансову звітність; регуляторів, які користуються нею; органів, котрі проводять перевірки діяльності банків.

Національний банк України здійснює таку діяльність: на етапі обговорення перебуває Концепція удосконалення методології бухгалтерського обліку та формування фінансової звітності банків України.

Зазначені зміни потребуватимуть також узгодження з відповідними офіційними органами та, можливо, внесення змін до законодавства.

Не слід також забувати і про наявність зовнішніх щодо бухгалтерського обліку причин, які ускладнюють процес впровадження МСФЗ. До них можна віднести:

- 1) неузгодженість, часті зміни законодавчих норм або відсутність законодавчого регулювання окремих операцій;
- 2) відсутність або обмеженість розвитку в Україні активних ринків, що значно утруднює процес оцінювання за справедливою вартістю, а також недостатньо розвинута ринкова інфраструктура, необхідна для отримання вхідних даних, що використовуються під час такого оцінювання;
- 3) обмеженість статистичних даних з точки зору їх повноти, обсягів охоплення та часового горизонту як в історичній перспективі, так і в прогностичній, що також значно ускладнює запровадження методик МСФЗ під час оцінювання об'єктів обліку;
- 4) суттєві відмінності у вимогах та методиках різних національних регуляторних органів, зокрема тих, які регулюють бухгалтерський

облік, оподаткування, формування статистичних даних, банківський нагляд, що в багатьох випадках потребує ведення декількох інформаційних баз під одну операцію. Ця ситуація ускладнюється суттєвими відмінностями і у вимогах міжнародних органів, у прив'язці до яких переважно розробляються національні норми. Йдеться насамперед про Раду з Міжнародних стандартів фінансової звітності та Базельський комітет;

- 5) обмеженість доступу до чинних МСФЗ, тлумачень та інших документів Ради з Міжнародних стандартів фінансової звітності з урахуванням усіх прийнятих змін, які набрали чинності, що суттєво ускладнює їх розуміння та інтерпретацію та, як наслідок, уповільнює процес вивчення і впровадження;
- 6) повільне реформування системи освіти нових та практикуючих бухгалтерів, що не забезпечує підготовку, з одного боку, достатньої кількості викладацького складу з відповідним знанням МСФЗ загального рівня та специфічних для банківської сфери, а з другого – достатньої кількості фахівців необхідного рівня, спроможних сприймати і запроваджувати МСФЗ, формувати та обґрунтовувати свої професійні судження, що, зрештою, негативно впливає на якість фінансової звітності.

Багато з цих проблем поступово розв'язуються, однак говорити про цілком налагоджену систему зарано.

Таким чином, на основі вивчення й аналізу процесу реформування системи бухгалтерського обліку та складання фінансової звітності в банках України виокремлено та охарактеризовано два етапи реформи. Перший етап, революційний, передбачав кардинальну зміну принципів та методології бухгалтерського обліку, побудови Плану рахунків, складання фінансової звітності та подання інформації до Національного банку України. Другий етап, еволюційний, полягає в уточненні законодавства з метою забезпечення повного переходу банків на МСФЗ та в поступовому удосконаленні нормативно-правових актів Національного банку України з метою приведення їхніх норм у відповідність до вимог МСФЗ.

Під час дослідження політики Національного банку України щодо регулювання бухгалтерського обліку та нормативно-правової бази з бухгалтерського обліку й складання фінансової звітності банків на предмет відповідності МСФЗ виявлено низку зовнішніх та внутрішніх чинників, які ускладнюють процес приведення їх у повну відповідність до норм МСФЗ. Запропоновано формування трирівневої системи регулю-

вання бухгалтерського обліку: закріплення на рівні законодавства норми про пряме застосування МСФЗ; нормативна регламентація Національним банком основних елементів облікової політики; методологічний супровід процесу формування облікової політики щодо окремих операцій банків та наповнення статей фінансової звітності.

12.4. ОСОБЛИВОСТІ ФОРМУВАННЯ ТА НАПРЯМИ УДОСКОНАЛЕННЯ ІНФОРМАЦІЙНОЇ БАЗИ ФІНАНСОВОГО УПРАВЛІННЯ У БАНКІВСЬКОМУ СЕКТОРІ В КОНТЕКСТІ ВИМОГ СВІТОВИХ І НАЦІОНАЛЬНИХ ОРГАНІВ РЕГУЛЮВАННЯ

На сьогодні особливо важливим є забезпечення оптимальної інформаційної бази для управління банками як суб'єктами господарювання та всією банківською системою на різних рівнях управління. Для набуття системою управління максимальної ефективності необхідно, щоб ця інформаційна база була зрозумілою, чіткою та не вимагала застосування додаткових інформаційних технологій або обтяження діючих. У цьому контексті слід сфокусуватися на системах бухгалтерського (фінансового) обліку, банківського нагляду, податкових розрахунків (податкового обліку), управлінського обліку, грошово-кредитної статистики.

Чинні норми кожної із зазначених систем в окремих випадках мають свої трактування і оцінки одних і тих самих операцій. Це призводить до невинновданого збільшення обсягів роботи щодо формування інформації, перевантажень баз даних, зростання кількості порушень, збільшення адміністративних витрат, можливості зловживань, ускладнення контролю за діяльністю банків. Якщо підхід не змінити, ситуація і надалі ускладнюватиметься.

Проблему невідповідності вимог різних регулюючих органів варто виокремити як одну з основних, узагальнюючих проблем. Слід підкреслити, що ця проблема існує на рівні світової спільноти, а не тільки України.

На міжнародному рівні методологія бухгалтерського обліку і фінансової звітності регулюється Міжнародними стандартами фінансової звітності; вимоги ефективної організації банківського нагляду та розрахунку відповідних показників – Міжнародною конвергенцією з оцінки капіталу та стандартів капіталу Базельського комітету з банківського нагляду; вимоги до формування статистичних даних (грошової статистики, статистики платіжного балансу) – міжнародними стандартами щодо

складання статистики (Керівництвом з грошово-кредитної і фінансової статистики (МВФ, 2000)).

Об'єктивною необхідністю є наявність у банку єдиної системи, яка б надавала можливість отримання всієї інформації, потрібної: для управління та прийняття рішень персоналом банку – щодо його діяльності; регулятивним органам – щодо виконання норм законодавства, результатів діяльності та їх законності; акціонерам, інвесторам, вкладникам, кредиторам – щодо надійності, платоспроможності, інвестиційної привабливості тощо. Саме такою і є система обліку, яку справедливо можна назвати механізмом управління фінансами.

Тільки за інформацією бухгалтерського обліку можна зробити узагальнення стосовно результатів господарської діяльності. Особливою рисою цього обліку є всеосяжний характер. Інформація бухгалтерського обліку найдостовірніша з огляду на те, що від моменту створення банку і протягом усього періоду його діяльності безперервно і в хронологічному порядку ведеться суцільне відображення всіх фактів господарської діяльності згідно з первинними документами.

Тому на основі даних бухгалтерського обліку формуються інші інформаційні блоки щодо діяльності банку як на макрорівні (державна статистика), так і на мікрорівні (інформація з метою регулювання і нагляду; внутрішня управлінська звітність; інформація щодо розрахунків з бюджетом за податками і обов'язковими платежами тощо). Водночас для формування інформації, яку слід розкривати у фінансовій звітності, необхідною є інформація про рішення управлінського персоналу щодо управління банком за сегментами, ризиків та методів і результатів управління ними, податкових вимог, розрахунку економічних нормативів.

Отже, сучасна система бухгалтерського обліку інтегрована в усі складові системи управління банком.

На наш погляд, саме бухгалтерська інформація має бути базою для розрахунку показників усіх напрямів управління; використання декількох окремих інформаційних систем (з метою підготовки фінансової звітності і за вимогами наглядових податкових, статистичних органів) недоцільно, потребує значних витрат, ускладнює діяльність та технологічну базу банків.

Разом з тим певні розбіжності можливі й навіть є об'єктивними. Зокрема, розбіжності між вимогами Базельського комітету з банківського нагляду¹ та МСФЗ дуже активно обговорюються насамперед банків-

¹ International Convergence of Capital Measurement and Capital Standards [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.bis.org.

ською спільнотою Європи. Можна виокремити такі основні відмінності між вимогами МСФЗ до фінансової звітності та вимогами банківського нагляду до розрахунку нормативів капіталу (табл. 12.4.1).

Чимало дискусій зумовляють підходи до формування інформації про фінансові інструменти у фінансовій та пруденційній звітності та їх взаємозгодженість. Наприклад, суттєво відрізняються моделі оцінки збитків, пов'язаних з кредитними ризиками, за МСФЗ і Базелем (табл. 12.4.2).

Є й інші неузгодженості, такі як можливість застосування альтернативних методів в обліку, відображення результатів переоцінки портфеля фінансових активів на продаж у капіталі, різна класифікація інструментів і операцій з метою обліку і нагляду, інтерпретація результатів хеджування грошових потоків тощо.

Відповіддю Європейського Союзу на такі неузгодженості було створення системи так званих пруденційних фільтрів, метою яких є коригування деяких облікових даних перед їх використанням у розрахунку наглядових нормативів.

Було запроваджено такі пруденційні фільтри¹ (табл. 12.4.3):

- нереалізовані доходи чи збитки портфеля на продаж нейтралізуються, або тільки нереалізовані доходи частково враховуються у капіталі 2-го рівня (для портфелів інструментів капіталу);
- нереалізовані доходи або збитки щодо хеджування грошових потоків нейтралізуються;
- переоціночні різниці та нереалізовані доходи від основних засобів та інвестиційної нерухомості частково виключаються з капіталу 2-го рівня;
- у разі застосування в обліку фінансових інструментів варіанта справедливої вартості нереалізовані доходи і збитки нейтралізуються через зміни у власному кредитному ризику, умовні фільтри (рекомендації Базеля II щодо використання цього варіанта), потрібне розкриття кількісного впливу від використання цього варіанта.

Крім того, з метою уніфікації складання фінансової звітності, підвищення порівнянності фінансової інформації, що надається органам нагляду в рамках ЄС, зменшення тягара звітності для кредитних організацій, що діють у міжнародному масштабі, Комітет органів банківського нагляду європейських країн (CEBS) розробив стандартизовані форми і

¹ Guidelines on Prudential Filters for Regulatory Capital, CEBS/04/91, 21.12.2004 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.eba.europa.eu/getdoc/dcb751c8-9d21-4cf5-85b7-6d0d6d5f5985/prudential_filters-21-Dec-2004.aspx.

Таблиця 12.4.1
Розбіжності між МСФЗ і вимогами Базельського комітету з банківського нагляду

Види розбіжностей	МСФЗ	Базель
Капітал	Різниця між активами і зобов'язаннями	Основний капітал + Додатковий капітал – Відвернення
Фінансові інструменти	Чотири категорії: – за справедливою вартістю через фінансовий результат; – наявні для продажу; – кредити і дебіторська заборгованість; – утримувані до настання терміну погашення	Дві категорії: – інвестиційний портфель; – торговий портфель
Оцінка	Перша та друга категорії – за справедливою вартістю. Генерується дохід (капітал) в результаті покращання вартості активів та погіршення вартості зобов'язань	Заборона генерування доходу в результаті оцінки за справедливою вартістю, оскільки це суперечить вимогам до якості капіталу
Класифікація кредитів	Дві групи: – такі, які не мають ознак зменшення корисності; – такі, за якими визнається зменшення корисності	П'ять груп: – стандартні; – під контролем; – субстандартні; – сумнівні; – безнадійні
Резерви під знецінення активів	Різниця між балансовою вартістю активів та сумою очікуваного відшкодування	Відсоток від загальної вартості груп активів, сформованих залежно від величини ризику за ними
Консолідація	Консолідація всіх контрольованих материнською компанією вітчизняних і зарубіжних дочірніх компаній, у тому числі тих, які займаються не основними для цієї групи видами діяльності	Консолідація тільки підприємств концерну, які займаються банківськими та іншими фінансовими операціями. Можливе звільнення від консолідації з дозволу наглядових органів

Закінчення табл. 12.4.1

Види розбіжностей	МСФЗ	Базель
Інформація	Забезпечується інформація про майновий і фінансовий стан компанії та зміни в них	Інформація про майновий та фінансовий стан компанії враховується частково
Розкриття інформації	Кількісна. Якісна (МСФЗ 7 – з 01.01.2007)	Кількісна. Якісна
Ризики	Кредитний. Процентний. Валютний. Ліквідності	Кредитний. Ринковий: – процентний; – пайових цінних паперів; – валютний; – товарний. Операційний. Ліквідності

Складено за: Ричаківська В. І. Гармонізація бухгалтерського обліку та вимог регуляторних органів у банківській системі / В. І. Ричаківська // Міжнародні тенденції розвитку бухгалтерського обліку і аудиту та перспективи для України : тези доп. міжнар. наук.-метоd. конф. – К. : КНЕУ, 2006. – С. 52–55.

Порівняння підходів до оцінки кредитних ризиків згідно з вимогами МСФЗ і Базеля II

Критерії порівняння	Положення МСФЗ	Вимоги Базеля II (підхід на основі внутрішніх рейтингів – IRB)
Зміст	Зазначені збитки	Очікувані втрати
Мета	Визнані збитки мають відображати поточний ризик втрат (з огляду на ситуацію станом на звітну дату)	Визначення необхідної величини неочікуваних втрат. Визначення тієї частини очікуваних втрат, за якою не створено достатньо резервів
Об'єкти	Кожний інструмент. Група інструментів, сформована за певними ознаками	Групи (портфелі) інструментів
Момент визнання	За наявності збиткових подій, що свідчать про зменшення корисності та впливають на майбутні грошові потоки за інструментом	З моменту виникнення інструменту
Основний чинник	Збиткові події	Імовірність дефолту
Критерії, що свідчать про наявність основного чинника	Значні фінансові труднощі боржника. Порушення умов договору (невиконання зобов'язань або прострочення платежів процентів чи основної суми). Надання позикодавцем позичальнику пільгових умов через фінансові труднощі позичальника. Імовірність банкрутства, фінансової реорганізації. Зникнення активного ринку внаслідок фінансових труднощів. Спостережні дані, що свідчать про зменшення корисності групи активів	Банк припиняє нарахування процентів. Банк створює резерви під знецінення. Банк продає кредитне зобов'язання, яке тягне за собою суттєві збитки для банку. Банк дає згоду на реструктуризацію кредитного зобов'язання за рахунок списання або відстрочення сплати процентів чи основного боргу. Банк звернувся до суду з метою визнання позичальника банкрутом щодо його кредитного зобов'язання. Банк вимагає визнання позичальника банкрутом або вже позичальник визнаний ним чи вимагає інших захисних заходів, які призведуть до уникнення або відстрочення виплат

Закінчення табл. 12.4.2

Критерії порівняння	Положення МСФЗ	Вимоги Базеля II (підхід на основі внутрішніх рейтингів – IRB)
Формула розрахунку	$\text{Резерв} = BV - \sum \frac{ГП'}{(1 + i_{\text{еф}})^{n'}}$ <p>де BV – балансова вартість; $ГП'$ – грошові потоки, змінні внаслідок АІІ збиткових подій; $i_{\text{еф}}$ – ефективна ставка відсотка; n' – період виникнення відповідного грошового потоку з урахуванням впливу збиткових подій</p>	$EL = PD \cdot EAD \cdot LGD,$ <p>де EL – очікувані втрати; PD – імовірність дефолту, %; EAD – сума коштів під ризиком; LGD – втрати у разі дефолту, %</p>
Основа розрахунку	Професійне суження бухгалтера щодо величини та періоду виникнення майбутніх грошових потоків	Статистичні дані за останні три–п'ять років

Складено за: Ричаківська В. Розвиток методології бухгалтерського обліку в банках України / В. Ричаківська // Бухгалтерський облік і аудит. – 2007. – № 11. – С. 32–42.

Таблиця 12.4.3

Пруаєнційні фільтри

Об'єкт		Капітал 1-го рівня	Капітал 2-го рівня
Портфель на продаж	Позики	Нейтралізовані	Нейтралізовані
	Боргові інструменти	Нейтралізовані / нереалізовані збитки	Нейтралізовані / частка нереалізованих збитків
	Інструменти капіталу	Нереалізовані збитки	Частка нереалізованих збитків
Хеджування грошових потоків		Нейтралізовані	Нейтралізовані
МСБО 16 "Основні засоби", МСБО 40 "Інвестиційна нерухомість"		Нереалізовані збитки	Частка нереалізованих збитків
Варіант справедливої вартості		Нейтралізовані на кредитний ризик	Нейтралізовані на кредитний ризик

Складено авторами.

принципи консолідованої фінансової звітності на базі МСФЗ – FINREP¹. Цією організацією створено загальну звітність щодо розрахунку кредитними організаціями та фінансовими компаніями коефіцієнта платоспроможності – COREP², тобто пруденційну звітність з перехресними посиланнями на показники, що містяться у FINREP та можуть бути використані з метою розрахунку нормативів капіталу.

Запропоновані пруденційні фільтри певним чином вирішують проблеми невідповідності вимог МСФЗ та Базеля, однак, на наш погляд, можуть бути лише тимчасовим рішенням. Звичайно, об'єктивно неможливим є повне ототожнення вимог до формування показників фінансової та пруденційної звітності, і тому певні коригування відбуватимуться, але, вважаємо, їх кількість має бути зведена до мінімуму. Все-таки економічна сутність процесів, зрозумілість звітів, їх уніфікація та наявність єдиної бази даних матимуть безперечну перевагу над складними трансформаціями підсистем. Адже для розрахунку показників як за МСФЗ, так і за вимогами Базеля використовуються схожі професійні судження, критерії, загальні підходи і закони економічної теорії і фінансів.

Отже, Базельський комітет здійснює велику роботу з гармонізації наглядових і бухгалтерських вимог. При ньому створено окрему групу з питань обліку й аудиту.

Деякі зміни у напрямі гармонізації здійснені в МСФЗ, зокрема, був затверджений новий МСФЗ 7 “Фінансові інструменти: розкриття”, який передбачає подання значно більшого обсягу інформації з питань управління ризиками, у тому числі якісної інформації.

Також, у відповідь на проблеми в розкритті фінансової інформації, що викристалізувалися під час глобальної фінансової кризи, та критику лідерів країн “Великої двадцятки” і міжнародних органів, таких як Рада з фінансової стабільності, Рада з міжнародних стандартів бухгалтерського обліку (РМСБО) розпочала проект заміни моделі оцінки зменшення

¹ Framework for Consolidated Financial Reporting [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.eba.europa.eu/getdoc/9e8840d0-a2e2-487a-bb04-a142419bee14/GL06.aspx.

² Cover Note to the Framework for Common Reporting of the New Solvency Ratio [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.eba.europa.eu/getdoc/a6d52fd2-442a-4b18-9b87-3496a25cbc2e/GL04_covernote.aspx.

корисності фінансових активів. У 2009 р. був опублікований Проект для обговорення¹, до якого у 2011 р. видано доповнення².

Основним положенням цього проекту є заміна моделі оцінки зменшення корисності за фінансовими активами: перехід від моделі зазначених збитків до моделі очікуваних збитків. Вимоги, передбачені у Проекті для обговорення “Амортизована собівартість та зменшення корисності”, взаємодіють з регуляторними вимогами. Банки можуть максимально використовувати інформацію, яка збирається з метою виконання вимог щодо оцінки кредитних ризиків Базельського комітету.

Хоча, на перший погляд, підходи Базельського комітету та моделі очікуваних збитків Ради з міжнародних стандартів бухгалтерського обліку схожі (складовими моделі розрахунку очікуваних збитків є ймовірність дефолту, втрати у разі дефолту, вартість під ризиком), ці два підходи мають суттєві відмінності (табл. 12.4.4).

Як бачимо з табл. 12.4.4, є досить багато відмінностей між підходом Базельського комітету до розрахунку очікуваних кредитних збитків та підходом, запропонованим РМСБО. Це дає підстави стверджувати, що інформація про кредитні ризики, яка готується з метою розрахунку адекватності капіталу згідно з вимогами Базеля II (навіть якщо ці методики запроваджені у систему ризик-менеджменту банку), не може бути напряму використана з метою відображення в бухгалтерському обліку та фінансовій звітності, а потребує суттєвих коригувань. Слід зауважити, що робота над проектом триває.

Зважаючи на те, що національні законодавчі норми в Україні щодо бухгалтерського обліку та банківського нагляду будуються на документах міжнародних органів, усі зміни в бік зближення вимог відбиваються також на нормативно-правових актах, які регулюють діяльність банків України.

Найяскравішим прикладом є нова редакція Положення про порядок формування і використання банками резервів для відшкодування можливих втрат за активними банківськими операціями³. Згідно з п. 12.3

¹ Exposure Draft ED/2009/12 “Financial Instruments: Amortized Cost and Impairment” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.iasb.org.

² Supplement to ED/2009/12 “Financial Instruments: Impairment” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.iasb.org.

³ Положення про порядок формування і використання банками резервів для відшкодування можливих втрат за активними банківськими операціями : затв. постановою Правління Національного банку України від 25.01.2012 № 23 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.ligazakon.ua.

Таблиця 12.4.4
Порівняння моделей очікуваних збитків Ради з міжнародних стандартів бухгалтерського обліку та Базельського комітету з банківського нагляду

Показник	Методика внутрішніх кредитних рейтингів, Базель	Модель очікуваних збитків, МСФЗ
	$EL = PD \cdot EAD \cdot LGD$	
де EL – очікувані втрати; PD – ймовірність дефолту, %; EAD – сума коштів під ризиком; LGD – втрати у разі дефолту, %		
1. Ймовірність дефолту	Середній рівень частки дефолтів (розрахований на довгостроковій основі – протягом циклу)	На основі історичних даних щодо дефолтів, але ці дані коригуються з метою відображення поточних очікувань щодо майбутніх умов
2. Часовий горизонт для оцінки ймовірності дефолту	12-місячний горизонт	Залежно від портфеля фінансових активів: – найдовший з двох періодів: період, пропорційний залишковому очікуваному строку життя портфеля, або період осяжного майбутнього щодо оцінки збитків, але не менше 12 місяців; – протягом строку життя інструменту
3. Визначення дефолту	Для корпоративного (оптового) бізнесу – 90 днів, платежі не є ймовірними. Для роздрібного бізнесу – 90–180 днів, платежі не є ймовірними	Більше немає вимог щодо наявності об'єктивних доказів збиткових подій
4. Втрати у разі дефолту	Найвищий показник фактично зазначених збитків, який був досягнутий історично	Фактичні збитки, що, як очікується, будуть зазначені на дату дефолту
5. Сума коштів під ризиком	Несплачений залишок заборгованості + суми, щодо яких є зобов'язання зі сплати, але які не отримані, помножені на конверсійний фактор	Тільки визнані суми заборгованості

Складено за: Снігурська А. П. Огляд змін у МСФЗ щодо обліку фінансових інструментів та формування фінансової звітності, запланованих на 2010–2011 роки / А. П. Снігурська // Вісник НБУ. – 2011. – № 1. – С. 44–52; Supplement to ED/2009/12 “Financial Instruments: Impairment” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.iasb.org.

його вимоги істотно наблизилися до вимог бухгалтерського обліку. Однак Положення містить достатньою мірою уніфіковані підходи, які можуть в окремих випадках спричинити суттєві відхилення. Крім того, Положенням також затверджені окремі вимоги, що мають регуляторний характер.

На наш погляд, досягти повної відповідності в оцінках з метою складання фінансової звітності та нагляду не просто. Вирішення проблеми вбачається в тому, щоб запровадити розрахунок резерву під знецінення активів на основі принципів МСФЗ. Надалі, для цілей розрахунку нормативу регулятивного капіталу, інших пруденційних нормативів показники фінансової звітності коригуватимуться на кшталт системи пруденційних фільтрів. Іншим варіантом може бути безпосереднє коригування певних елементів моделі оцінки збитків, що застосовується в бухгалтерському обліку – наприклад, використання додаткових коефіцієнтів за певними групами активів. Але методика застосування таких коригувань має бути сформована таким чином, щоб не було потреби в окремому, паралельному розрахунку. Це забезпечить можливість ведення єдиної інформаційної бази та коректне формування показників як фінансової звітності, такі і розрахунку регулятивних показників.

Важливо також забезпечити можливість формування єдиної інформаційної бази з боку оподаткування. З прийняттям Податкового кодексу України¹, який передбачає логіку розрахунку прибутку, наближену до принципів бухгалтерського обліку (рис. 12.4.1), багато невідповідностей знято.

Однак певні проблемні питання залишилися. Наприклад, за операціями з цінними паперами з метою оподаткування визначається результат торгівлі як різниця між доходами, отриманими від продажу різних цінних паперів за групою, та витратами, пов'язаними з придбанням цінних паперів до цієї групи, навіть якщо це інші цінні папери, які внесені до групи (акції, облігації, векселі, сертифікати фондів операцій з нерухомістю, інші цінні папери). Такий підхід примушує банки вести дві інформаційні бази за операціями з цінними паперами, бо виведення результату, що береться до оподаткування, шляхом коригування даних бухгалтерського обліку неможливе.

З метою розв'язання вказаних проблем можна запропонувати підхід, згідно з яким оподатковуваний прибуток банку визначатиметься від

¹ Податковий кодекс України від 02.12.2010 № 2755-VI (зі змінами) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.ligazakon.ua.

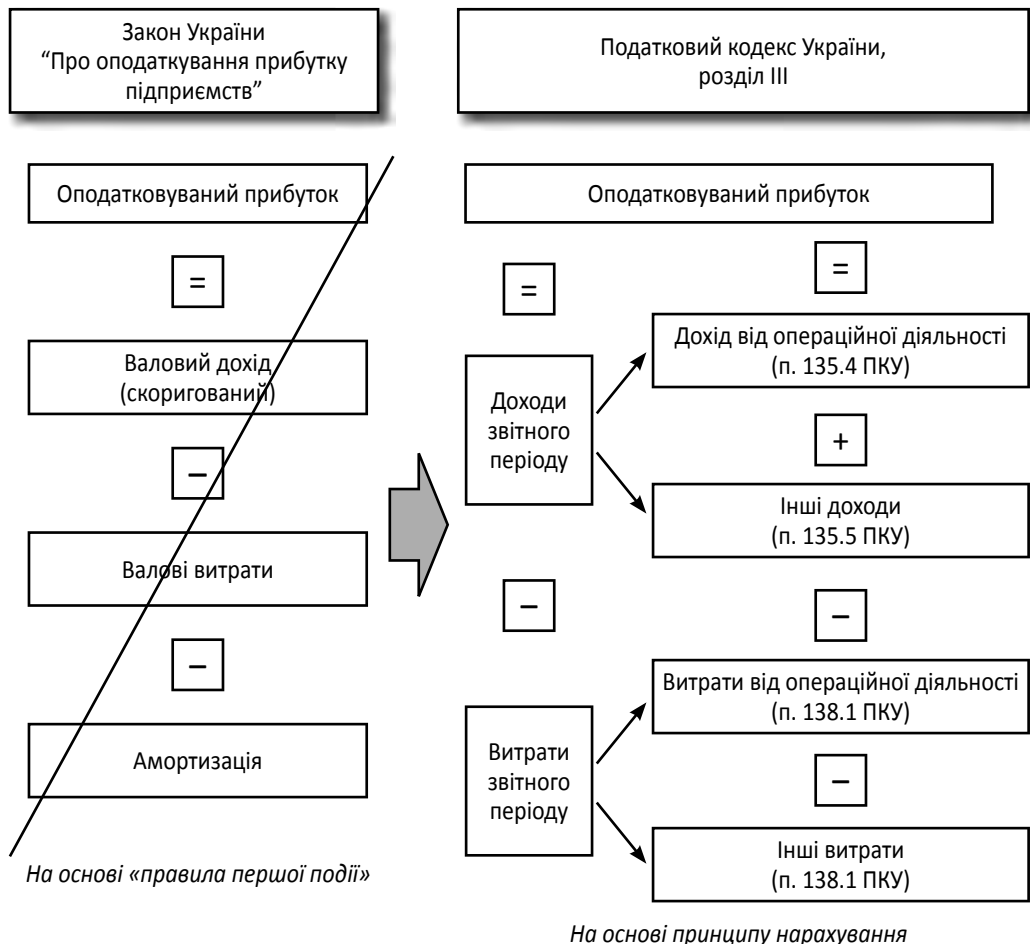


Рис. 12.4.1. Зміна підходів до визначення прибутку до оподаткування банків України

Складено авторами.

прибутку до оподаткування, вказаного у фінансовій звітності. Податковий кодекс має містити лише чіткий перелік доходів або витрат, суми яких, розраховані за даними бухгалтерського обліку, не враховуються під час визначення об'єкта оподаткування, або норми, що встановлюють, наприклад, коригувальний коефіцієнт до видів доходів (витрат) з метою визначення елементів бази оподаткування.

Підбиваючи підсумки, можна зробити висновок, що найбільш прийнятним підходом до побудови інформаційної системи з метою забезпе-

чення ефективної системи управління банками на всіх рівнях є створення єдиної інформаційної бази, яка має становити основу для розрахунку показників в усіх необхідних аспектах – для цілей складання фінансової, управлінської, податкової, наглядової, статистичної звітності.

12.5. СВІТОВИЙ ТА ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД ЗАПРОВАДЖЕННЯ МІЖНАРОДНИХ СТАНДАРТІВ У ДЕРЖАВНОМУ СЕКТОРІ

Активна перебудова вітчизняної економіки і вибір сталого вектора євроінтеграційного розвитку зумовили потребу реформування всіх інституційних секторів національної економіки, включаючи державний сектор України, з урахуванням передового досвіду розвинутих країн світу. Програма економічних реформ Президента України визначила кроки влади, спрямовані на побудову сучасної, стійкої, відкритої й конкурентоспроможної у світовому масштабі економіки, формування професійної й ефективної системи державного управління¹.

Специфічність діяльності держави як суб'єкта господарювання обумовлена особливим характером послуг, які вона надає. Надання суспільно значущих послуг – обороноздатність, охорона здоров'я, освіта тощо – має суттєвий вплив на методологію бухгалтерського обліку і звітності. У бухгалтерському обліку акумулюється інформація про діяльність суб'єктів державного сектору, необхідна для прийняття управлінських рішень. Інформація про активи і зобов'язання, фінансові результати повинна відповідати потребам управління фінансовими ресурсами держави, що можна забезпечити тільки за наявності відповідної методології бухгалтерського обліку та звітності, яка базується на певних принципах. У традиціях кращих світових практик такі принципи узагальнюють і затверджують на законодавчому рівні в міжнародних та національних стандартах. Реалізація стандартів передбачає узгодження їх змісту з бюджетною класифікацією, розроблення та затвердження плану рахунків бухгалтерського обліку, порядку складання бухгалтерської звітності.

Реформування бухгалтерського обліку в Україні відбувається в умовах розвитку міжнародного співробітництва, активізації євроінтеграційних процесів, підвищення ролі держави в управлінні економікою та соціальним розвитком країни. Ці процеси потребують відкритої та про-

¹ Програма економічних реформ на 2010–2014 рр. “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.president.gov.ua/docs/Programa_reform_FINAL_1.pdf.

зорої інформації про діяльність суб'єктів державного сектору, яка формується у бухгалтерського обліку, відображається у фінансовій звітності та узагальнюється у системі національних рахунків.

Важливою передумовою удосконалення бухгалтерського обліку та звітності в державному секторі в сучасних умовах є запровадження в Україні Міжнародних стандартів бухгалтерського обліку державного сектору, що розробляються Комітетом з державного сектору Міжнародної федерації бухгалтерів – МСБОДС (IPSAS).

У багатьох країнах реформи системи державних фінансів проводяться разом із реформуванням бухгалтерського обліку. Реформування бухгалтерського обліку державного сектору нині відбувається у всій Європі та більшості країн Центральної Азії.

Реформування бухгалтерського обліку державного сектору Хорватії розпочалося у 2000 р., Азербайджану – у 2004 р., Вірменії та Македонії – у 2005 р., Грузії – у 2006 р., України – у 2007 р., Албанії, Киргизької Республіки і Сербії – в 2008 р., Казахстану – в 2009 р., Таджикистану – в 2010 р., Росії – у 2011 р. До ключових заходів проведення реформ належать перехід до визнання доходів та видатків за методом нарахування або деякими його елементами та запровадження стандартів, що відповідають стандартам МСБОДС. Серед країн, що запровадили стандарти МСБОДС або стандарти, гармонізовані із МСБОДС, – Албанія, Азербайджан, Хорватія, Казахстан, Македонія, Чорногорія, Сербія і Таджикистан. Вірменія, Грузія, Киргизька Республіка, Молдова, Росія, Україна включили цей захід до своїх планів¹.

З метою ефективного запровадження міжнародних принципів обліку в державному секторі України необхідно вивчити іноземний досвід організації цього процесу. Цікавим є приклад Швейцарії, Франції та інших європейських країн.

Бухгалтерський облік у державному секторі **Швейцарії**, який включає федеральний уряд, уряд кантонів, місцеві органи влади, недержавні фонди соціального забезпечення, до 70-х років ХХ ст. базувався на “традиційній” моделі, базованій на касовому методі. Доходи та видатки визнавалися в обліку та звітності тільки на момент надходження та вибуття грошових коштів. Як на федеральному рівні, так і на рівні кантонів

¹ *Тандберг Э.* Передовые реформы в управлении государственными финансами в Юго-Восточной Европе / Э. Тандберг, М. Павешич-Шкерлеп ; Рабочий документ МВФ 2008 г. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.gosman.ru/content/advanced-pfm-reforms_rus.pdf.

і муніципалітетів не було єдиних принципів і правил ведення обліку та складання звітності¹.

У муніципалітетах система бухгалтерського обліку базувалася на принципах бухгалтерського обліку приватного сектору з формуванням звіту про фінансові результати. Внаслідок погоджувальних процедур з ведення бухгалтерського обліку та формування звітності між представниками федерального уряду, кантонів і муніципалітетів на національному рівні у 1968 р. було прийнято рішення про гармонізацію бюджетів кантонів і муніципалітетів та ініційовано відповідну реформу, розпочату в 70-х роках ХХ ст., яка мала на меті впровадження системи бухгалтерського обліку в секторі державного управління на основі методу нарахувань.

На підготовчому етапі було створено проект Рекомендацій з ведення бухгалтерського обліку та формування звітності (далі – Рекомендації), який після обговорення (протягом чотирьох років) був опублікований у 1981 р. Відповідно до Рекомендацій у секторі державного управління було прийнято систему бухгалтерського обліку доходів і витрат та бюджетування за методом нарахування, тобто “Гармонізовану модель бухгалтерського обліку” (ГМБО). Упровадження ГМБО на рівні кантонів і згодом на рівні місцевих органів влади здійснювалося в 1980-х роках.

Прийнята система бухгалтерського обліку орієнтувалася насамперед на об’єктивну класифікацію операційних та інвестиційних витрат, які здійснювалися в секторі державного управління, а не на отримання достовірного й об’єктивного фінансового стану. Крім того, система ГМБО не передбачала вимог щодо розкриття інформації про фінансову діяльність та операцій з консолідації взаємопов’язаних розрахунків між одиницями сектору державного управління.

Для федерального рівня зберігався порядок ведення бухгалтерського обліку й бюджетування на основі касового методу. Чинна на цьому рівні система бухгалтерського обліку і звітності на касовій основі мала низку недоліків, передусім відсутність інформації про стан активів і зобов’язань сектору державного управління, результати та ефективність використання державних фінансів.

Аналіз результатів та узагальнення досвіду впровадження бухгалтерського обліку й бюджетування за методом нарахування відповідно до

¹ Проект модернізації державних фінансів. Дорадча підтримка впровадження реформ та модернізації бухгалтерського обліку в державному секторі : Перший проміжний звіт (затв. 08.08.2011).

системи ГМБО дав змогу визначитися з концепцією його впровадження на федеральному рівні Швейцарії. Підставою став високий ступінь різноманітності інформаційного середовища. Так, станом на 2002 р. у федеральному уряді налічувалося 17 різних конфігурацій інформаційної системи SAP – слід було уніфікувати інформаційне середовище управління державними фінансами, що можливо тільки за наявності єдиної методології.

Роботу над визначенням нової концепції бухгалтерського обліку та звітності на федеральному рівні Швейцарії (Нова модель бухгалтерського обліку) розпочато у 2002 р. За результатами аналізу підходів до стандартизації бухгалтерського обліку і звітності в секторі державного управління Швейцарії за методологічну базу обрано МСБОДС. У процесі розгляду моделі впровадження МСБОДС обрано як безпосереднє, так і опосередковане їх прийняття (рис. 12.5.1).

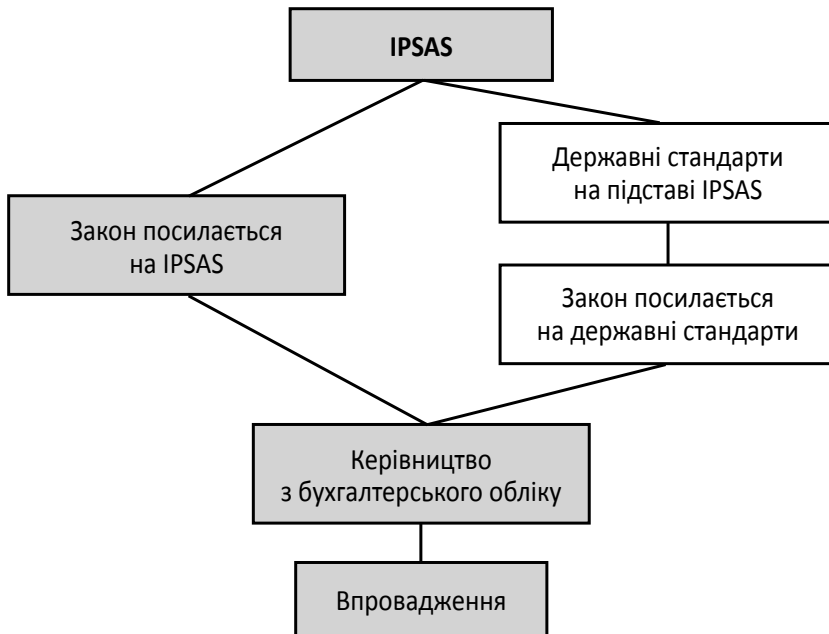


Рис. 12.5.1. Безпосереднє або опосередковане прийняття стандартів IPSAS

Джерело: Отчет о прохождении стажировки по теме “Изучение международного опыта ведения бухгалтерского учета и составления финансовой отчетности в секторе государственного управления” (Швейцария, Франция; 19.06.2010–27.06.2010). – С. 19 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: roskazna.ru/store/22072010ot.doc.

У 2004 р. прийнято рішення про впровадження повного пакета IPSAS, а також бюджетування за методом нарахувань, що відобразилося у 2005 р. у Законі про фінансове управління. Розроблена модель ГМБО впроваджувалася у практику федерального уряду, починаючи з 2007 р. Вона охопила формування та виконання бюджету, бухгалтерський облік і звітність. Унаслідок особливостей державного устрою Швейцарії (значна незалежність кантонів) модель ГМБО використовується нині тільки на федеральному рівні.

На рівні кантонів було прийнято рішення про внесення деяких незначних змін до моделі ГМБО – модель ГМБО 2, у рамках якої кантони Женева, Цюрих, Берн і Люцерн також взяли за базові МСБОДС.

Тож аналіз результатів та узагальнення досвіду впровадження бухгалтерського обліку та бюджетування за методом нарахувань на субнаціональному рівні Швейцарії відповідно до системи ГМБО, незадоволеність наявною моделлю бухгалтерського обліку та звітності на федеральному рівні, а також розвиток МСБОДС та впровадження в міжнародну практику методів бюджетування, орієнтованого на результат, обґрунтували необхідність реформування системи бухгалтерського обліку та звітності.

Основні недоліки моделі бухгалтерського обліку та звітності на федеральному рівні Швейцарії наведено на рис. 12.5.2.

На підставі цих недоліків визначено основні цілі та завдання щодо розроблення ГМБО (рис. 12.5.3).

Ґрунтуючись на наведених цілях і завданнях, проект розроблення та впровадження ГМБО в секторі державного управління Швейцарії розпочато у вересні 2000 р. Основні принципи наведено на рис. 12.5.4.

Для контролю дотримання принципів бухгалтерського обліку (законність, точність, своєчасність) організовано систему забезпечення якості внутрішнього контролю (СВК). Їх наявність важлива, оскільки бухгалтерська інформація на федеральному рівні будується на даних, які децентралізовано реєструються й оформляються окремими адміністративними одиницями.

Результати впровадження ГМБО свідчать про те, що на федеральному рівні Швейцарії діє чітка система фінансового управління (рис. 12.5.5). Консолідоване подання фінансових даних забезпечило більшу інформативність і деталізованість федеральної фінансової звітності, у результаті чого підвищився рівень прозорості федеральних витрат і стало можли-

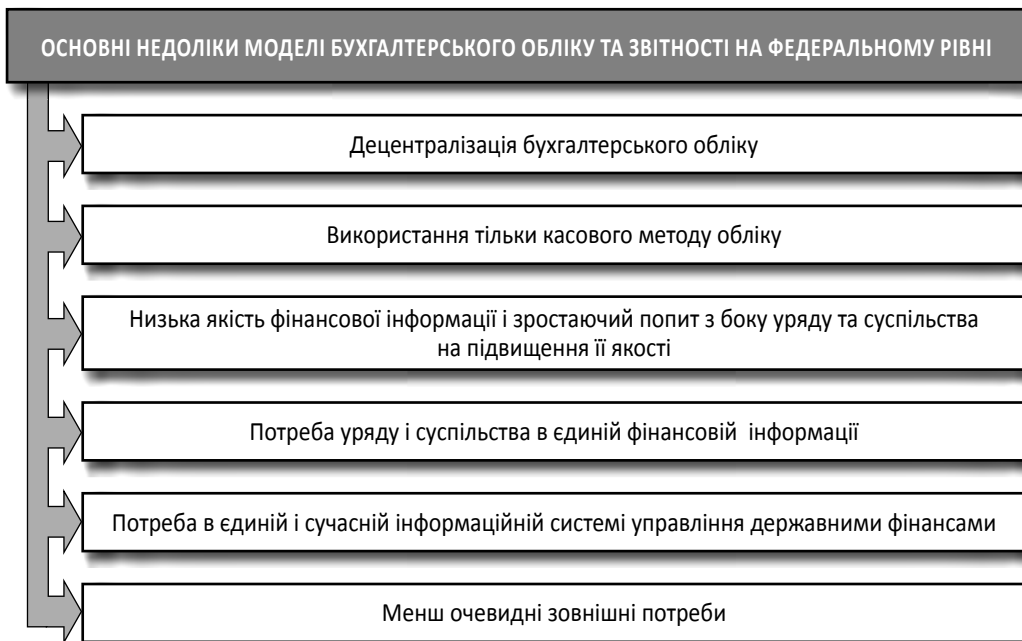


Рис. 12.5.2. Основні недоліки моделі бухгалтерського обліку та звітності на федеральному рівні Швейцарії

Складено за: Отчет о прохождении стажировки по теме “Изучение международного опыта ведения бухгалтерского учета и составления финансовой отчетности в секторе государственного управления” (Швейцария, Франция; 19.06.2010–27.06.2010). – С. 21 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: roskazna.ru/store/22072010ot.doc.

вим використання нових механізмів інформаційного обґрунтування управлінських рішень.

Як найважливіше досягнення реформи розглядається зміна в сприйнятті витрат і результатів діяльності держави, еволюція від кредитного управління до бізнес-управління фінансами, тобто фундаментальне зрушення у свідомості керівників федеральної адміністрації та зміна організаційної культури державних органів.

Реформу бюджетної системи та бухгалтерського обліку у **Франції** розпочато у 2001 р.¹ У бюджетному законодавстві переглянуто систему дер-

¹ Отчет о прохождении стажировки по теме “Изучение международного опыта ведения бухгалтерского учета и составления финансовой отчетности в секторе государственного управления” (Швейцария, Франция; 19.06.2010–27.06.2010) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: roskazna.ru/store/22072010ot.doc.

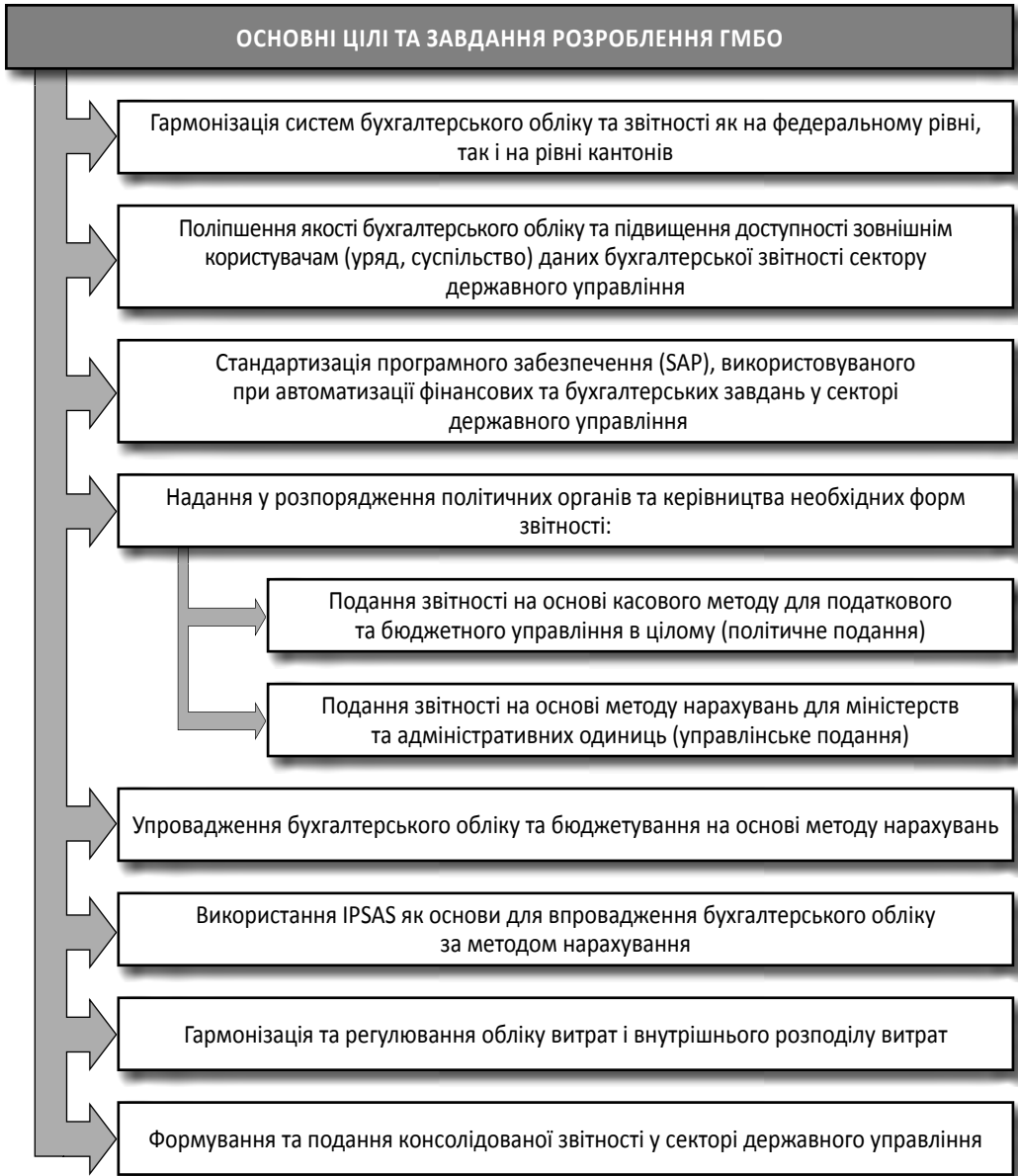
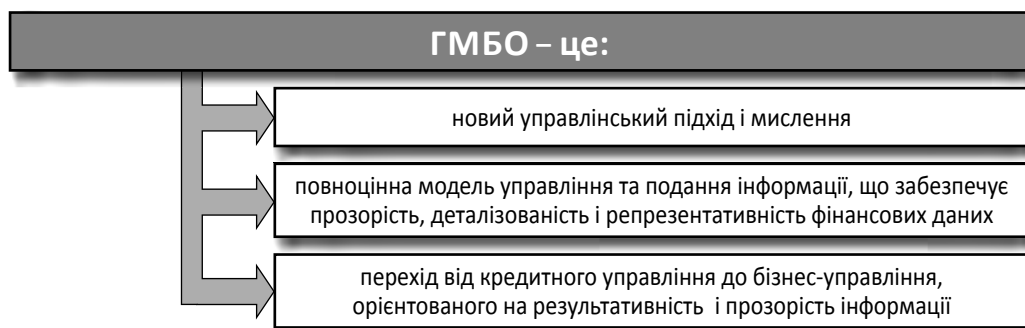


Рис. 12.5.3. Основні цілі та завдання розроблення ГМБО

Складено за: Отчет о прохождении стажировки по теме “Изучение международного опыта ведения бухгалтерского учета и составления финансовой отчетности в секторе государственного управления” (Швейцария, Франция; 19.06.2010–27.06.2010). – С. 21 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: roskazna.ru/store/22072010ot.doc.

Рис. 12.5.4. **Принципи ГМБО**

Складено за: Отчет о прохождении стажировки по теме “Изучение международного опыта ведения бухгалтерского учета и составления финансовой отчетности в секторе государственного управления” (Швейцария, Франция; 19.06.2010–27.06.2010). – С. 39 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: roskazna.ru/store/22072010ot.doc.

Рис. 12.5.5. **Визначення ГМБО**

Складено за: Отчет о прохождении стажировки по теме “Изучение международного опыта ведения бухгалтерского учета и составления финансовой отчетности в секторе государственного управления” (Швейцария, Франция; 19.06.2010–27.06.2010). – С. 41 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: roskazna.ru/store/22072010ot.doc.

жавних рахунків, класифікацію яких планувалося розробити до 2006 р. У 2004 р. підготовлено та затверджено 13 стандартів. Концептуальна основа обліку та звітності ґрунтується на засадах:

- національного плану рахунків бухгалтерського обліку;
- МСБОДС (IPSAS);
- стандартів, що розробляються Комітетом з міжнародних стандартів фінансової звітності (IASB standards) – МСФЗ (IFRS).

Для розв'язання методологічних проблем, що виникають під час підготовки фінансової звітності, у 2004–2006 рр. був створений Комітет з інтерпретації (екстрений) для тлумачення норм і вирішення проблемних питань контролю, приватно-державного партнерства тощо.

Комітет щороку затверджує нові стандарти або зміни до чинних стандартів відповідно до нових напрацювань у царині IPSAS.

Уперше відповідно до нових стандартів була сформована звітність за 2006 р. Для складання Балансу за новими стандартами здійснена велика підготовча робота. Зокрема, проведена інвентаризація усіх активів, насамперед нерухомого майна, яка тривала більше трьох років. Визначені критерії, за якими можна оцінити активи. Нерухоме майно оцінювалося за ринковою вартістю.

Тож у 2006 р. фінансова звітність державного сектору Франції була складена вже за новими принципами.

Наступний етап реформування бухгалтерського обліку та фінансової звітності Франції був спрямований на консолідацію. Він знаменував перехід від континентальної системи обліку, яка ґрунтується на пріоритеті права, де інформація, сформована з метою складання фінансової та податкової звітності, збігається, до англосаксонської, в якій пріоритетним є інформаційне забезпечення прийняття управлінських рішень. При цьому посилилася незалежність нормативно-правового забезпечення бухгалтерського обліку від інших норм права, наприклад, податкового.

Національні стандарти бухгалтерського обліку в державному секторі Франції розроблені відповідно до МСБОДС. Система нормативного регулювання бухгалтерського обліку державного сектору цієї країни представлена на рис. 12.5.6.

Нині у Франції розроблені та впроваджені в практику 15 стандартів, що відображають засади обліку і звітності в державному секторі. Національні стандарти включають Концепцію державного обліку, в якій за-

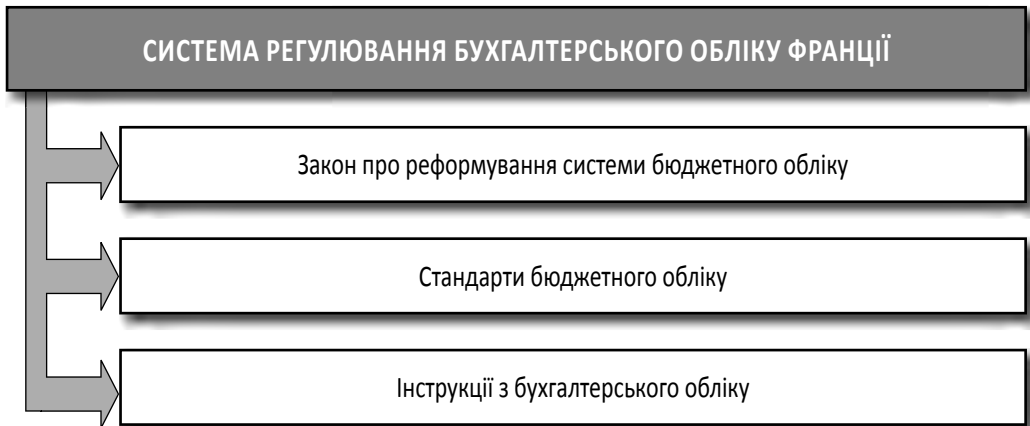


Рис. 12.5.6. Система нормативного регулювання бухгалтерського обліку державного сектору Франції

Складено за: Салдусова Б. В. Бухгалтерский учет и отчетность в секторе государственного управления Франции / Б. В. Салдусова. – С. 45 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.roskazna.ru/store/22072010ot.doc.

значається необхідність стандартизації, наводяться головні підходи до регулювання обліку, глосарій основних термінів.

У стандартах були збережені всі основні принципи МСБОДС, які обумовлені специфічним характером діяльності державних органів та відрізняють її від приватного сектору. Ці принципи містяться в конституційному законі (рис. 12.5.7).

Чинні правила бухгалтерського обліку встановлюють процедури для реєстрації операцій і подій, які сприяють відображенню фінансового становища у фінансовій звітності (рис. 12.5.8). Ці процедури визначають події, що розпочинають бухгалтерське відображення в обліку і дають змогу визначити, до якої категорії вони належать за бухгалтерською класифікацією.

Метод нарахування є одним з основних елементів системи бухгалтерського обліку державного сектору Франції, що дає змогу отримати інформацію про ефективність управління.

До особливостей стандартів бухгалтерського обліку державного сектору Франції (рис. 12.5.9) належать:

- оцінювання активів (у тому числі фінансових) не за реальною вартістю, а за сумою очікуваного відшкодування (реальну вартість визначити неможливо);



Рис. 12.5.7. Принципи бухгалтерського обліку в державному секторі Франції

Складено за: Салдусова Б. В. Бухгалтерский учет и отчетность в секторе государственного управления Франции / Б. В. Салдусова. – С. 46 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.roskazna.ru/store/22072010ot.doc.

- наявність операторів – організацій, які ведуть бухгалтерський облік та складають фінансову звітність на правах концесії;
- поділ матеріальних активів на: особливі (тюрми, автомагістралі, концесії) та звичайні (нерухомість, запаси тощо), які можуть бути продані за будь-яких умов;
- особливість обліку пасивів, соціальних виплат та субсидій пов'язана з визначенням моменту визнання зобов'язань на підставі МСБО 37 “Забезпечення, непередбачені зобов'язання та умовні ак-

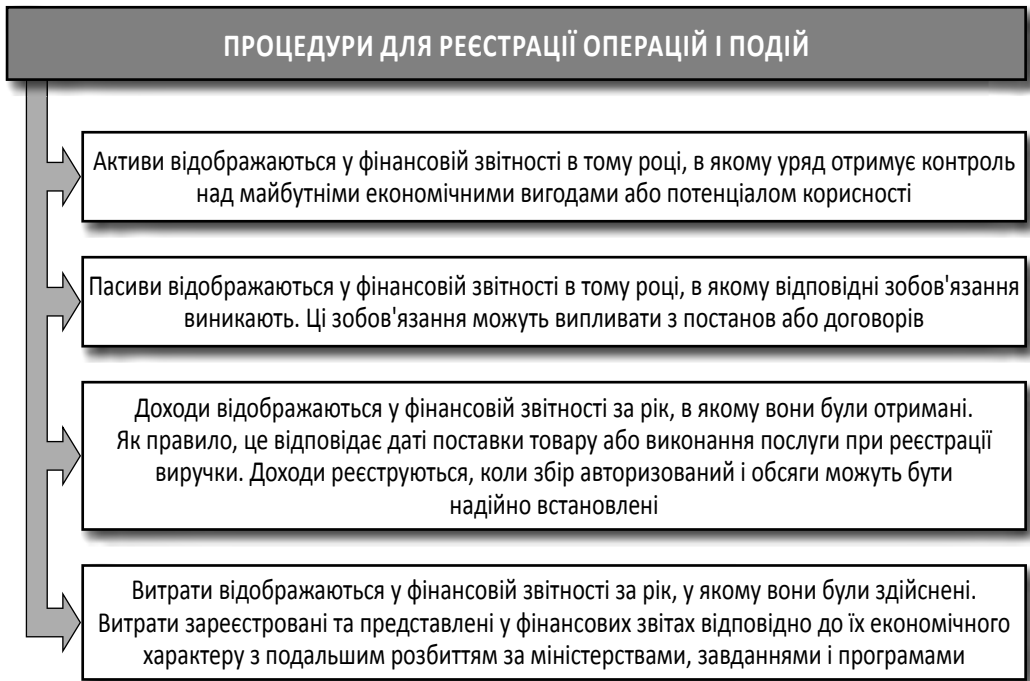


Рис. 12.5.8. Процедури для реєстрації операцій і подій

Складено за: *Салдусова Б. В.* Бухгалтерський учет и отчетность в секторе государственного управления Франции / Б. В. Салдусова. – С. 47 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.roskazna.ru/store/22072010ot.doc.

тиви”, відповідно до якої можлива відсутність відповідності зобов'язань та їх забезпечення активами, що зумовлено суспільно значущими функціями держави (незабезпечені зобов'язання обліковуються за балансом).

Великобританія розпочала реформування бухгалтерського обліку державного сектору на початку 90-х років ХХ ст.¹ Перше повідомлення про запровадження так званого ресурсного обліку було зроблено у проєкті бюджету країни на 1993 р., поданому канцлером казначейства (міні-

¹ *Hepworth N.* Government Budgeting and Accounting Reform in the United Kingdom / N. Hepworth // *Models of Public Budgeting and Accounting Reform.* OECD Journal on Budgeting. – 2002. – Vol. 2, S. 1. – P. 115–162 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.oecd.org/gov/budgetingandpublicexpenditure/43506587.pdf>.

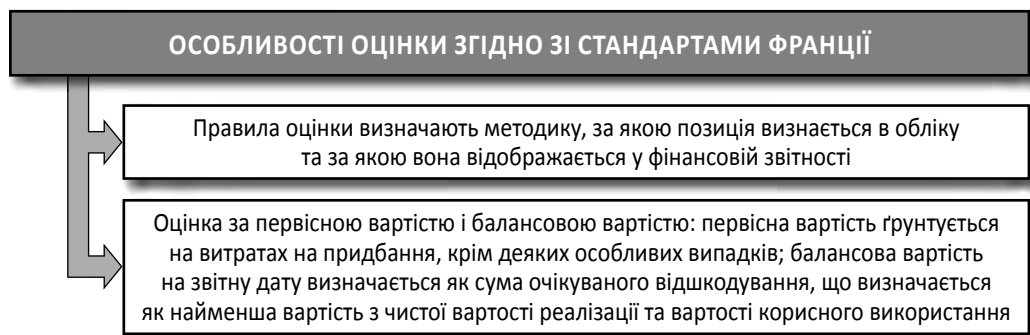


Рис. 12.5.9. Особливості оцінки відповідно до стандартів Франції

Складено за: Салдусова Б. В. Бухгалтерский учет и отчетность в секторе государственного управления Франции / Б. В. Салдусова. – С. 48 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.roskazna.ru/store/22072010ot.doc.

стром фінансів). До цього були проведені консультації – роз’яснення за участю всіх міністерств і відомств центрального уряду.

У липні 1994 р. опубліковано роз’яснювальний урядовий документ “Кращий облік для грошей платників податків: ресурсний облік та бюджетування в уряді”. У цьому документі описувалися основні характеристики ресурсного обліку та бюджетування, очікувані переваги та графік запровадження, а також надавалися методичні рекомендації.

Термін “ресурсний облік” охоплює низку способів:

- обліку за методом нарахування, який використовується для складання звітності за видатками центрального уряду Великобританії, включаючи міністерства та їх виконавчі органи, комерційні фонди;
- аналізу видатків за напрямками використання ресурсів у розрізі міністерств;
- порівняння видатків, де це можливо, з результатами використання ресурсів.

“Ресурсне бюджетування” охоплює планування та контроль державних видатків на основі ресурсного обліку.

Уряд рекомендував, щоб принципи обліку та угоди стосовно ресурсного обліку в міністерствах ґрунтувалися на загальноприйнятій практиці обліку Великобританії (United Kingdom GAAP), зокрема на вимогах до обліку та пояснювальної інформації відповідно до Закону про компанії від 1985 р. (який застосовується до компаній приватного сектору) та стандартах обліку, адаптованих до особливих вимог контролю

центрального уряду та парламенту. Мета такого рішення полягала в забезпеченні узгодженості методології обліку використання бюджетних ресурсів з практикою обліку в інших частинах державного та приватного секторів.

Результатом реформи є те, що кожне міністерство готує один консолідований комплект звітності, який охоплює активи та пасиви виконавчого органу, включаючи комерційні фонди. До них додаються висновки аудитора, які підтверджують достовірність фінансових звітів, що публікуються.

Система ресурсного обліку та бюджетування передбачає складання фінансових звітів міністерствами та урядом.

Фінансові звіти міністерств за умов ресурсного обліку ґрунтуються на стандартній комерційній моделі звіту про прибутки та збитки, а також на балансовому звіті. Однак формати ресурсного обліку відрізняються від формату компаній за деякими аспектами, що зумовлено змістом та характером діяльності центрального уряду.

До фінансових звітів, які підлягають публікації, входять такі елементи:

- Звіт 1: підсумок ресурсних результатів – графік парламентського контролю, що порівнює результати з ресурсними видатками та загальними потребами в грошових коштах;
- Звіт 2: звіт про поточні видатки уряду – розкриття ресурсів, використаних протягом року, зокрема на власні управлінські потреби міністерств та їх заплановані видатки, за винятком доходів міністерств; Звіт про визнані доходи та видатки;
- Звіт 3: Балансовий звіт – показує активи та пасиви на кінець року, з урахуванням надходжень від платників податків;
- Звіт 4: Звіт про рух грошових коштів – аналіз чистого грошового потоку за статтями, включаючи операційну діяльність, капітальні витрати та фінансування;
- Звіт 5: Ресурси за цілями та завданнями міністерств – аналіз витрачання ресурсів за цілями та завданнями;
- Примітки до звітності: пояснення інформації, наведеної у попередніх звітах.

Крім зазначених звітів складають також додатковий звіт про аналіз результатів та супутній звіт. Вони не входять до річного звіту та бюджету, але якщо доцільно, фінансова інформація, яку вони містять, розраховується додатково за даними бухгалтерських рахунків.

Перший Загальний звіт уряду (Whole-of-Government Accounts (WGA)) опубліковано за період з травня 1999 р. по березень 2000 р. Він охоплює діяльність уряду в найбільш широкому розумінні, тобто весь державний сектор, хоча на той час ще не було прийнято остаточного рішення про те, що повинно включатися до WGA. Однак було визначено, що мають застосовуватися ті самі принципи обліку, на яких ґрунтується і ресурсний облік.

Міністерство фінансів розробило, затвердило та опублікувало стандарти звітності для міністерств у Посібнику з ресурсного обліку.

Для методологічного забезпечення проведення реформи бухгалтерського обліку у державному секторі у 1996 р. була створена Консультативна рада з фінансової звітності міністерства фінансів (FRAB). Її мета – контроль відповідності ресурсного обліку найкращим стандартам фінансової звітності шляхом дотримання GAAP Великобританії. Її первинне завдання полягало в консультуванні міністерства фінансів із застосуванням принципів та стандартів фінансової звітності, які містяться у Посібнику з ресурсного обліку. При створенні ради міністерство фінансів направило на розгляд і затвердження парламенту документ, який мав регламентувати її діяльність: Звіт про діяльність ради, політика ресурсного обліку та відповідні суттєві зміни, разом з поглядами ради.

Рада складається з членів, які повністю незалежні від міністерства фінансів, і однієї особи (не голови), яка є представником Державного ревізора і Генерального аудитора. Інші члени включають представників ревізійної Комісії (яка здійснює аудит місцевих органів влади та закладів охорони здоров'я), Ради з міжнародних стандартів бухгалтерського обліку, представників промисловості та університетських кіл. Очолює раду незалежна особа.

Метою ради є запровадження незалежного елемента в процес встановлення стандартів фінансової звітності, усіх додатків до них та змін, включаючи пропозиції перегляду стандартної практики.

Технічні питання, які розглядаються радою: визначення меж відповідальності міністерств; взаємодія ресурсного обліку й ресурсного бюджетування; облік впливу загальної інфляції; оцінка успадкованого майна; зміст пояснювальної інформації про заробітну плату і пенсії; якість пояснення, пов'язана зі Звітом про поточні видатки; процедури обліку згідно з "Ініціативою приватного фінансування"; форма та зміст звітів про пенсійний план; облік позик для студентів; звіт про системи внутрішнього фінансового контролю; положення стосовно зобов'язань

неурядових громадських організацій; розкриття інформації, яка негативно впливає на можливість ведення переговорів міністерством; матеріальні активи; злиття структур державного сектору та передача функцій; передача основних засобів між міністерствами; оброблення коригувань попереднього періоду; підвищення сумісності даних ресурсних рахунків та національних рахунків у балансовому звіті; перегляд звітності для виконавчих неурядових громадських організацій і комерційних фондів тощо.

Важливою проблемою є порівняння проекту бюджету та звітності на основі ресурсного методу. Парламент Великобританії свого часу висловлював занепокоєння стосовно можливості порівняння звітів про видатки міністерств із деталізованими статтями, які містяться в прогнозах. Міністерство фінансів зробило порівняння витрат ресурсів за розділами звітів з відповідними сумами, показаними в прогнозах на основі ресурсного методу.

Комітет з державного бюджету парламенту підтримав перехід на ресурсний облік, який, на його думку, підвищив прозорість та якість фінансової інформації, доступної для парламенту. Однак, на думку його членів, не можна обійтися без системи обліку на основі касового методу без впевненості забезпечення системою ресурсного обліку того ж рівня звітності та гарантії, як і системою касового методу обліку.

Міністерство фінансів діяло в напрямі впровадження обліку закупівель в державному секторі на основі ресурсного методу з 2001–2002 рр. та водночас замінювало звіти про асигнування звітами про ресурси.

Залишалася низка проблем, які потрібно було вирішити. Проект був успішно запровадженим у цілому, однак деякі міністерства не продемонстрували здатність готувати надійні звіти на основі ресурсного методу. У цих умовах міністерство фінансів контролювало здійснення запобіжних заходів, запропонованих для усунення можливих ризиків, та ретельно їх супроводжувало. Управління цими ризиками здійснювалося для:

- забезпечення складання звітності парламенту за новою системою;
- оцінювання наслідків впровадження нових механізмів поставок, які забезпечать належний рівень контролю з боку парламенту;
- використання результатів регулярного аудиту кожного рахунку для зосередження уваги генеральними контролером та аудитором на будь-яких характеристиках використання нової системи, які

можуть шкодити цьому контролю та не забезпечувати захист інтересів парламенту.

На першому етапі проведення реформи Комітет з державного бюджету констатував таке:

1. Деякі міністерства не повністю усвідомили, що мається на увазі під підготовкою звітів на основі ресурсів, і недостатній досвід може призвести до недооцінки труднощів. Міністерствам, які отримали кваліфіковані висновки аудиту за своїми експериментальними звітами, необхідно було визначити пріоритети щодо усунення недоліків, вказаних у висновках.
2. Затримка з наданням експериментальних звітів для аудиту частково призводила до необхідності водночас готувати звіти про асигнування та ресурсні звіти.
3. Звіти, що надходили до Комітету, не завжди містили аналіз аудиторського висновку, зробленого за цими звітами.
4. На основі звітів та рекомендацій генеральних контролера та аудитора комітет звертався за подальшими письмовими та, за необхідності, усними поясненнями бухгалтерів міністерств, які складали звіти неналежним чином.
5. Надання рекомендацій для підготовки ресурсних звітів є обов'язком для міністерства фінансів. Однак надання таких рекомендацій для міністерств, які не повністю продемонстрували здатність створювати ресурсні звіти на основі стандарту, було малокоорисним.
6. Нині подання звітів на основі ресурсного методу досягло такого рівня, коли детальний парламентський контроль став цілком можливим за принципами, які лежать в основі чинної системи обліку касовим методом, та на вимогу уряду використовується для запровадження нової системи.

Тож державний сектор Великобританії впровадив облік за методом нарахування в цілому (але не повністю). Такий підхід полегшує подальше удосконалення загальних звітів уряду. Основною проблемою на практиці є застосування методу нарахування у веденні бухгалтерського обліку та складання звітності окремих суб'єктів державного сектору. У майбутньому потрібно вирішити, за яким методом вести облік доходів від оподаткування, довготермінових зобов'язань, соціального страхування та пенсійного забезпечення.

У **Німеччині** законодавчими рамками бухгалтерського обліку державного сектору є ієрархія, що включає¹:

- главу X “Фінанси” Конституції;
- Закон про бюджетні принципи від 1969 р. (*Haushaltsgrundsatzgesetz*), який є частиною “рамкового законодавства”, прийнятого згідно з § 3 ст. 109 Конституції: “Через федеральне законодавство... можуть бути встановлені принципи, які застосовуються до федерації, а також земель, які регулюють закон про бюджет, управління бюджетом та багаторівневе фінансове планування”;
- закони про федеративний та земельний бюджети 1969–1971 рр. (*Bundshaushaltsordnung und Landeshaushaltsordnungen*);
- закони про муніципальні бюджети 1972–1974 рр. (*Gemeindehaushaltsverordnungen*);
- федеральні та земельні правила, які визначають положення законів про бюджети (*Verwaltungsvorschriften zur Bundshaushaltsordnung und den Landeshaushaltsordnungen*).

Статтею 114 Конституції передбачено надання міністерством фінансів бундестагу та бундесрату річних звітів за попередній фінансовий рік, що охоплюють усі надходження і видатки, а також активи й зобов’язання. Основним компонентом річного звіту є постатейний звіт про реальні надходження та видатки, тоді як балансовий звіт є тільки неповним додатком, що містить лише монетарні активи та борги ринку позичкового капіталу.

Таким чином, бюджетний процес та бухгалтерський облік державного сектору в Німеччині орієнтовані на касовий метод і спрямовані виключно на забезпечення потреб бюджетного контролю законодавчої влади.

У **Новій Зеландії** однією з перших ознак цілісності системи управління уряду були бухгалтерський облік у державному секторі і бюджетний процес².

¹ *Lüder K. Government Budgeting and Accounting Reform in Germany / K. Lüder // Models of Public Budgeting and Accounting Reform. OECD Journal on Budgeting. – 2002. – Vol. 2, S. 1. – P. 225–242 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.oecd.org/gov/budgetingandpublicexpenditures/43506587.pdf>.*

² *Pallot J. Government Accounting and Budgeting Reform in New Zealand / J. Pallot // Models of Public Budgeting and Accounting Reform. OECD Journal on Budgeting. – 2002. – Vol. 2, S. 1. – P. 163–186 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.oecd.org/gov/budgetingandpublicexpenditures/43506587.pdf>.*

У 1992 р. Нова Зеландія стала першою в новітній історії суверенною державою, яка створила Ключові фінансові нормативи (стандарти бухгалтерського обліку у державному секторі) за принципом нарахування. Інформація, вміщена в Ключових фінансових нормативах, була об'ємнішою, ніж подібна у приватному секторі, і містила нормативи щодо фінансового обліку обігу готівки, позик, кредитів, умовних зобов'язань, неасигнованих витрат або витрачених коштів, витрат або збитків від надзвичайних подій; облікової політики, цінних паперів, емітованих державою, та інші нормативи, необхідні для об'єктивного відображення фінансових операцій та фінансового стану держави.

Відображення у фінансовій звітності виконання більшості з цих нормативів надається у порівнянні з попереднім роком. Аналіз дотримання фінансових нормативів доповнюється детальним коментарем і таблицями, що ілюструють наявні тенденції. Фінансові нормативи на всіх рівнях новозеландського уряду описані як такі, що ґрунтуються на "історично модифікованих витратах", хоча насправді вони близькі до базування на сучасних витратах. Наприклад, усі зафіксовані активи (включаючи інфраструктуру і спадкові активи) переоцінюються щонайменше кожні три роки. Таким чином, новозеландський уряд запровадив облік за поточною вартістю більшою мірою, ніж більшість недержавних компаній Нової Зеландії.

Звіт про фінансовий стан держави декларує всі матеріальні активи, зокрема державні автошляхи, національні архіви, національні парки і спеціальне військове обладнання. З різних причин, зокрема через складність оцінювання, повноваження щодо оподаткування не вважаються активом. Зобов'язання перед зовнішніми сторонами декларуються у звітах про фінансовий стан, якщо вони об'єктивні й можуть бути точно виміряні. У результаті пенсійні зобов'язання щодо теперішніх і колишніх працівників уряду внесені у звіти, але розмір майбутніх пенсій та інших соціальних виплат громадянам не відображається. Інші звіти декларують зобов'язання (обчислювані й необчислювані) та умовні зобов'язання. Доходи і витрати також є об'єктом обліку і включають знецінення (знос) інфраструктурних активів. Якщо можливо, доходи від оподаткування визнаються одночасно зобов'язанням державного зростання і декларуються за період, до якого вони належать.

Перші сприятливі результати запровадження нових підходів полягали в покращанні звітності для парламенту, розширенні обсягу інформації для оцінки фіскального становища, що примусило усвідомити потребу

в якісному керівництві активами, які перебувають у державному віданні. Коли після 1994 р. всі урядові фінансові звіти стали складатися щомісяця, їх користь зростає. Звітні дані можуть не тільки порівнюватися з прогнозованими показниками, а й забезпечувати постійну увагу до фінансової ситуації.

За повного застосування методу нарахування необхідно відображати всі зобов'язання держави, зокрема ті, що виникають внаслідок звільнення працівників за віком, оборонні підряди, які мають середньо- і довгостроковий фінансовий вплив.

Першу оцінку реформ у Новій Зеландії можна зробити за даними фінансової звітності 1996 р. Звітність вміщувала впровадження в бухгалтерському обліку не тільки обліку за центрами відповідальності, а й базувалася на детальній персоніфікації результатів, на принципах суттєвості, судження і пріоритетів, що істотно розширювало механізми контролю виконавчої влади, передбачаючи обов'язкове звітування.

У фінансовому звіті, складеному за методом нарахування, значна увага приділяється поняттю "потенціал". Інформація про потенціал важлива для звітності, бо відображає наявність в організації ресурсів, необхідних для виконання поставлених перед нею завдань. При цьому така інформація має принаймні чотири виміри: активи, людські ресурси, засоби випуску продукції та інформаційні й контрольні системи.

Звітність за касовим методом набагато поверховіша і розпливчаста. Вона є наслідком декларації урядових заяв про загальнодержавний результат видатків, не вказує на шляхи конкретизації і вимірювання результатів ефективності використання бюджетних коштів і не містить вимоги визначення їх стратегічних пріоритетів. Зв'язки між виробництвом і результатами загалом пояснюються нечітко, діяльність кількох установ може спрямовуватися на досягнення однакового результату і будь-яка конкретна діяльність може сприяти тому самому результату. Інші форми видатків (трансфертні платежі, наприклад) та інші форми урядового втручання (наприклад, регулювання) також можуть впливати на результати. Тоді як низка урядів намагалася впоратися з цими труднощами через "сфери вироблення стратегічного результату" та "стратегічні пріоритети та далекосяжні плани", додаткові заходи, спочатку розроблені як внутрішньоурядові інструменти, не є врегульованими і переважно не піддаються вимірюванню. Такої думки дотриму-

ються реформатори бухгалтерського обліку державного сектору Нової Зеландії¹.

Вивчення досвіду **Канади** показує, що для цілей формування державного і місцевих бюджетів та обліку їх формування і виконання застосовувався метод зміненого господарського обліку².

Система бухгалтерського обліку, що діяла до 1999 р., передбачала такі основні норми:

- до балансу заносяться тільки фінансові активи (за винятком податкових надходжень, які проводяться за касовим методом на момент стягнення);
- нефінансові активи (основні засоби, нематеріальні активи) обліковуються за видатками на момент придбання, але не відображаються у балансі державної установи;
- усі елементи пасиву заносяться до балансу включно з резервом на пенсійне забезпечення і на вихідну допомогу для державних службовців.

Ведення бухгалтерського обліку в міністерствах та його консолідація здійснювалися в певному порядку.

Федеральний бюджет Канади обслуговувався за “зміненним господарським обліком”, але:

- бюджетні призначення та асигнування міністерств визначалися і фіксувалися за касовим методом, в якому відображалися кредиторська заборгованість та поточні витрати до сплати;
- резерви здебільшого обліковувалися централізовано, але бюджетні асигнування виділялися тільки за потреби здійснення виплат.

Кожне міністерство передавало детальні бухгалтерські дані про господарські операції до центральної системи – системи Генерального збирача (на зразок централізованої бухгалтерії у практиці України), який здійснював ведення обліку всіх міністерств і забезпечував оплату видатків. Міністерства не складали бухгалтерські звіти самостійно, користуючись звітами, складеними централізовано.

¹ *Pallot J. Government Accounting and Budgeting Reform in New Zealand / J. Pallot // Models of Public Budgeting and Accounting Reform. OECD Journal on Budgeting. – 2002. – Vol. 2, S. 1. – P. 163–186 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.oecd.org/gov/budgetingandpublicexpenditures/43506587.pdf>.*

² Проект модернізації державних фінансів. Дорадча підтримка впровадження реформ та модернізації бухгалтерського обліку в державному секторі : Перший проміжний звіт (затв. 08.08.2011).

Нова система – повний господарський облік, запроваджений з квітня 2001 р., покладає на міністерства та інші органи державної влади цілковиту відповідальність за бухгалтерський облік (хоч оплата видатків здійснюється, як і раніше, на центральному рівні Генеральним казначейством).

Кожне міністерство складає повний комплект бухгалтерських звітів, подібний до тих, що складають недержавні суб'єкти господарювання, а також робить порівняння фактичних результатів із плановими показниками та обліковує протягом фінансового року витрати до сплати та очікувані надходження.

Нефінансові активи (основні засоби, запаси та видатки з попередньою оплатою) відтепер кожне міністерство обліковує як балансові активи і відносить на поточні видатки на момент їхньої амортизації чи споживання при наданні послуг.

Консолідація звітності міністерств здійснюється на центральному рівні Генеральним казначейством за даними балансів, отриманих від кожного міністерства.

З 2001/2002 рр. фінансового року результати, передані міністерствами Генеральному казначейству на основі витрат, конвертуються у видатки для складання консолідованої бухгалтерської звітності федерального уряду.

З 2003 р. зведені поточні результати подаються в бухгалтерській звітності федерального уряду як витрати, а не як видатки.

Перехід на нову систему обліку відбувся згідно з перехідним протоколом, укладеним секретаріатом Ради казначейства з кожним міністерством.

Стандарти, що використовуються секретаріатом Ради казначейства для ведення обліку та складання звітності, спираються на стандарти бухгалтерського обліку державного сектору, видані Канадським інститутом сертифікованих бухгалтерів (Рада з бухгалтерського обліку в державному секторі), які доповнюються за необхідності відповідно до потреб федерального уряду.

Секретаріат Ради казначейства і бюро Генерального ревізора спільно видали документ під назвою “Звітність у державному секторі: на шляху до модернізації”, мета якого полягає у забезпеченні постійного вироблення фінансової та управлінської інформації на рівні міністерств і федерального уряду.

Перед тим, як перейти до процедури оприлюднення звітів, нововведення запроваджувалися факультативно, до 2001/2002 рр. Після цього терміну вони всі стали обов'язковими. Інформаційні системи (міністер-

ські, з одного боку, і централізована, з другого) почали функціонувати та обмінюватися даними.

Щодо консолідованих бухгалтерських звітів федерального уряду, то заміна облікової бази видатків на облікову базу витрат з обліком нефінансових активів почала діяти лише з 2002/2003 рр. На цей час запроваджені й інші зміни до облікових правил федерального уряду (облік податкових надходжень за методом нарахувань; облік інвестицій у державні компанії за їхньою зміненою консолідованою вартістю; облік різних зобов'язань, пов'язаних із майбутніми соціальними виплатами державним службовцям, з вимогами корінних груп населення та з відтворенням довкілля).

Реформа бухгалтерського обліку в **Албанії**¹ розпочалась у 2009 р. як складова реформи державного внутрішнього контролю. Вона передбачала дві фази тривалістю відповідно один рік та п'ять років. Перша фаза полягала у виявленні всіх контрольованих установ (бюджетних та позабюджетних). Метою другої фази було запровадження касового методу на основі IPSAS. Це відбувалося в три етапи, починаючи з консолідованих грошових надходжень/виплат для національного уряду, продовжуючи консолідованими фінансовими звітами для визначених груп урядових установ і завершуючи фінансовими звітами для всього уряду. Головною складовою другої фази також була інвентаризація активів, пасивів, доходів і видатків.

Досвід Албанії підтверджує, що ключовими складовими для успішного проведення реформ є: технічна підтримка міжнародних організацій; підвищення фахового рівня персоналу; розуміння всіма учасниками необхідності проведення реформ.

Вірменія почала реформу бухгалтерського обліку державного сектору як складову реформування системи державних фінансів у 2005 р.² Процес реформування почався з оцінки чинної системи і вивчення можливостей бухгалтерського обліку і фінансової звітності. Далі було перекладено 26 стандартів IPSAS, розроблено новий план рахунків і реко-

¹ Сили А. Реформирование системы государственного учета в Албании / А. Сили // Семинар практикующего сообщества по казначейству ; РЕМ РАЛ, Любляна, 2011 г., 18–20 апр. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.roskazna.ru/store//23052011pril4.pdf>.

² Проект модернізації державних фінансів. Дорадча підтримка впровадження реформ та модернізації бухгалтерського обліку в державному секторі : Перший проміжний звіт (затв. 08.08.2011).

мендації щодо його застосування, підручник для бухгалтерів, а також підготовлено проект закону про бухгалтерський облік державного сектору. Опрацювання стратегії здійснення реформ було другим важливим етапом на шляху розуміння необхідності їх проведення.

Досвід Вірменії доводить необхідність вивчення ситуації, що склалася до початку проведення реформ, обов'язковість відповідного та достатнього вивчення цього досвіду.

Метою реформи стала адаптація МСБОДС до місцевих умов. Характерна риса – використання пілотних проектів стосовно окремих заходів реформи для того, аби переконатися, що зміни можна запроваджувати.

Включення зацікавлених осіб до складу учасників реформування бухгалтерського обліку державного сектору було першим важливим кроком в **Австрії**¹. І парламент, і Суд аудиторів підтримували реформу з моменту її започаткування, що дало змогу уникнути поширеного у світі конфлікту між міністерствами фінансів і галузевими міністерствами. Звіт вищого керівництва країни за 2007 р. містив інформацію про обов'язковість здійснення реформування бухгалтерського обліку.

Досвід Австрії переконує, що успішність реформи залежить від громадської підтримки, яка передбачає врахування думок широкого кола зацікавлених осіб щодо важливих аспектів реформи; налагодження зв'язків із засобами масової інформації; стимулювання державних службовців до активізації та набуття знань для підготовки реформи; забезпечення процесу необоротності реформ.

Реформування бухгалтерського обліку в державному секторі **Азербайджану** відбувалося у три етапи². Перший – з 2005 по 2008 р. – охоплював прийняття низки законодавчих актів для забезпечення підготовки методологічної бази з питань фінансової звітності, гармонізованої з міжнародними стандартами. Цей етап включав переклад стандартів МСФЗ, розроблення 37 національних стандартів бухгалтерського обліку для комерційних підприємств і 24 національних стандартів бухгалтерського обліку, гармонізованих з МСБОДС. Ця підготовка проклала

¹ Проект модернізації державних фінансів. Дорадча підтримка впровадження реформ та модернізації бухгалтерського обліку в державному секторі : Перший проміжний звіт (затв. 08.08.2011).

² *Тандберг Э.* Передовые реформы в управлении государственными финансами в Юго-Восточной Европе / Э. Тандберг, М. Павешич-Шкерлеп ; Рабочий документ МВФ 2008 г. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.gosman.ru/content/advanced-pfm-reforms_rus.pdf.

шлях до другого етапу, що передбачає підготовку інституційної бази. На цьому етапі виявлено велику кількість проблем, які потребували негайного вирішення, зокрема відсутність досвідченого персоналу. Це обумовило створення центру спеціальної підготовки, основна мета якого – забезпечення безперервного навчання і підвищення кваліфікації, включаючи сертифікацію. Саме відсутність кваліфікованого персоналу в галузі бухгалтерського обліку та аудиту безпосередньо впливає на якість звітності і, як наслідок, на результат реформи. Фокус поточного, третього, етапу реформи спрямований на покращання чинної законодавчої бази щодо організації ведення бухгалтерського обліку та проведення аудиту.

Наближення до нормативно-правової бази ЄС і бажання поліпшити управління державними фінансами були основними передумовами для проведення реформ у **Хорватії**¹. Три розділи переговорів з ЄС (32 “Фінансовий контроль”; 22 “Регіональна політика і координування структурних інструментів”; 13 “Фінансові і бюджетні асигнування”) стимулювали зміни в системі державних фінансів і бюджетних процесах, включаючи реформи у бухгалтерському обліку.

Грузія розробила у 2006 р. шестиступінчастий план реформи для досягнення повної відповідності стандартам IPSAS до 2020 р. План включає підготовку фінансових звітів на основі модифікованого касового методу до 2013 р., фінансових звітів за методом нарахувань – до 2016 р. і гармонізовані зі стандартами МСБОДС фінансові звіти – до 2018 р.²

Головною проблемою у процесі підготовки фінансових звітів є недостатній рівень кваліфікації персоналу та відсутність фахівців з відповідним досвідом. Тому особлива увага приділяється питанням розуміння персоналом змісту і методології реформ.

¹ *Тандберг Э.* Передовые реформы в управлении государственными финансами в Юго-Восточной Европе / Э. Тандберг, М. Павешич-Шкерлеп ; Рабочий документ МВФ 2008 г. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.gosman.ru/content/advanced-pfm-reforms_rus.pdf.

² *Челешвили Н.* Реформа в области бухгалтерского учета и внедрение МСООФ в Грузии/ Н. Челешвили // Семинар практикующего сообщества по казначейству ; РЕМ PAL, Любляна, 2011 г., 18–20 апр. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.pempal.org/data/upload/files/2011/05/georgia-ipsasimplementation-ljubljana_rus.pdf; Проект модернізації державних фінансів. Дорадча підтримка впровадження реформ та модернізації бухгалтерського обліку в державному секторі : Перший проміжний звіт (затв. 08.08.2011).

Реформування бухгалтерського обліку державного сектору **Казахстану** розпочалося у 2009 р.¹ За основу був взятий досвід реформування бухгалтерського обліку приватного сектору. Перший етап, 2010 р., включав розроблення гармонізованої зі стандартами МСБОДС нормативно-правової бази з питань бухгалтерського обліку та фінансової звітності в державних установах. План містив насамперед тестування в пілотних державних установах нормативно-правових актів, які запроваджуватимуться з 2013 р. в усіх державних установах. Нині діяльність спрямована на навчання бухгалтерів, а також зовнішніх та внутрішніх аудиторів.

З метою забезпечення успіху в проведенні реформ постійно переглядалися плани дій; використовувалася допомога експертів Світового банку; перекладено російською мовою стандарти МСБОДС.

У державному секторі **Латвії** застосовується метод нарахувань, хоча Латвія ніколи не оголошувала про здійснення реформ. Його запровадження зумовлене вступом до ЄС і вимогою узгодженості з ESA 95. Нині триває підготовка національних стандартів, гармонізованих зі стандартами МСБОДС².

Бухгалтерський облік державного сектору і бюджетна звітність **Македонії** базуються на касовому методі. Перехід до ведення обліку за методом нарахувань є частиною перспективних планів, зважаючи на інші пріоритети розвитку адміністративних реформ. Процесам навчання персоналу і консультаціям громадськості надається велике значення, що є запорукою успіху реформ³.

¹ Об итогах работы Министерства финансов за 2011 год Республики Казахстан : доклад Председателя Комитета таможенного контроля Министерства финансов Республики Казахстан на заседании Правительства Республики Казахстан [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minfin.kz/index.php?uin=1146042274&lang=rus&chapter=1176804236>; Шолпанкулов Б. Ш. О реформе бухгалтерского учета в государственном секторе Республики Казахстан / Б. Ш. Шолпанкулов [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minfin.kz>; Ернарзова З. А. Совершенствование бухгалтерского учета государственного сектора Республики Казахстан / З. А. Ернарзова [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://pu.by/iss/n31/YERNAZAROVA31.pdf>.

² Проект модернізації державних фінансів. Дорадча підтримка впровадження реформ та модернізації бухгалтерського обліку в державному секторі : Перший проміжний звіт (затв. 08.08.2011).

³ Тандберг Э. Передовые реформы в управлении государственными финансами в Юго-Восточной Европе / Э. Тандберг, М. Павешич-Шкерлеп ; Рабочий документ МВФ 2008 г. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.gosman.ru/content/advanced-pfm-reforms_rus.pdf.

Реформа бухгалтерського обліку державного сектору **Румунії** почалася у 2002 р. з намірів перейти від модифікованого касового методу до методу нарахувань. Реформа охоплювала такі фази: 2005 р. – підготовка методологічних документів; 2006 р. – створення нової бюджетної класифікації і плану рахунків бухгалтерського обліку. Нині робота зосереджена на формуванні фінансових звітів державних установ, удосконаленні й уніфікації системи інформаційних технологій, проведенні навчання з вивчення стандартів МСБОДС¹.

Фінансова політика, бюджетування, облік виконання бюджету та бухгалтерського обліку державного сектору **Словенії** базуються на касовому методі (з деякими елементами методу нарахувань)². З метою забезпечення прозорості й підзвітності в управлінні державними фінансами Словенія планує здійснити перехід до методу нарахувань. Метою реформи є надання в режимі реального часу інформації про всі затрати, включаючи амортизацію (на сьогодні не вважається видатками). Експерти працюють над вирішенням двох проблем: застосовувати підхід одномоментної модернізації або рухатися поетапно; взяти за основу розроблення національних стандартів бухгалтерського обліку чи забезпечити пряме запровадження МСБОДС.

Основними проблемами проведення реформ у Словенії є: підготовка бюджетного законодавства; створення програмного забезпечення для зв'язку бюджетних користувачів на державному та місцевих рівнях; розуміння бухгалтерським персоналом суті реформ.

Словенія з 2004 р. звітує про дефіцит і борги перед Євростатом за методологією ESA 95. Фінансові звіти за IPSAS, на відміну від звітності за стандартами ESA 95, також складатимуть такі установи: Автодорожня компанія Словенії, Банк експорту та розвитку Словенії, місцеві муніципалітети. Крім того, вони відобразатимуть у звітах зобов'язання

¹ Проект модернізації державних фінансів. Дорадча підтримка впровадження реформ та модернізації бухгалтерського обліку в державному секторі : Перший проміжний звіт (затв. 08.08.2011).

² Международные тенденции в реформах бухгалтерского учета в государственном секторе : ежегодная конференция по вопросам политики, 2011 г. Любляна, Словения, 20–22 апреля [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.pempal.org>; Международные тенденции в реформировании системы бухгалтерского учета государственного сектора. Отчет по результатам конференции 18–22 апреля 2011 г., Любляна, Словения [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.pempal.org>.

щодо виконання договорів за проектами з розвитку інфраструктури країни.

Реформування бухгалтерського обліку відповідно до міжнародних стандартів проводять також міжнародні організації. Показовим є досвід **Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР)**, яка об'єднує 30 країн. ОЕСР насамперед є форумом, у рамках якого уряди країн-членів мають можливість обговорювати, розробляти та удосконалювати економічну і соціальну політику¹.

Результатами таких обговорень стає вдосконалення методів роботи національних урядів у багатьох напрямках публічної політики і з'ясування впливу, який певна політика, що проводиться окремими державами справляє на міжнародне співтовариство загалом. Основною умовою членства в ОЕСР є схильність країни до ринкової економіки та демократії.

Предметом обговорень ОЕСР є інформація та аналітичні огляди Секретаріату ОЕСР, що розміщується в Парижі. Його відповідні відділи збирають дані, простежують тенденції, аналізують та прогнозують економічні процеси, вивчають соціальні зрушення, структури торгових зв'язків, навколишнього середовища, сільського господарства, технологій, оподаткування і т. д. Більшість дослідницьких та аналітичних матеріалів ОЕСР публікуються у пресі. Діяльність ОЕСР з питань бюджету здійснюється Робочою групою старших посадових осіб щодо бюджету (SBO).

SBO, яка створена в 1980 р. і складається з директорів щодо бюджету та інших вищих посадових осіб країн-членів, визнана провідною у світі організацією з міжнародних питань бюджетування. SBO проводить аналіз і дослідження з усього спектра питань бюджетування. До них належать: огляди систем бюджетування в окремих країнах, порівняльний аналіз конкретних аспектів систем бюджетування за країнами-членами, а також ведення всеосяжної бази даних. Роботи, що проводяться ОЕСР у цій галузі, публікуються в журналі ОЕСР з питань бюджету.

Починаючи з 2000 р., фінансова звітність ОЕСР формується відповідно до міжнародних стандартів і перевіряється зовнішніми аудиторами, склад яких обирають країни-учасниці організації. В ОЕСР був при-

¹ Реформа государственных финансов [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.gazetabirja.uz/index.php?option=com_content&task=view&id=23642&Itemid=34.

йнятий варіант переходу на облік відповідно до МСБОДС без змін, як у деяких країнах (Франція та ін.).

Успішність впровадження принципів МСБОДС у практику ведення бухгалтерського обліку та складання звітності визначено окремими факторами (рис. 12.5.10).



Рис. 12.5.10. Фактори успішності впровадження принципів МСБОДС

Складено за: Салдусова Б. В. Бухгалтерский учет и отчетность в секторе государственного управления Франции / Б. В. Салдусова. – С. 55 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.roskazna.ru/store/22072010ot.doc.

У результаті після впровадження МСБОДС відбулися значні позитивні зміни (рис. 12.5.11).

У 2000 р. була опублікована перша звітність ОЕСР відповідно до вимог міжнародних стандартів. У ній ОЕСР розкриває фінансові дані, представляючи Звіт про рух грошових коштів та Звіт про фінансові результати. Звітність публікується на офіційному сайті ОЕСР.

У перехідний період (на час упровадження МСБОДС) ведення обліку здійснювалося за касовим методом та за методом нарахувань. Водночас із упровадженням МСБОДС проводилася фінансова реформа.

При складанні звітності за МСБОДС вперше були перераховані показники за два попередніх роки відповідно до вимог МСБОДС.

Згідно з МСБОДС 25 “Виплати працівникам”, щороку в ОЕСР проводяться актуарні розрахунки – облік усіх виплат персоналу, всіх зобов’язань з виплат пенсій співробітникам, що відображаються як зобов’яз-

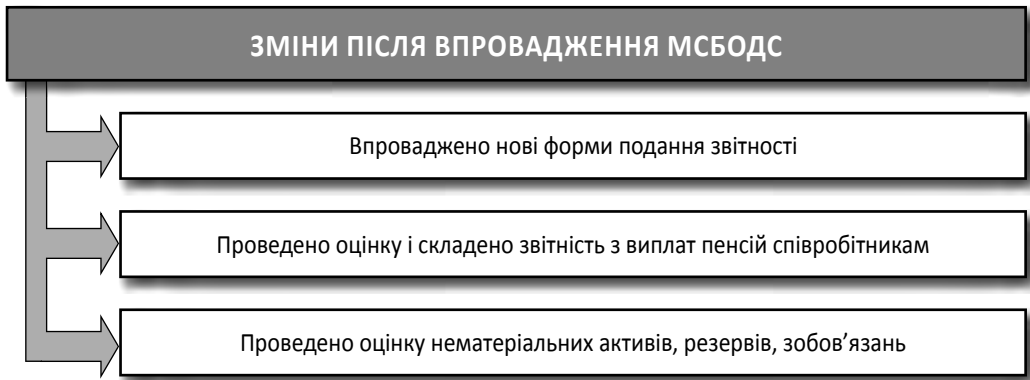


Рис. 12.5.11. Зміни після впровадження МСБОДС

Складено за: *Салдусова Б. В.* Бухгалтерский учет и отчетность в секторе государственного управления Франции / Б. В. Салдусова. – С. 56 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.roskazna.ru/store/22072010ot.doc.

зання в балансі ОЕСР. Актуарні розрахунки здійснюються на 40 років та щорічно перераховуються.

Річна звітність ОЕСР за МСБОДС готується до лютого року, наступного за звітним. У березні звітність ОЕСР перевіряється аудиторами.

У результаті впровадження МСБОДС мають місце такі переваги:

- перспективніше бачення процесу діяльності, фінансового становища, активів і зобов'язань організації;
- можливість зіставлення фінансових показників з показниками інших організацій, що застосовують МСБОДС (ООН, ЮНЕСКО, СОТ та ін.);
- можливість прийняття управлінських рішень в економічному і політичному плані, що ґрунтуються на аналізі показників фінансової звітності.

Вивчення міжнародного досвіду реформування бухгалтерського обліку державного сектору дало змогу дійти низки висновків.

В умовах глобалізованого світу жодна національна економіка у відриві від міжнародної не зможе нормально розвиватися, тому процес запровадження єдиних світових стандартів бухгалтерського обліку та фінансової звітності як інформаційної бази прийняття управлінських рішень у країні та на міждержавному рівні обов'язково триватиме. У зв'язку з цим Україні неможливо залишитися за їх межами, тому що в основу міжнародних стандартів покладено узагальнення найкращої світової практики у сфері обліку та звітності управління державними фінансами. Міжна-

родні стандарти необхідно розглядати, перш за все, як ефективний інструментарій інформаційного забезпечення управління державою, новий комплексний підхід до формування фінансової політики.

Разом з тим перехід до міжнародних стандартів у державному секторі не повинен бути самоціллю. Його слід розглядати як відправну точку реформи державних фінансів та пошук шляхів ефективнішого їх використання. Питання розбудови системи бухгалтерського обліку та звітності в Україні, особливо в умовах європейських інтеграційних процесів, є надзвичайно актуальними і потребують подальшого розвитку як у теоретичному, так і практичному розумінні.

Зарубіжний досвід імплементації МСБОДС свідчить про складність цього процесу та необхідність великої підготовчої роботи з боку уряду, Міністерства фінансів України, Державної казначейської служби України та розпорядників бюджетних коштів.

12.6. КРИТИЧНИЙ АНАЛІЗ ТЕНДЕНЦІЙ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ БУХГАЛТЕРСЬКОГО ОБЛІКУ ТА ФІНАНСОВОЇ ЗВІТНОСТІ ДЕРЖАВНОГО СЕКТОРУ ЕКОНОМІКИ УКРАЇНИ

Сучасний етап розвитку української економіки характеризується процесами активної перебудови в контексті гармонізації з практикою світової економіки та з урахуванням глобалізаційних процесів. Саме ці процеси визначають потребу в адаптації положень міжнародного законодавства.

Під імплементацією розуміють процес транспонування актів законодавства, включаючи створення порядку та процедур їх запровадження; цей процес також охоплює тлумачення, застосування, забезпечення дотримання та виконання норм права органами державної влади.

Першим кроком імплементації міжнародного законодавства до вітчизняного нормативного поля стала Угода про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами, ратифікована Законом України від 10.11.1994 № 237/94-ВР¹. Протягом наступних років з боку як України, так і ЄС велася плідна робота з вироблення механізму реалізації визначених Угодою положень, який було закріплено Указами Президента України “Про затвердження Стратегії інтеграції України до Європейського Союзу” від 11.06.1998 № 615/98,

¹ Про ратифікацію Угоди про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами : закон України від 10.11.1994 № 237/94-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua>.

“Про Програму інтеграції України до Європейського Союзу” від 14.09.2000 № 1072/2000 та Спільною стратегією Європейського Союзу щодо України, яку схвалила 11 грудня 1999 р. Європейська Рада.

Безпосередньо питання та порядок імплементації міжнародного законодавства до українського нормативного поля були визначені в постанові Кабінету Міністрів України “Про Концепцію адаптації законодавства України” від 16.08.1999 № 1496 та Законах України “Про Концепцію Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу” від 21.11.2002 № 228-IV та “Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу” від 18.03.2004 № 1629-IV¹. У цих нормативних документах наводиться визначення загальнодержавної програми. Загальнодержавна програма – це комплекс взаємопов’язаних завдань з адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу, спрямованих на реалізацію державної політики та пріоритетних напрямів створення сучасної правової системи України через удосконалення нормотворчої діяльності органів державної влади та запровадження єдиної системи планування, координації та контролю роботи з адаптації законодавства. Мета Загальнодержавної програми – створення передумов до підготовки законодавчого поля для входження України в Європейський Союз. Головними її завданнями є: забезпечення відповідності законодавства України зобов’язанням, які випливають з Угоди про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами від 14.06.1994, інших міжнародних договорів, що стосуються співробітництва України з Європейським Союзом; розвиток законодавства України у напрямі його наближення до законодавства ЄС та забезпечення високого рівня підготовки в Україні проектів законів та інших нормативно-правових актів; створення правової бази для інтеграції України до ЄС; створення на законодавчому рівні загальнодержавного механізму адаптації законодав-

¹ Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу : закон України від 18.03.2004 № 1629-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua>; Про Концепцію адаптації законодавства України : постанова Кабінету Міністрів України від 16.08.1999 № 1496 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua>; Про Концепцію Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу : закон України від 21.11.2002 № 228-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua>.

ства, який визначав би цілі та сфери, етапи адаптації законодавства, складовими якого має бути фінансове, інформаційне, наукове та кадрове забезпечення; забезпечення системності та узгодженості в роботі органів державної влади під час здійснення заходів з адаптації законодавства; удосконалення порядку планування нормотворчої роботи на основі довгострокової програми розвитку законодавства України з метою його наближення до законодавства ЄС; вироблення єдиних, обов'язкових для всіх суб'єктів права законодавчої ініціативи правил підготовки проектів нормативно-правових актів у процесі адаптації законодавства; удосконалення інформаційного забезпечення роботи з адаптації законодавства; удосконалення кадрового забезпечення в органах державної влади, підготовка спеціалістів, які відповідали б особливим кваліфікаційним вимогам, що висуваються до учасників процесу адаптації законодавства; підвищення рівня володіння державними службовцями офіційними мовами держав – членів ЄС; удосконалення порядку підготовки щорічних пропозицій щодо обсягів фінансування заходів з адаптації законодавства в рамках Державного бюджету України.

Пріоритетними сферами в реалізації Програми є: митне право; законодавство про компанії; банківське право; бухгалтерський облік компаній; податки, включаючи непрямі; інтелектуальна власність; охорона праці; фінансові послуги; правила конкуренції; державні закупівлі; охорона здоров'я та життя людей, тварин і рослин; довкілля; захист прав споживачів; технічні правила і стандарти; енергетика, включаючи ядерну; транспорт.

Перелічені напрями набули деталізації у Плані дій “Україна – Європейський Союз: Європейська політика”, схваленому Кабінетом Міністрів України 12 лютого 2005 р. та Радою з питань співробітництва між Україною і Європейським Союзом 21 лютого 2005 р.¹ У пп. 2.3.5 “Інші ключові сфери” визначено основні завдання у сфері фінансового контролю, безпосередньо пов'язані з питанням реформування бухгалтерського обліку в державному секторі, зокрема підвищення прозорості управління державними фінансами, включаючи розроблення та імплементацію стратегії модернізації системи обліку казначейства.

Згаданий міжнародний документ уперше визначив та закріпив принцип гармонізації світової та вітчизняної практики бухгалтерського облі-

¹ План дій “Україна – Європейський Союз”: європейська політика сусідства [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_693.

ку в бюджетній сфері через імплементацію міжнародних облікових підходів у сфері державного сектору до вітчизняного нормативного поля.

З метою забезпечення виконання поставленого завдання було розроблено Стратегію модернізації системи бухгалтерського обліку в державному секторі на 2007–2015 роки, яка міститься серед переліку заходів щодо виконання Плану дій “Україна – ЄС”, затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 26.04.2007 № 238-р (розд. 7, ст. 68). Постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження Стратегії модернізації системи бухгалтерського обліку в державному секторі на 2007–2015 роки” від 16.01.2007 № 34¹ визначає загальні напрями удосконалення обліку та його модернізації у державному секторі, зокрема:

- удосконалення системи бухгалтерського обліку (розподіл між суб’єктами бухгалтерського обліку повноважень щодо ведення обліку активів, зобов’язань, доходів і витрат);
- розроблення та запровадження єдиних національних положень (стандартів) бухгалтерського обліку та єдиного плану рахунків бухгалтерського обліку в державному секторі, гармонізованого з бюджетною класифікацією;
- створення уніфікованої організаційної та інформаційної облікової системи (модернізація фінансово-бухгалтерських служб; забезпечення казначейського обслуговування всіх суб’єктів державного сектору);
- адаптація бюджетної системи, створеної на засадах програмно-цільового методу, до нових методологічних принципів системи бухгалтерського обліку;
- посилення контролю з боку органів Державної казначейської служби України за додержанням єдиних правил ведення бухгалтерського обліку і складання звітності;
- удосконалення системи підготовки та перепідготовки кадрів фінансово-бухгалтерських служб;
- уніфікація програмного забезпечення, що використовується суб’єктами державного сектору, з метою забезпечення обміну інформацією між Міністерством фінансів України, органами Державної

¹ Про затвердження Стратегії модернізації системи бухгалтерського обліку в державному секторі на 2007–2015 роки : постанова Кабінету Міністрів України від 16.01.2007 № 34 [Електронний ресурс]. – Режим доступу://<http://zakon1.rada.gov.ua>.

казначейської служби України і суб'єктами державного сектору з використанням баз даних та інформаційних систем.

Завданнями Стратегії є перегляд вітчизняної методології та перехід на єдині методологічні засади бухгалтерського обліку і звітності, а також створення уніфікованого організаційного та інформаційного забезпечення бухгалтерського обліку. У цілому вона спрямована на вдосконалення: управління державними фінансами; системи стратегічного бюджетного планування на середньо- та довгостроковий періоди; порядку складання і виконання бюджету на основі програмно-цільового методу в бюджетному процесі; системи контролю за процесом виконання бюджету; інформаційно-аналітичної системи управління державними фінансами. У результаті реалізації Стратегії очікується досягнення таких результатів:

- адаптації законодавства з питань бухгалтерського обліку та звітності до міжнародних стандартів;
- розроблення та запровадження єдиного плану рахунків бухгалтерського обліку з виконання бюджетів та кошторисів розпорядників бюджетних коштів, що дасть змогу забезпечити прозорість облікових процесів, складання звітності та отримання інформації про фінансові операції, які здійснюються у державному секторі;
- встановлення уніфікованих вимог до вибору програмного забезпечення для обміну інформацією між Міністерством фінансів України, органами ДКСУ і суб'єктів державного сектору з використанням баз даних та інформаційних систем;
- підвищення відповідальності, а також статусу керівників фінансово-бухгалтерських служб суб'єктів державного сектору;
- удосконалення системи підготовки та перепідготовки кадрів з питань бухгалтерського обліку в державному секторі;
- підвищення рівня прозорості та відкритості ведення бухгалтерського обліку.

Реформування бухгалтерського обліку та фінансової звітності – надзвичайно важлива подія в економічному житті держави. Облік діяльності будь-якого суб'єкта державного сектору має низку специфічних особливостей, насамперед зумовлених необхідністю дотримання вимог законодавчих та нормативно-правових актів, якими регулюються бюджетні правовідносини в Україні. Організацію бухгалтерського обліку в бюджетній сфері відрізняють від обліку на підприємствах здійснення її в розрізі кодів бюджетної класифікації та відсутність такого поняття, як

“професійне судження”. Окремих операцій суб’єктів державного сектору (державний внутрішній і зовнішній борг, бюджетні зобов’язання, надходження до бюджету, трансферти та ін.) немає навіть у вигляді понять у Положеннях (стандартах) бухгалтерського обліку, затверджених Міністерством фінансів України для підприємств, організацій та інших юридичних осіб усіх форм власності, крім бюджетних установ.

Питанню реформування бухгалтерського обліку в державному секторі також присвячено декілька рішень уряду, якими затверджено:

- Стратегію застосування міжнародних стандартів фінансової звітності в Україні;
- Стратегію модернізації системи управління державними фінансами.

Стратегією застосування міжнародних стандартів фінансової звітності в Україні¹ передбачено такі завдання: адаптації національної нормативної бази з питань бухгалтерського обліку до міжнародних стандартів шляхом внесення змін до національних положень (стандартів) бухгалтерського обліку; розроблення і затвердження нових національних положень (стандартів) бухгалтерського обліку для суб’єктів господарювання, які не застосовують міжнародні стандарти; затвердження положень бухгалтерського обліку господарських операцій, що не відображені у міжнародних стандартах.

Стратегія модернізації системи управління державними фінансами² передбачає продовження розпочатих реформ з модернізації бухгалтерського обліку в державному секторі та гармонізацію нормативно-правового забезпечення системи управління фінансами з нормами і правилами, прийнятими в державах – членах Європейського Союзу.

Подальшої уваги потребують питання адаптації принципів міжнародної практики обліку та звітності суб’єктів державного сектору до національної системи бухгалтерського обліку.

Реформування бухгалтерського обліку в державному секторі здійснюється за Міжнародними стандартами бухгалтерського обліку для державного сектору (IPSAS).

¹ Про затвердження Стратегії застосування міжнародних стандартів фінансової звітності в Україні : розпорядження Кабінету Міністрів України від 24.10.2007 № 911-р.

² Про затвердження Стратегії модернізації системи управління державними фінансами : розпорядження Кабінету Міністрів України від 17.10.2007 № 888-р.

Зауважимо, що міжнародні стандарти бухгалтерського обліку для державного сектору (МСБОДС) становлять офіційно прийняті вимоги до фінансової звітності. Вони розроблені шляхом адаптації Міжнародних стандартів бухгалтерського обліку (далі – МСБО), виданих Радою з міжнародних стандартів бухгалтерського обліку, відомою раніше як Комітет з міжнародних стандартів бухгалтерського обліку, але з урахуванням особливостей функціонування державного сектору. В тексті МСБОДС максимально зберігаються підходи, визначені в МСБО, якщо з того чи іншого питання обліку або звітності в державному секторі немає суттєвих відхилень чи особливостей.

МСБОДС поширюються на всіх суб'єктів державного сектору за винятком державних комерційних підприємств.

Під терміном “державний сектор” у міжнародній практиці розуміють національні уряди, регіональні органи управління (наприклад, штатів, провінцій, територій), місцеві (наприклад, міські, районні (селищні) органи управління) та відповідні державні суб'єкти господарювання (наприклад, агенції, правління, комісії та підприємства).

Відповідно до п. 2 ст. 22 Господарського кодексу України до суб'єктів державного сектору економіки належать суб'єкти, що діють на основі лише державної власності, а також суб'єкти, державна частка у статутному фонді яких перевищує 50 % чи становить величину, яка забезпечує державі право вирішального впливу на господарську діяльність цих суб'єктів.

Згідно з Концепцією розвитку державного внутрішнього фінансового контролю на період до 2017 року¹ до органів державного сектору в Україні належать:

- міністерства, інші центральні та місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, інші розпорядники бюджетних коштів;
- державні й комунальні підприємства, установи й організації;
- акціонерні, холдингові компанії, інші суб'єкти господарювання, у статутному фонді яких більш ніж 50 % акцій (часток, паїв) належать державі або суб'єктам комунальної власності;
- державні цільові фонди;
- інші підприємства, установи й організації, які отримують бюджетні кошти, кредити, залучені державою або під державні гарантії чи

¹ Про схвалення Концепції розвитку державного внутрішнього фінансового контролю на період до 2017 року : розпорядження Кабінету Міністрів України від 24.05.2005 № 158-р // Офіційний вісник України. – 2005. – № 22. – С. 75.

міжнародну технічну допомогу, використовують кошти, що залишаються у їх розпорядженні у разі надання їм податкових пільг, державне чи комунальне майно (далі – державні ресурси) – лише під час провадження ними діяльності з використання державних ресурсів.

Таке тлумачення структури державного сектору конкретизує визначення, наведене в Міжнародних стандартах бухгалтерського обліку для державного сектору, що підтверджує відповідність розуміння поняття “державний сектор” в Україні міжнародній практиці.

Фінансова звітність суб’єктів державного сектору, складена за МСБОДС, має надавати інформацію про фінансовий стан, результати діяльності та грошові потоки суб’єкта, а також відображати ефективність використання та цільове призначення довірених йому ресурсів. Фінансова звітність може використовуватись як прогноз або бути джерелом інформації для прогнозування рівня ресурсів, потрібних для продовження діяльності. Крім того, вона надає дані щодо отримання ресурсів відповідно до ухваленого порядку, встановленого законом, а також використання цих ресурсів, відповідно до юридичних і контрактних вимог, включаючи фінансові ліміти, встановлені законодавчими органами. Таким чином, змістовні акценти використання фінансової звітності державного сектору дещо інші порівняно з недержавним сектором. Фінансова звітність державного сектору – ключова ланка в інформаційному забезпеченні державного фінансового контролю, фінансового планування і прогнозування на державному рівні.

Фінансовий звіт суб’єкта господарювання державного сектору відповідно до МСБОДС має включати: звіт про фінансовий стан, звіт про фінансові результати, звіт про зміни у чистих активах / власному капіталі, звіт про рух грошових коштів, облікову політику та примітки до фінансових звітів.

Облікова політика суб’єкта господарювання державного сектору, звітність якого складається за МСБОДС, повинна відповідати вимогам кожного застосованого міжнародного стандарту бухгалтерського обліку для державного сектору, інформація, що подається у фінансових звітах, – принципам доречності та достовірності.

Достовірність фінансової інформації трактується як точність обчислення фінансових результатів діяльності та характеристик фінансового стану, відображення економічної сутності господарських операцій, а не

лише їх юридичної форми, нейтральність подання даних, обачний вибір способів оцінки, повнота суттєвих аспектів.

Трагування принципів облікової політики стосовно суб'єктів державного сектору також має специфічні аспекти. Наприклад, відображення економічної сутності, що превалює над юридичною формою операцій, передбачене в МСБО, у МСБОДС тлумачиться вже як відображення не тільки юридичної форми, а й економічної суті. Ця обставина зумовлена функцією інформаційного забезпечення даними фінансової звітності, фінансового контролю ресурсів, наданих суб'єкту господарювання державного сектору.

Принцип безперервності, який передбачає під час складання фінансової звітності оцінку здатності суб'єкта продовжувати діяльність на безперервній основі, також має особливості. Вони зумовлені необхідністю при складанні фінансової звітності суб'єктів господарювання аналізувати вплив таких чинників, як потенційні та оголошені структурні перебудови організаційних одиниць у майбутньому, можливість надходження подальшого державного фінансування, пошук інших джерел фінансування тощо. Тобто за певних умов дотримання принципу безперервності при складанні фінансової звітності може бути недоречним. Окрім того, цей принцип не поширюється на фінансову звітність органів державної влади.

У міжнародній практиці для ведення бухгалтерського обліку та складання звітності в державному секторі використовується 32 стандарти бухгалтерського обліку. Українською мовою перекладено лише 26 міжнародних стандартів (офіційний переклад розміщено на сайті Міністерства фінансів України).

Немає перекладу шести міжнародних стандартів бухгалтерського обліку для державного сектору (IPSAS 27 "Сільське господарство"; IPSAS 28 "Фінансові інструменти: розкриття та подання"; IPSAS 29 "Фінансові інструменти: визнання та оцінка"; IPSAS 30 "Фінансові інструменти: розкриття інформації"; IPSAS 31 "Нематеріальні активи"; IPSAS 32 "Концесійні договори на надання послуг: облік у концедента").

Наведений аналіз методологічних і організаційних особливостей бухгалтерського обліку в державному секторі дає підстави зробити висновки про наявність автономної системи обліку в державному секторі. Створення цієї системи зумовлено необхідністю приведення засад бухгалтерського обліку державного сектору у відповідність до умов функціонування суб'єктів у ринковому середовищі.

В умовах гармонізації економічних систем світової спільноти МСБОДС відводиться роль концептуальних положень. Концептуальні положення міжнародних стандартів, як правило, є основою для розроблення країною власних стандартів бухгалтерського обліку, які доповнюють відповідні стандарти з урахуванням рівня її соціально-економічного розвитку.

За цих обставин важливим є вивчення теоретичних засад міжнародного бухгалтерського обліку в державному секторі та загальних базових позицій МСБОДС.

З метою своєчасного виконання завдань, поставлених у процесі реалізації реформи бухгалтерського обліку, наказом Міністерства фінансів України від 19.04.2007 № 504 затверджено План-графік розроблення положень (стандартів) бухгалтерського обліку та фінансової звітності в державному секторі України (далі – План-графік)¹.

У 2010 р. до Плану-графіка внесено зміни в частині доповнення новими положеннями (стандартами) бухгалтерського обліку та фінансової звітності в державному секторі (далі – НП(С)БОДС) та уточнення назв положень (стандартів), а також термінів їх затвердження, а у 2011 р. – у частині термінів їх затвердження.

Слід звернути увагу на порядок нумерації НП(С)БОДС, яка для зручності застосування має три знаки. Національні положення (стандарти) фінансової звітності нумеруються, починаючи зі стандарту 101. Національні положення (стандарти) бухгалтерського обліку нумеруються, починаючи зі стандарту 121.

Розроблення НП(С)БОДС здійснювалося спільно Міністерством фінансів України та Державною казначейською службою України.

Нині План-графік виконано – затверджено 19 національних НП(С)БОДС, гармонізованих із МСБОДС (табл. 12.6.1).

У табл. 12.6.2 проілюстрована відповідність МСБОДС і НП(С)БОДС.

Запровадження НП(С)БОДС дасть можливість на якісно новій основі отримувати повну інформацію про державний сектор країни та порівнювати показники про надходження й видатки державного та місцевих бюджетів України з аналогічними показниками інших країн.

Для внутрішніх користувачів така інформація стане базовою при плануванні та розробленні податково-бюджетної політики, здійсненні оцінки впливу діяльності державного сектору на економіку країни.

¹ Про затвердження Плану-графіка затвердження положень (стандартів) бухгалтерського обліку та фінансової звітності у державному секторі : наказ Міністерства фінансів України від 19.04.2007 № 504.

Таблиця 12.6.1

**Інформація про затверджені національні положення (стандарти)
бухгалтерського обліку в державному секторі**

№ з/п	План-графік затвердження положень (стандартів) бухгалтерського обліку та фінансової звітності в державному секторі (наказ Міністерства фінансів України від 19.04.2007 № 504 у редакції від 25.02.2011 № 281)	Затверджено (2009–2012 рр.)
1	Подання фінансової звітності	101 Подання фінансової звітності
2	Події після дати балансу	
3	Розкриття інформації щодо пов'язаних сторін	
4	Подання бюджетної інформації у фінансовій звітності	
5	Консолідована фінансова звітність	102 Консолідована фінансова звітність
6	Розкриття інформації про сектор загального державного управління	
7	Фінансова звітність за сегментами	103 Фінансова звітність за сегментами
8	Фінансова звітність в умовах гіперінфляції	105 Фінансова звітність в умовах гіперінфляції
9	Основні засоби	121 Основні засоби
10	Нематеріальні активи	122 Нематеріальні активи
11	Запаси	123 Запаси
12	Доходи	124 Доходи
13	Зміни облікових оцінок та виправлення помилок	125 Зміни облікових оцінок та виправлення помилок
14	Оренда	126 Оренда
15	Зменшення корисності активів	127 Зменшення корисності активів
16	Забезпечення, непередбачені зобов'язання та непередбачені активи	128 Забезпечення, непередбачені зобов'язання та непередбачені активи
17	Інвестиційна нерухомість	129 Інвестиційна нерухомість
18	Вплив змін валютних курсів	130 Вплив змін валютних курсів
19	Будівельні контракти	131 Будівельні контракти
20	Виплати працівникам	132 Виплати працівникам
21	Фінансова звітність про частки у спільних підприємствах	134 Фінансові інвестиції
22	Облік інвестицій в асоційовані компанії	
23	Фінансові інструменти: розкриття та подання інформації	135 Фінансові інструменти
24	Витрати на позики	136 Витрати
Разом	24	19

Складено авторами.

Таблиця 12.6.2

Перелік МСБОДС, на базі яких було розроблено національні положення (стандарти) бухгалтерського обліку в державному секторі

Національні положення (стандарти) бухгалтерського обліку в державному секторі	Міжнародні стандарти бухгалтерського обліку для державного сектору
101 "Подання фінансової звітності"	МСБОДС 1 – Подання фінансових звітів МСБОДС 2 – Звіт про рух грошових коштів МСБОДС 14 – Події після дати звітності МСБОДС 20 – Розкриття інформації щодо зв'язаних сторін МСБОДС 24 – Представлення у фінансових звітах інформації про виконання бюджетів
102 "Консолідована фінансова звітність"	МСБОДС 6 – Консолідовані фінансові звіти та облік контрольованих суб'єктів господарювання МСБОДС 22 – Розкриття фінансової інформації про загальний державний сектор
103 "Фінансова звітність за сегментами"	МСБОДС 18 – Звітність за сегментами
105 "Фінансова звітність в умовах гіперінфляції"	МСБОДС 10 – Фінансова звітність в умовах гіперінфляції
121 "Основні засоби"	МСБОДС 17 – Основні засоби
122 "Нематеріальні активи"	—
123 "Запаси"	МСБОДС 12 – Запаси
124 "Доходи"	МСБОДС 9 – Дохід від операцій обміну МСБОДС 23 – Дохід від необмінних операцій (податки та трансферти)
125 "Зміни облікових оцінок та виправлення помилок"	МСБОДС 3 – Чистий надлишок або дефіцит за період, суттєві помилки та зміни в обліковій політиці
126 "Оренда"	МСБОДС 13 – Оренда
127 "Зменшення корисності активів"	МСБОДС 21 – Зменшення корисності активів, які не генерують грошові кошти МСБОДС 26 – Зменшення корисності активів, які генерують грошові кошти
128 "Забезпечення, непередбачені зобов'язання та непередбачені активи"	МСБОДС 19 – Забезпечення, непередбачені зобов'язання та непередбачені активи

Закінчення табл. 12.6.2

Національні положення (стандарти) бухгалтерського обліку в державному секторі	Міжнародні стандарти бухгалтерського обліку для державного сектору
129 "Інвестиційна нерухомість"	МСБОДС 16 – Інвестиційна нерухомість
130 "Вплив змін валютних курсів"	МСБОДС 4 – Вплив змін валютних курсів
131 "Будівельні контракти"	МСБОДС 11 – Будівельні контракти
132 "Виплати працівникам"	МСБОДС 25 – Виплати працівникам
133 "Фінансові інвестиції"	МСБОДС 8 – Фінансова звітність про частки у спільних підприємствах МСБОДС 7 – Облік інвестицій в асоційовані компанії
134 "Фінансові інструменти"	МСБОДС 15 – Фінансові інструменти: розкриття та подання інформації
135 "Витрати"	МСБОДС 5 – Витрати на позику

Складено авторами.

Аналіз відповідності НП(С)БОДС міжнародним стандартам показав, що МСБОДС імplementовані в національне нормативно-правове поле з урахуванням економіко-правових особливостей державного сектору України. Фактично НП(С)БОДС, зберігаючи методологічні засади МСБОДС, не копіюють їх.

Дослідження відповідності НП(С)БОДС 101–105 міжнародним стандартам виявило, що НП(С)БОДС 101 "Подання фінансової звітності" враховує вимоги п'яти міжнародних стандартів, а саме: МСБОДС 1 "Подання фінансових звітів"; МСБОДС 2 "Звіт про рух грошових коштів"; МСБОДС 14 "Події після дати звітності"; МСБОДС 20 "Розкриття інформації щодо зв'язаних сторін"; МСБОДС 24 "Представлення у фінансових звітах інформації про виконання бюджетів". НП(С)БОДС 102 "Консолідована фінансова звітність" враховує вимоги двох міжнародних стандартів, а саме: МСБОДС 6 "Консолідовані фінансові звіти та облік контрольованих суб'єктів господарювання" і МСБОДС 22 "Розкриття фінансової інформації про загальний державний сектор". НП(С)БОДС 103 "Фінансова звітність за сегментами" враховує вимоги МСБОДС 18 "Звітність за сегментами", а НП(С)БОДС 105 "Фінансова звітність в умовах гіперінфляції" – вимоги МСБОДС 10 "Фінансова звітність в умовах гіперінфляції".

Вимоги МСБОДС 8 “Фінансова звітність про частки у спільних підприємствах” враховані у НП(С)БОДС 133 “Фінансові інвестиції”.

НП(С)БОДС 101 “Подання фінансової звітності” визначає склад, форми, принципи підготовки та подання фінансової звітності в державному секторі, загальні вимоги до визнання і розкриття її елементів. Метою складання фінансової звітності є надання користувачам для прийняття рішень повної, правдивої й неупередженої інформації про фінансовий стан, результати діяльності й рух коштів суб’єкта державного сектору та бюджету.

Цей стандарт регламентує вимоги до облікової політики та передбачає, що розробляється вона на основі НП(С)БОДС. Облікова політика суб’єкта державного сектору визначається у розпорядчому документі, в якому мають бути встановлені методи оцінки й обліку, види сегментів та їх пріоритетність і процедури, які повинен застосовувати суб’єкт державного сектору і щодо яких нормативно-правовими актами з бухгалтерського обліку передбачено більше ніж один варіант, і порядок організації бухгалтерського обліку.

Суб’єкт державного сектору має послідовно застосовувати облікову політику таким чином, щоб фінансова звітність відповідала всім вимогам НП(С)БОДС.

Крім того, НП(С)БОДС 101 визначає принципи, відповідно до яких формується фінансова звітність (автономності суб’єкта державного сектору; безперервності діяльності; періодичності; історичної (фактичної) собівартості; нарахування та відповідності доходів і витрат; повного висвітлення; послідовності; обачності; превалювання змісту над формою; єдиного грошового вимірника), та форми, з яких вона складається (баланс, звіт про фінансові результати, звіт про власний капітал, звіт про рух грошових коштів та примітки до звітів), і вимоги до них.

Важливими складовими НП(С)БОДС 101 є норми щодо розкриття інформації про зв’язані сторони, події після дати балансу, складові інформації, яка потребує розкриття у фінансовій звітності. Визначаються основні складові, які має містити фінансова звітність, а саме: інформація про суб’єкт державного сектору; дата звітності та звітний період; дані про валюту звітності та одиницю її виміру; відповідна інформація за звітний період і аналогічний період попереднього року; інша інформація (про облікову політику суб’єкта державного сектору та її зміни, консолідацію фінансових звітів, припинення (ліквідацію) окремих видів діяльності, обмеження щодо володіння активами, участь у спільних під-

приємствах, виявлені помилки минулих років та пов'язані з ними коригування, переоцінку статей фінансових звітів тощо).

Інформація про суб'єкт державного сектору, яка підлягає розкриттю у фінансовій звітності, включає: найменування, організаційно-правову форму та місцезнаходження суб'єкта державного сектору; короткий опис основної діяльності суб'єкта державного сектору; код відомчої класифікації бюджету, назву органу управління, у віданні якого перебуває суб'єкт державного сектору; середню кількість працівників суб'єкта державного сектору протягом звітного періоду; дату затвердження звітності та назву суб'єкта державного сектору, що її затвердив.

Кожний фінансовий звіт повинен містити дату, станом на яку наведені його показники, або період, який він охоплює. Якщо період, за який складено фінансовий звіт, відрізняється від звітного періоду, то причини і наслідки цього мають розкриватися у примітках до фінансової звітності.

У примітках до фінансової звітності також розкривається інформація:

- яка не наведена безпосередньо у фінансовій звітності, але є обов'язковою згідно з відповідними національними положеннями (стандартами) бухгалтерського обліку в державному секторі;
- що містить додатковий аналіз статей звітності, потрібний для забезпечення її зрозумілості та доречності;
- про орган, який має повноваження згідно із законодавством вносити зміни до фінансової звітності після оприлюднення;
- стосовно змісту події, що відбулася після дати балансу, та оцінку її впливу на фінансовий результат або обґрунтування щодо неможливості проведення такої оцінки;
- про події після дати балансу, які не потребують коригування статей фінансової звітності;
- про виконання бюджету (кошторису) щодо: різниці між остаточно скоригованими показниками плану на звітний період з урахуванням змін і фактичними сумами виконання та причини їх виникнення; причини відхилення між затвердженими показниками плану на звітний період та остаточно скоригованими показниками плану на звітний період з урахуванням змін.

За наявності операцій зв'язаних сторін у примітках до фінансової звітності наводиться така інформація: види та обсяги операцій (сума або частка у загальному обсязі) зв'язаних сторін і характер відносин між такими зв'язаними сторонами; суми дебіторської та кредиторської заборгованостей за операціями зв'язаних сторін.

НП(С)БОДС 102 “Консолідована фінансова звітність” регламентує порядок складання консолідованої фінансової звітності, загальні вимоги до розкриття інформації в ній, методики консолідації показників фінансової звітності контрольованих суб’єктів державного сектору.

Важливою інноваційною складовою цього стандарту є методологія складання загальної консолідованої фінансової звітності суб’єктів державного сектору, яка формується Державною казначейською службою України з метою отримання інформації про загальний майновий стан і результати діяльності суб’єктів державного сектору та бюджетів. Така звітність включає консолідований баланс, консолідований звіт про фінансовий результат, консолідований звіт про рух грошових коштів, консолідований звіт про власний капітал згідно з додатками.

Формування загальної консолідованої фінансової звітності здійснюватиметься шляхом упорядкованого додавання показників такої звітності контролюючих суб’єктів державного сектору та бюджетів. Загальна консолідована фінансова звітність складатиметься за показниками такої звітності контролюючих суб’єктів державного сектору й бюджетів з використанням єдиної облікової політики для подібних операцій та інших подій за схожих обставин. Якщо при її складанні неможливо застосувати єдину облікову політику, то про це зазначатиметься у примітках до загальної консолідованої фінансової звітності державного сектору.

У цьому стандарті наведено склад інформації, яка розкриватиметься у примітках до консолідованої фінансової звітності (перелік контрольованих суб’єктів державного сектору, що належать до сфери управління, із зазначенням найменування, країни та місця реєстрації і місцезнаходження й короткого опису основної діяльності; найменування контролюючих суб’єктів державного сектору іншої економічної групи, від яких отримувались активи для покриття витрат із реалізації їх цілей; обсяги цих активів і не використані (або не повернені) залишки на кінець звітного періоду; причини, з яких показники фінансової звітності контрольованих суб’єктів державного сектору не включено до консолідованої фінансової звітності).

У примітках до консолідованої фінансової звітності також наводиться інформація про статті, до яких застосовувалася різна облікова політика.

НП(С)БОДС 103 “Фінансова звітність за сегментами” встановлює порядок формування інформації про доходи, витрати, фінансові результати, активи і зобов’язання звітних сегментів та її розкриття у фінансо-

вій звітності суб'єктів державного сектору, які складають консолідовану фінансову звітність та/або мають територіально відокремлені підрозділи. Інформація про звітні сегменти наводиться у формі "Додаток до приміток до річної фінансової звітності "Інформація за сегментами".

Методологічні засади цього стандарту є абсолютно інноваційними для бухгалтерського обліку державного сектору України.

Поточний бухгалтерський облік та фінансова звітність суб'єктів державного сектору нині не передбачають диференціації витрат і надходжень у розрізі географічних сегментів і сегментів діяльності, які визначаються з урахуванням бюджетної класифікації (бюджетних програм) та організаційної структури суб'єкта державного сектору.

Формуються звітні сегменти на основі виокремлених сегментів діяльності й географічних сегментів і шляхом об'єднання кількох подібних сегментів одного виду в окремий звітний сегмент. Подібними визнають сегменти, які мають протягом кількох звітних періодів однакові (наближені) значення фінансового результату та відповідають більшості критеріїв визначення сегмента діяльності і географічного сегмента. Основою для вирішення географічного сегмента може бути діяльність, яка ведеться в окремій області (областях) України, в окремій зарубіжній країні, у кількох зарубіжних країнах. Суб'єкт державного сектору самостійно визначає ступінь деталізації географічних регіонів з огляду на необхідність розкриття суттєвої інформації.

Сегмент діяльності або географічний сегмент суб'єкта державного сектору визнається звітним, якщо більша частина його доходу походить від реалізації послуг (робіт) зовнішнім споживачам і одночасно показники його діяльності відповідають одному з критеріїв: дохід становить не менш ніж 10 % сукупного доходу; витрати становлять не менш ніж 10 % сумарного обсягу витрат усіх сегментів певного виду (діяльності або географічного відповідно); балансова вартість активів становить не менш ніж 10 % сукупної балансової вартості активів усіх сегментів певного виду (діяльності або географічного відповідно).

Сегмент, який не відповідає зазначеним критеріям, може бути визнаний звітним сегментом, якщо має важливе значення для суб'єкта державного сектору в цілому (забезпечує діяльність інших сегментів тощо) й інформація про нього є суттєвою.

Звітні сегменти поділяють на пріоритетні й допоміжні. У фінансовій звітності інформація про пріоритетні звітні сегменти (діяльності або географічні) розкривається детальніше. При визначенні пріоритетного

виду звітнього сегмента враховується організаційна структура суб'єкта державного сектору. Пріоритетним може бути визначено або сегмент діяльності, або географічний сегмент. За певних обставин (реорганізація суб'єкта державного сектору, припинення певного виду діяльності тощо) суб'єкт державного сектору може змінити у звітньому періоді пріоритетний сегмент.

Види сегментів та їх пріоритетність визначаються обліковою політикою суб'єкта державного сектору.

Доходами звітнього сегмента визнається частина доходів суб'єкта державного сектору, отримання яких забезпечено звичайною діяльністю сегмента діяльності або географічного сегмента та які безпосередньо можуть бути віднесені до звітнього сегмента, за вирахуванням податків і зборів. Фінансові доходи і фінансові витрати звітніх сегментів наводяться у примітках, якщо отримання фінансових доходів є основною діяльністю суб'єкта державного сектору. Доходи і витрати звітніх сегментів, пов'язані з продажем та зменшенням корисності фінансових інвестицій, наводяться, якщо здійснення фінансових інвестицій є основною діяльністю суб'єкта державного сектору.

Активами звітнього сегмента визнаються активи сегмента діяльності або географічного сегмента, які використовуються ним для виконання звичайної діяльності і безпосередньо стосуються цього сегмента, зобов'язаннями – заборгованість сегмента діяльності або географічного сегмента суб'єкта державного сектору, що виникла внаслідок виконання ним звичайної діяльності й безпосередньо стосується цього сегмента.

НП(С)БОДС 105 “Фінансова звітність в умовах гіперінфляції” визначає методологічні засади коригування фінансової звітності та консолідованої фінансової звітності в умовах гіперінфляції і загальні вимоги до розкриття інформації про коригування у примітках до фінансової звітності. Стандартом встановлено, що показники річної фінансової звітності суб'єктів державного сектору за умови досягнення значення кумулятивного приросту інфляції 90 % і більше підлягають перерахуванню із застосуванням коефіцієнта коригування. Інноваційність стандарту полягає в тому, що ним запроваджуються єдині підходи до оцінки статей усіх форм звітності з урахуванням чинника інфляції. Дотепер такі перерахунки в системному порядку не проводилися.

НП(С)БОДС 121 “Основні засоби” регламентує методологічні засади обліку та оцінки основних засобів суб'єктів державного сектору. Серед інновацій – установлення порога суттєвості для переоцінки об'єк-

тів основних засобів – величини, що дорівнює 10-відсотковому відхиленню залишкової вартості об'єктів основних засобів від їхньої справедливої вартості.

Крім того, при визначенні суми очікуваного відшкодування необоротного активу вперше використовується поняття теперішньої вартості майбутніх чистих грошових надходжень від використання необоротного активу. Проте методика обчислення такої вартості не наводиться, що ускладнюватиме практичне запровадження стандарту.

Новацією також є запровадження регулярної переоцінки основних засобів тієї групи, об'єкти якої вже зазнали переоцінки. Подальша переоцінка основних засобів повинна мати таку частоту, щоб їхня залишкова вартість на дату балансу суттєво не відрізнялася від справедливої вартості.

Такий підхід до періодичності переоцінки подібний до альтернативного підходу МСБОДС 17 “Основні засоби” та притаманний обліку основних засобів суб'єктів підприємницької діяльності.

Революційною новацією НП(С)БОДС 121 є те, що він запроваджує щомісячне нарахування амортизації: вартість об'єкта основних засобів розподіляється на систематичній основі протягом строку його корисного використання (експлуатації) та входить до витрат суб'єкта державного сектору. Місячна сума амортизації визначається діленням річної суми амортизації на 12.

У МСБОДС 17 визначено, що для розподілення суми активу, що амортизується, на систематичній основі протягом строку його корисної експлуатації можна використовувати різні методи амортизації. Вони включають методи прямолінійного списання, зменшення залишку та суми одиниць продукції. Результатом застосування прямолінійного методу амортизації є постійні відрахування протягом строку корисної експлуатації активу, методу зменшення залишку – зменшення суми відрахувань протягом строку корисної експлуатації активу, методу суми одиниць продукції – відрахування, базовані на очікуваному використанні або продуктивності активу. Метод, який застосовують щодо активу, обирають на основі очікуваної форми економічних вигід або потенціалу корисності й застосовують постійно від періоду до періоду, якщо не трапляється змін в очікуваній моделі економічних вигід від цього активу або потенціалу його корисності.

НП(С)БОДС 122 “Нематеріальні активи” визначає методологічні засади формування у бухгалтерському обліку інформації про нематері-

альні активи і незавершені капітальні інвестиції в нематеріальні активи й розкриття інформації про них у фінансовій звітності.

Інноваційними є два моменти: порядок переоцінки нематеріальних активів та їх амортизація.

У стандарті зазначається: якщо у звітному році до проведення дооцінок відбулась уцінка об'єкта нематеріальних активів, то сума його дооцінки має визначатися доходами суб'єкта державного сектору в сумі, що не перевищує суми зазначеної уцінки із зарахуванням суми перевищення до фонду дооцінки звітного року.

Якщо у звітному році до проведення уцінки відбулася дооцінка об'єкта нематеріальних активів, то сума уцінки буде зараховуватися на зменшення фонду дооцінки, але не більше від суми дооцінки з внесенням різниці до складу витрат звітного періоду.

Залишок фонду дооцінки активів на дату річного балансу списується на фінансовий результат минулих звітних періодів.

Вартість нематеріального активу з визначеним строком корисного використання (експлуатації) розподіляється на систематичній основі протягом строку його корисного використання (експлуатації).

Амортизацію нематеріальних активів суб'єкти бухгалтерського обліку в державному секторі нараховують із застосуванням прямолінійного методу.

НП(С)БОДС 123 “Запаси” визначає методологічні засади формування в бухгалтерському обліку інформації про запаси і розкриття відповідної інформації у фінансовій звітності.

Стандартом запроваджена єдина класифікація запасів для цілей бухгалтерського обліку, яка дещо відрізняється від класифікації, передбаченої у відповідному міжнародному стандарті – МСБОДС 12. Вона не включає такі групи активів: запаси озброєння; запаси складів споживчих товарів; стратегічні запаси (наприклад, енергетичні резерви); запаси невипущеної валюти; поштові матеріали, утримувані для продажу (наприклад, марки); земля/нерухомість, утримувана для продажу.

Ця відмінність зумовлена особливостями господарської діяльності державного сектору України та її законодавчим забезпеченням.

НП(С)БОДС 124 “Доходи” визначає методологічні засади формування в бухгалтерському обліку інформації про доходи від обмінних та необмінних операцій.

У міжнародній практиці для обліку доходів застосовують МСБОДС 9 “Дохід від операцій обміну” та МСБОДС 23 “Доходи від необмінних операцій (податки та трансфери)”.

Відповідно до НП(С)БОДС 124 “Доходи” дохід від обмінних операцій оцінюється за вартістю активів, яка була отримана або підлягає отриманню.

Однак у МСБОДС 9 визначено, що дохід слід оцінювати за справедливою вартістю компенсації, яка була отримана або підлягає отриманню. У більшості випадків компенсація надається у грошовій формі або у формі грошових еквівалентів, а дохід виражається в тій сумі грошових коштів чи їх еквівалентів, яка була отримана або підлягає отриманню. Проте в разі відстрочення надходження грошових коштів або їх еквівалентів справедлива вартість компенсації може бути нижчою від номінальної суми грошових коштів, яка була чи буде отримана. Наприклад, суб’єкт господарювання може надати безпроцентний кредит покупцеві або прийняти від покупця у вигляді компенсації за реалізацію товарів вексель до отримання, ставка процента якого буде нижчою за ринкову. Коли домовленість фактично є фінансовою операцією, справедлива вартість компенсації визначається шляхом дисконтування всіх майбутніх надходжень із застосуванням умовної ставки процента.

НП(С)БОДС 125 “Зміни облікових оцінок та виправлення помилок” визначає порядок розкриття у фінансовій звітності інформації щодо змін в облікових оцінках, змін в обліковій політиці та виправлення суттєвих помилок. Методологічні засади, на яких базується цей стандарт, як власне і форми фінансової звітності, абсолютно нові для державного сектору України та відповідають загальновизнаній міжнародній практиці.

Проте у НП(С)БОДС 125 немає класифікації та розкриття інформації про екстраординарні статті, а також окремого розкриття інформації про певні статті у фінансових звітах, що зазначена у МСБОДС 3.

НП(С)БОДС 126 “Оренда” визначає методологічні засади формування у бухгалтерському обліку інформації про орендні операції та її розкриття у фінансовій звітності орендарів і орендодавців.

Відмінність від відповідного міжнародного стандарту полягає у тому, що отримані в операційну оренду активи суб’єктом державного сектору (орендарем) відображаються на позабалансовому рахунку бухгалтерського обліку за вартістю, зазначеною в договорі про оренду. У МСБОДС 13 цієї норми немає.

НП(С)БОДС 127 “Зменшення корисності активів” визначає методологічні засади формування в бухгалтерському обліку інформації про зменшення корисності активів та її розкриття у фінансовій звітності.

При визначенні потенціалу корисності активу в межах вітчизняної облікової практики йдеться про активи, що безпосередньо не генерують надходження грошових коштів, проте ці активи не розглядають окремо від активів, що генерують грошові кошти.

На сьогодні ознака того, що бюджетні установи є неприбутковими організаціями, свідчить про наявність у їхній діяльності в переважній більшості активів, які не генерують грошові кошти. Разом з тим бюджетні установи та організації можуть здійснювати операції підприємницького характеру, зараховуючи фінансовий результат на збільшення (зменшення) кошторису доходів і видатків у наступному році.

Активи суб'єктів державного сектору (як ті, що генерують, так і ті, що не генерують грошові кошти) обліковуються за однаковими принципами та підходами, що суперечить міжнародній обліковій практиці.

Якщо в міжнародній практиці під час переоцінки активів, які не генерують грошові кошти, передусім ураховують умови, за яких слід здійснити переоцінку активів, то у вітчизняній практиці відповідно до ПСБОДС 121, 122 враховують поріг суттєвості для проведення переоцінки об'єктів основних засобів у розмірі 10 % відхилення, що менш коректно порівняно з міжнародною практикою.

НП(С)БОДС 128 “Забезпечення, непередбачені зобов'язання та непередбачені активи” визначає методологічні засади формування в бухгалтерському обліку інформації про зобов'язання, забезпечення, непередбачені зобов'язання, непередбачені активи та її розкриття у фінансовій звітності.

НП(С)БОДС 128 не поширюється на визнання й оцінку зобов'язань, забезпечень, непередбачуваних зобов'язань та непередбачуваних активів, які визначаються в інших національних положеннях (стандартах) бухгалтерського обліку в державному секторі, а також на зобов'язання бюджетів усіх рівнів із соціальних виплат і відшкодування пільг.

Однак у МСБОДС 19 класифікація винятків є ширшою, за винятком забезпечень та непередбачених зобов'язань, які:

- а) виникають у результаті соціальних пільг; вони забезпечуються суб'єктом господарювання, що не отримує компенсації, яка приблизно дорівнює вартості наданих безпосередньо в обмін товарів

- і послуг, з метою отримання компенсації від отримувачів цих виплат;
- б) є результатом фінансових інструментів, обліковуваних за справедливою вартістю;
 - в) є результатом контрактів, що підлягають виконанню, за винятком випадків, коли контракт є обтяжливим, та відповідають іншим положенням цього параграфа;
 - г) виникають у страхових суб'єктів господарювання від контрактів із власниками страхових полісів;
 - ґ) належать до сфери застосування інших МСБОДС;
 - д) виникають у зв'язку з податками на прибуток чи еквівалентами податків на прибуток;
 - е) виникають від виплат працівникам, за винятком виплат при звільненні у результаті реструктуризації, розглянутої в цьому Стандарті.
- Відповідно до НП(С)БОДС 128 зобов'язання поділяються на:

- довгострокові;
- поточні;
- забезпечення;
- непередбачені зобов'язання;
- доходи майбутніх періодів.

У МСБОДС 19 такого поділу немає.

Крім того, у МСБОДС 19 зазначено, що забезпечення слід визнавати, якщо:

- а) суб'єкт господарювання має теперішню заборгованість (юридичну чи конструктивну) внаслідок минулої події;
- б) ймовірно, що вилучення ресурсів економічно вигідних або потенційно корисних буде потрібним для погашення заборгованості;
- в) можна достовірно оцінити суму заборгованості.

Якщо ці умови не виконуються, забезпечення не визнається.

НП(С)БОДС 129 “Інвестиційна нерухомість” визначає методологічні засади формування в бухгалтерському обліку інформації про інвестиційну нерухомість та її розкриття у фінансовій звітності. Дотепер у бухгалтерському обліку державного сектору України такий об'єкт обліку, як “інвестиційна нерухомість”, не передбачався, а отже, не використовувалися поняття та методики його обліку.

Якщо порівняти текст стандарту з МСБОДС, то можна помітити такі невідповідності.

Згідно з НП(С)БОДС 129 витрати, що здійснюються для підтримання інвестиційної нерухомості в робочому стані та одержання первісно визначеної суми майбутніх економічних вигід від її використання, входять до складу витрат звітного періоду.

У МСБОДС 16 визначено, що подальші видатки, пов'язані з уже визнаною інвестиційною нерухомістю, слід додавати до балансової вартості інвестиційної нерухомості, якщо є ймовірність одержання суб'єктом господарювання майбутніх економічних вигід або потенціалу корисності протягом усього строку експлуатації інвестиційної нерухомості, що перевищує останні визначені стандартні виробничі характеристики наявної інвестиційної нерухомості. Усі інші подальші видатки слід визнавати як витрати того періоду, в якому вони здійснені. Крім того, зазначається, що суб'єктові господарювання слід обрати своєю обліковою політикою модель справедливої вартості або модель оцінки за собівартістю та застосовувати цю політику до всієї інвестиційної нерухомості.

Справедлива вартість інвестиційної нерухомості повинна відображати фактичний ринковий стан та обставини на звітну дату, а не на дату в минулому чи в майбутньому.

Після первісного визнання суб'єкт господарювання, що обирає модель оцінки за собівартістю, повинен оцінювати всю свою інвестиційну нерухомість, застосовуючи базовий підхід МСБОДС 17 "Основні засоби", тобто за собівартістю мінус накопичена амортизація і будь-які накопичені збитки від зменшення корисності.

Така модель оцінки інвестиційної нерухомості може бути використаною за умови іншого бюджетного законодавства та розвинутіших ринкових відносин у країні.

Дослідження відповідності НП(С)БОДС 130 "Вплив змін валютних курсів" та 131 "Будівельні контракти" міжнародним стандартам виявило, що перший – гармонізовано з МСБОДС 4 "Вплив змін валютних курсів", а другий – із МСБОДС 11 "Будівельні контракти".

НП(С)БОДС 130 "Вплив змін валютних курсів" визначає загальні методологічні засади формування в бухгалтерському обліку інформації про операції в іноземних валютах та відображення показників статей фінансової звітності зарубіжних суб'єктів державного сектору в грошовій одиниці України. Норми стандарту відповідають міжнародній та чинній практиці у державному секторі України.

НП(С)БОДС 131 “Будівельні контракти” визначає порядок формування у бухгалтерському обліку інформації про доходи та витрати, пов’язані з виконанням будівельних контрактів, та її розкриття у фінансовій звітності. Він регулює порядок визнання доходів та витрат протягом виконання будівельного контракту з урахуванням ступеня завершеності робіт на дату балансу.

Цим стандартом встановлено методи визначення ступеня завершеності робіт за будівельним контрактом, методику розрахунку кінцевого фінансового результату за будівельним контрактом з фіксованою ціною, за ціною “витрати плюс”, складу витрат, безпосередньо пов’язаних з виконанням будівельного контракту.

НП(С)БОДС 132 “Виплати працівникам” визначає методологічні засади формування в бухгалтерському обліку інформації про виплати (у грошовій і негрошовій формах) за роботи, виконані працівниками, та її розкриття у фінансовій звітності.

Встановлено класифікацію виплат працівникам, яка включає поточні виплати, виплати при звільненні та інші виплати. Нововведенням є те, що виплати за невідпрацьований час, які підлягають накопиченню, визнаються зобов’язанням через створення забезпечення у звітному періоді. Виплати за невідпрацьований час, що не підлягають накопиченню, визнаються зобов’язанням у тому періоді, в якому час відсутності працівника підлягає оплаті.

Зобов’язання щодо виплат при звільненні визнається, якщо суб’єкт державного сектору має невідмовне зобов’язання звільнити працівника або кількох працівників до досягнення ними пенсійного віку або надавати виплати при звільненні згідно із законодавством, контрактом чи іншою угодою. Виплати при звільненні визнаються витратами того періоду, в якому виникають зобов’язання за такими виплатами.

У примітках до фінансової звітності має наводитися інформація щодо створеного забезпечення за невідпрацьований час. Створення забезпечення у звітному періоді взагалі не передбачено чинними актами законодавства, а відтак не є операцією, властивою діяльності суб’єкта державного сектору.

НП(С)БОДС 133 “Фінансові інвестиції” визначає методологічні засади формування в бухгалтерському обліку інформації про фінансові інвестиції, операції зі спільної діяльності та її розкриття у фінансовій звітності.

Встановлено підходи до визнання фінансових інвестицій, які визнаються, якщо суб’єкт державного сектору здійснює контроль за такими

інвестиціями, їх оцінка може бути достовірно визначена та є ймовірність отримання суб'єктом державного сектору економічних вигід або потенціалу корисності.

Визначено порядок оцінки фінансових інвестицій. Оцінка й облік фінансових інвестицій здійснюються за кожною фінансовою інвестицією, а фінансові інвестиції у підприємства державного та комунального секторів економіки, які належать до сфери управління суб'єкта державного сектору, відображаються за кожним підприємством.

Стосовно спільної діяльності, то чинним законодавством не визначено порядок обліку активів, зобов'язань доходів і витрат учасниками спільної діяльності.

Згідно з НП(С)БОДС 133 термін “спільна діяльність” визначено як діяльність зі створенням або без створення юридичної особи, яка є об'єктом спільного контролю двох або більше сторін відповідно до письмового договору між ними.

Запроваджуються й інші нові терміни для суб'єктів державного сектору, такі як “оператор спільної діяльності” та “спільний контроль”. За стандартом оператор спільної діяльності – учасник спільної діяльності без створення юридичної особи, якому згідно з договором доручено вести справи спільної діяльності, зокрема її бухгалтерський облік, а спільний контроль – це розподіл контролю за діяльністю відповідно до договору про ведення спільної діяльності.

НП(С)БОДС 134 “Фінансові інструменти” визначає методологічні засади формування в бухгалтерському обліку інформації про фінансові інструменти та її розкриття у фінансовій звітності.

Чинним законодавством питання обліку фінансових інструментів не врегульовано.

У стандарті застосовані нові терміни, які не використовувалися у бюджетному законодавстві, зокрема: валютний ризик; дебіторська заборгованість, не призначена для перепродажу; інструмент власного капіталу суб'єкта господарювання; об'єкт хеджування; фінансовий інструмент та ін.

Визначено порядок визнання та оцінки фінансових інструментів. Фінансовий актив або фінансове зобов'язання відображається у балансі, якщо суб'єкт державного сектору є стороною договору щодо фінансового інструменту. Крім того, визначені умови обліку хеджування.

НП(С)БОДС 135 “Витрати” встановлює методологічні засади формування в бухгалтерському обліку інформації про витрати та її розкриття у фінансовій звітності.

Запроваджено нововведення щодо класифікації витрат. Витрати суб'єктів державного сектору класифікуються в бухгалтерському обліку за групами витрат: за обмінними операціями й за необмінними операціями.

Наводяться умови визнання та оцінки витрат, а також склад собівартості продукції, робіт і послуг.

Як висновок слід зазначити, що НП(С)БОДС ґрунтуються на концептуальних положеннях міжнародних стандартів, які є основою для розроблення країною власних стандартів бухгалтерського обліку. МСБОДС містять єдині методологічні підходи до оцінки та розкриття інформації. Їх положення набагато ширші, ніж ураховані в НП(С)БОДС, розроблених для державного сектору України. НП(С)БОДС відповідають вимогам міжнародних стандартів з урахуванням соціально-економічного розвитку та особливостей національного бюджетного законодавства. Поглиблення ринкових відносин в Україні, удосконалення державного управління неминуче приведуть до прямого запровадження МСБОДС, як це відбулося в корпоративному секторі національної економіки.

Разом з тим треба враховувати, що при запровадженні НП(С)БОДС у суб'єктів державного сектору виникнуть певні проблеми, а саме:

- деякі положення бюджетного законодавства та нормативно-правового забезпечення бухгалтерського обліку не повною мірою відповідають вимогам застосування методу нарахувань. У законодавстві України чітко не визначено методи ведення бухгалтерського обліку в державному секторі й консолідації інформації про виконання бюджетів. Унаслідок застосування різних методів ведення бухгалтерського обліку в органах державного сектору запроваджені й діють декілька планів рахунків бухгалтерського обліку, які суттєво відрізняються один від одного за деталізацією та структурою;
- перехід на НП(С)БОДС для суб'єктів державного сектору потребує вироблення єдиної облікової політики і напрацювання нормативно-правових актів, що встановлюють вимоги до обліку та звітності в державних органах і установах з урахуванням міжнародних норм;
- немає програмного забезпечення, яке б ураховувало особливості застосування НП(С)БОДС;
- перехід на НП(С)БОДС для суб'єктів державного сектору потребує навчання бухгалтерського персоналу нових правил ведення бухгалтерського обліку та звітності.

Усе це свідчить про необхідність *формування стратегії та плану запровадження НП(С)БОДС*, розроблення яких мають терміново розпочати Міністерство фінансів України та Державна казначейська служба України спільно з Методологічною радою з бухгалтерського обліку. Зазначена стратегія має спрямовуватися на:

- подальшу гармонізацію положень нормативно-правового забезпечення бухгалтерського обліку в державному секторі з вимогами МСБОДС;
- виявлення проблемних питань методичного та організаційного забезпечення складання фінансової звітності суб'єктами державного сектору відповідно до НП(С)БОДС і опрацювання основних положень цих стандартів та інших нормативно-правових актів з бухгалтерського обліку в державному секторі;
- розроблення методичних рекомендацій щодо заповнення окремих форм фінансової звітності відповідно до вимог МСБОДС та надання іншої методологічної, методичної допомоги органам державного управління, суб'єктам державного сектору з питань практичного застосування МСБОДС і фінансової звітності в державному секторі;
- розроблення заходів щодо запровадження НП(С)БОДС.

Отже, досягти значних результатів у розвитку методології бухгалтерського обліку в державному секторі можна лише за умови застосування єдиних підходів до ведення бухгалтерського обліку виконання бюджетів, розпорядників бюджетних коштів і державних цільових фондів. Відсутність єдиної методології складання звітності про стан виконання кошторисів і бюджетів не сприяє отриманню повної і транспарентної інформації для прийняття ефективних управлінських рішень і накладає обмеження на здійснення контролю в частині попередження порушень у процесі виконання бюджету.

12.7. ЗАСТОСУВАННЯ МЕТОДУ НАРАХУВАННЯ У КОМБІНАЦІЇ З КАСОВИМ МЕТОДОМ ТА ЕКОНОМІЧНОЮ КЛАСИФІКАЦІЄЮ IMF GFSM 2001

Основна тенденція реформування бухгалтерського обліку у державному секторі полягає у наближенні його методології до засад обліку підприємницької діяльності. Це зумовлено, з одного боку, прогресом концептуальних підходів і методичних прийомів, напрацьованих дотепер у методології обліку підприємницької діяльності, з другого – праг-

ненням надавати користувачам фінансової та бюджетної звітності інформацію, яка зможе стати ефективним підґрунтям прийняття управлінських рішень на державному рівні.

Ключовим чинником реформування бухгалтерського обліку в державному секторі є запровадження методу нарахувань.

Міжнародною практикою бухгалтерського обліку визначено два методи визнання доходів і витрат з метою визначення фінансового результату діяльності суб'єкта господарювання: касовий та нарахування. У державному секторі кожний з них має модифікований варіант (рис. 12.7.1).

Касовий метод ведення обліку полягає в реєстрації касових потоків надходження і вибуття грошових коштів до державного, місцевих бюджетів та бюджетних установ. Основна його перевага – у простоті, доступності та наявності інформації про грошові потоки.

На певному етапі розвитку управління державними фінансами однієї реєстрації касових потоків стає недостатньо. Вона не дає змоги повною мірою відстежити виконання бюджету та ефективність використання коштів бюджетними установами. Водночас у державному секторі є певні активи і зобов'язання, наприклад, державний борг, надані бюджетні кредити, оцінка яких за касовим методом при відображенні у бюджет-

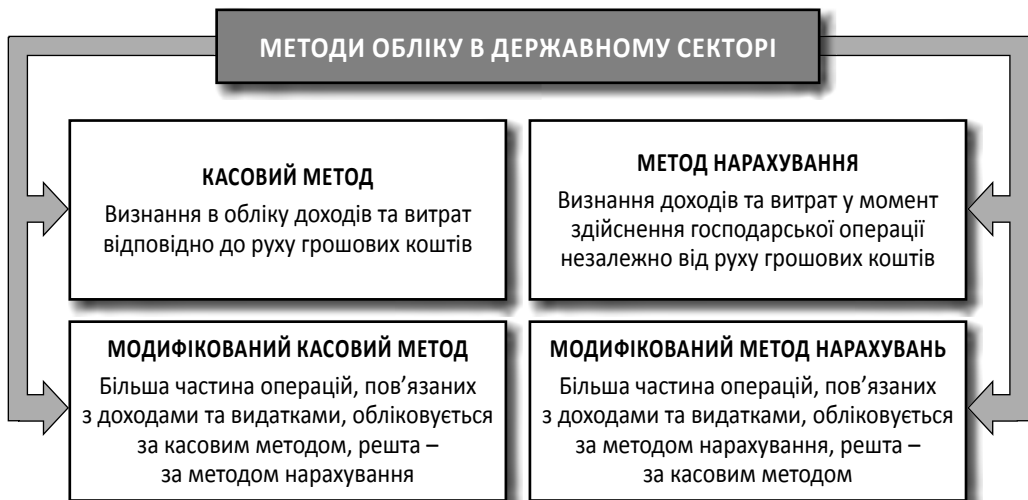


Рис. 12.7.1. **Методи визнання доходів і витрат у державному секторі**

Складено авторами.

ній звітності не об'єктивна. Модифікований касовий метод частково допомагає уникнути цієї колізії.

Модифікований касовий метод в обліку виконання державного бюджету в Україні передбачає фіксацію касових потоків, але визнання державного боргу і бюджетних кредитів здійснюється за методом нарахування. За цим методом визнається також деяка частина розрахунків, яка виникає в процесі виконання бюджету. Певні активи й зобов'язання, крім наведених, також впливають на ліквідність і платоспроможність держави, тому оцінюються за методом нарахування. До таких, зокрема, належать зобов'язання з оплати праці, яка у багатьох країнах прирівнюється до джерел покриття дефіциту бюджету. Якщо держава в будь-який момент затримує виплату заробітної плати, то таким чином занижує дефіцит, а відповідно – і свої витрати. Отже, заборгованість із заробітної плати є джерелом фінансування дефіциту бюджету і водночас державним боргом.

Застосування *методу нарахування* в державному секторі передбачає оцінку й відображення в обліку та звітності всіх активів і зобов'язань держави. До оцінки належать не тільки основні засоби, матеріальні запаси та інші оборотні й необоротні активи, які є об'єктами обліку в теперішній час, а й усі нематеріальні активи, у тому числі всі права, які перебувають у власності держави, всі природні ресурси, які є державним активом і перебувають у власності держави, пенсійні зобов'язання держави перед майбутніми пенсіонерами. Для прийняття управлінських рішень на державному рівні така інформація дуже важлива.

Модифікований метод нарахування застосовується для оцінки активів і зобов'язань. На певному етапі запровадження методу нарахування стало зрозуміло, що на підставі його використання повністю оцінити їх неможливо.

Концептуально модифікований метод нарахування загалом збігається з повним методом нарахування. За його використання операції визнаються в момент виникнення або зміни вартості активів, але він має певні обмеження. На сьогодні не всі активи і зобов'язання бюджетних установ підлягають реальній оцінці: наприклад, вартість придбання основних засобів списується за рахунок відповідних джерел фінансування без подальшого нарахування амортизації.

Модифікований метод нарахування існує сьогодні як перехідний з метою створення необхідних умов для запровадження повного методу нарахування. Наприклад, запровадження нарахування амортизації не-

оборотних активів потребує визначення їх реальної (справедливої) вартості, визначення терміну корисної експлуатації за їх групами. З огляду на стан основних засобів у державному секторі, можна зробити висновок, що цей процес потребує великої організаційної роботи та методичної підготовки і відповідно часу.

Порівняння методів нарахування і касового свідчить про те, що перший є прогресивнішим. Головна перевага касового методу полягає в тому, що доходи і витрати, визнані в бухгалтерському обліку, мають касове забезпечення. За методу нарахування операції визнаються в момент здійснення або зміни економічної вартості активів і зобов'язань.

Наприклад, вимоги держави до платників податків можуть виникнути в момент, коли відбувається надходження до ДПСУ податкової декларації або платник податків здійснив ту дію, наслідком якої є виникнення у нього зобов'язання зі сплати податку. В оцінці таких операцій полягає складність методу нарахування. Головна його перевага – достовірність звітності з позиції економічного змісту її показників.

Формування звітності за касовим методом обліку включає звіт щодо виконання бюджету відповідно до вітчизняного бюджетного законодавства. За змістом ця звітність відображає грошові потоки – доходи та видатки, джерела фінансування дефіциту. Вона є публічною, фактично це єдина звітність про операції уряду. Звітність органів виконавчої влади не публікується.

Головні особливості методу нарахування відображено на рис. 12.7.2.

На рис. 12.7.3–12.7.5 наведено переваги та недоліки касового методу і методу нарахування, реалізація можливостей методу нарахування.

У табл. 12.7.1 наведено дані щодо застосування методу визнання доходів і витрат у бухгалтерському обліку державного сектору різних країн.

Дані табл. 12.7.1 свідчить про те, що із 43 країн застосовують касовий метод – 24 країни, модифікований касовий – 14, метод нарахування – 10, модифікований метод нарахування – 7 країн. Із загальної кількості країн тільки десять (Австралія, Азербайджан, Албанія, Великобританія, Грузія, Киргизія, Молдова, Нова Зеландія, Таджикистан і Україна) використовують одночасно декілька методів ведення бухгалтерського обліку, решта країн – тільки один метод.

Вивчення теоретичного обґрунтування й практичного застосування різних методів визнання доходів і витрат у бухгалтерському обліку державного сектору України свідчить про нечіткість і неоднозначність цього

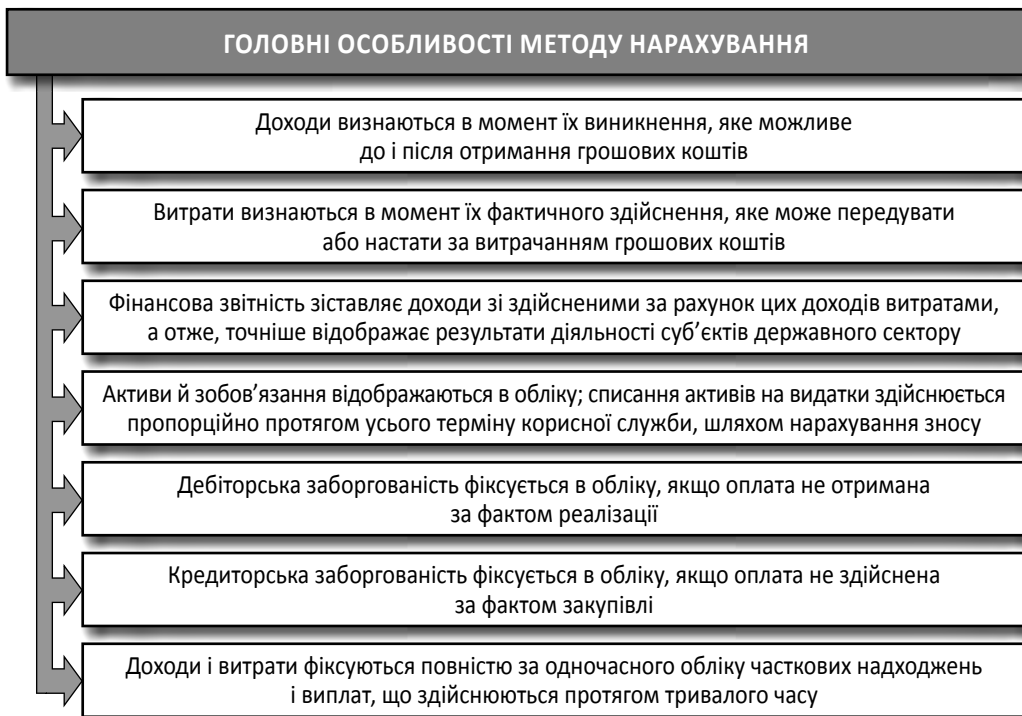


Рис. 12.7.2. Головні особливості методу нарахування бухгалтерського обліку

Складено авторами.

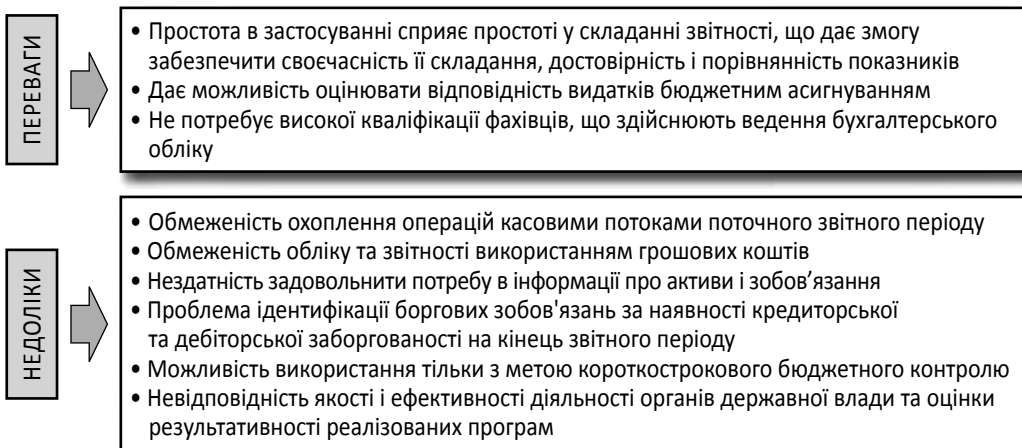


Рис. 12.7.3. Переваги і недоліки касового методу

Складено авторами.

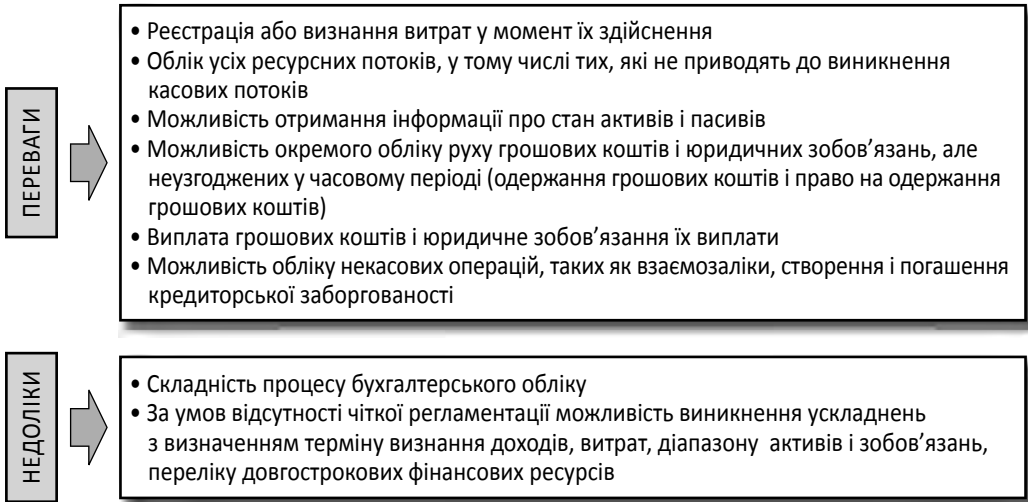


Рис. 12.7.4. Переваги і недоліки методу нарахування

Складено авторами.

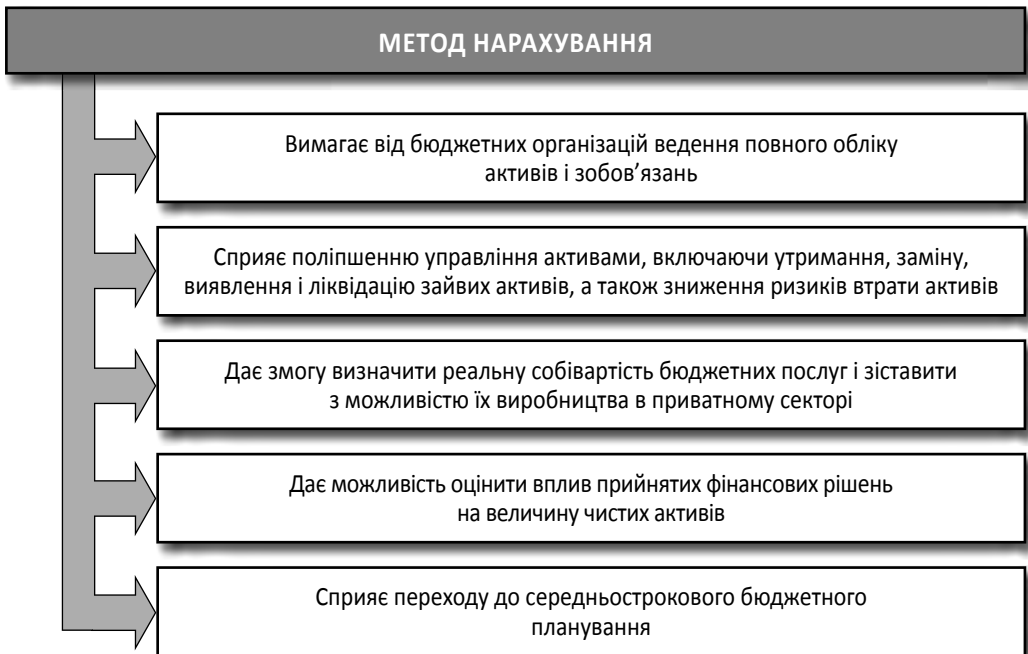


Рис. 12.7.5. Можливості реалізації методу нарахування

Складено авторами.

Таблиця 12.7.1

**Застосування методу визнання доходів і витрат
в бухгалтерському обліку державного сектору різних країн**

Країни	Касовий метод	Модифікований касовий метод	Метод нарахування	Модифікований метод нарахування
Австралія			•	•
Австрія	•			
Азербайджан		•	•	
Албанія	•			•
Бельгія	•			
Великобританія			•	•
Вірменія		•		
Греція	•			
Грузія	•		•	
Ізраїль		•		
Індонезія		•		
Ірландія		•		
Ісландія		•		
Йорданія		•		
Казахстан	•			
Камбоджа		•		
Канада			•	
Кенія	•			
Киргизія	•	•		
Колумбія			•	
Косово	•			
Македонія	•			
Марокко	•			
Мексика		•		
Молдова	•			•
Нідерланди	•			
Німеччина	•			
Нова Зеландія			•	•
Норвегія	•			
Росія				•
Сербія	•			
Словацька Республіка	•			
Словенія	•			
Суринам	•			
США			•	
Таджикистан	•			•
Туреччина	•			
Угорщина	•			
Україна		•	•	
Фінляндія		•		
Франція			•	
Хорватія		•		
Чеська Республіка	•			
Швеція		•		

Джерело: дані ОЕСРД (Бюджетна практика Світового банку та процедури управління базами даних, 2009 р.).

питання як у царині наукових досліджень, так і нормативно-правового забезпечення. Якщо терміни “касовий метод” і “метод нарахування” ще вживаються, то терміни “модифікований касовий метод” і “модифікований метод нарахування” не використовуються ні в теорії, ні на практиці. Лише в одному нормативному документі вказується на застосування касового методу, але не зазначається механізм його реалізації¹. У табл. 12.7.2 наведено інформацію щодо застосування методів нарахування та касового у бухгалтерському обліку державного сектору України.

У табл. 12.7.3 і 12.7.4 наведено дані щодо використання методів визнання окремих об’єктів бухгалтерського обліку у державному секторі України.

Успішне запровадження методу нарахування в бухгалтерському обліку державного сектору залежить від відповідності термінології нормативно-правового забезпечення бухгалтерського обліку Глосарію термінів МСБОДС². У табл. 12.7.5 наведено терміни МСБОДС із зазначенням статей відповідних стандартів, у яких наведено їх визначення. До таких термінів належать: метод обліку, метод нарахування, метод формування бюджету, порівнянна інформація про виконання бюджетів, підсумковий бюджет, первинний бюджет, дохід на активи плану.

Аналіз термінології бюджетних кодексів Казахстану, Молдови, Російської Федерації, Узбекистану, України, Таджикистану і законів про бухгалтерський облік цих країн свідчить про те, що в жодному з них терміни, наведені в табл. 12.7.5, не вживаються.

Аналіз використання у НП(С)БОДС термінів стосовно методу нарахування відповідно до МСБОДС, свідчить, що у НП(С)БОДС їх також не передбачено (табл. 12.7.6).

В Україні заплановано провести реформу бухгалтерського обліку в державному секторі до 2015 р. у два етапи³. Перший етап почався в 2007 р.

¹ Положення про організацію бухгалтерського обліку і звітності виконання державного та місцевих бюджетів в органах Державного казначейства України : затв. наказом Державного казначейства України від 28.11.2000 № 119.

² Міжнародні стандарти фінансової звітності громадського сектору : збірник / Глосарій термінів МСБОДС. – 2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www1.minfin.ru/ru/budget/sfo/msfo>.

³ Про затвердження Стратегії модернізації системи бухгалтерського обліку в державному секторі на 2007–2015 роки : затв. постановою Кабінету Міністрів України від 16.01.2007 № 34 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: zakon.rada.gov.ua/laws/show/34-2007.

Таблиця 12.7.2

Визначення сфери застосування методів нарахування та касового у нормативно-правовому забезпеченні бухгалтерського обліку державного сектору України

Назва нормативного документа	Зміст
<i>Метод нарахування</i>	
Стратегія модернізації системи бухгалтерського обліку в державному секторі на 2007–2015 роки : затв. постановою Кабінету Міністрів України від 16.01.2007 № 34	Бухгалтерський облік у бюджетних установах і державних цільових фондах ведеться за методом нарахування, за яким операції та події визнаються в момент їх виникнення, незалежно від дати надходження або сплати коштів (або їх еквівалентів)
<i>Касовий метод</i>	
Стратегія модернізації системи бухгалтерського обліку в державному секторі на 2007–2015 роки : затв. постановою Кабінету Міністрів України від 16.01.2007 № 34	Операції за доходами, видатками відображаються в бухгалтерському обліку в момент проведення відповідних платежів, а операції з фінансування бюджету – в момент зарахування коштів з одночасним відображенням боргу
Положення про організацію бухгалтерського обліку і звітності виконання державного та місцевих бюджетів в органах Державного казначейства України : затв. наказом Державного казначейства України від 28.11.2000 № 119	Операції з виконання бюджетів реєструються в бухгалтерському обліку в момент проведення відповідних платежів, що відповідає касовому методу ведення бухгалтерського обліку
Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI	Усі надходження бюджету та витрати бюджету обліковуються у валових показниках незалежно від того, чи передбачається у бюджетних призначеннях взаємозарахування цих показників

Складено авторами.

і закінчується у 2012 р. (внесенням змін до законодавства, підготовкою НП(С)БОДС). Другий етап, до 2015 р., передбачає ключові елементи реформи: посилення нормативної бази бухгалтерського обліку та звітності (відповідно до МСБОДС), застосування і створення уніфікованого програмного забезпечення для урядових організацій і країни загалом, відповідно до бюджетної класифікації на підставі Керівництва статистики державних фінансів 2001 (надалі – КСДФ 2001).

Таблиця 12.7.3

**Методи визнання об'єктів бухгалтерського обліку
в державному секторі (бюджетні установи)**

Об'єкти обліку	Метод
Необоротні активи	Нарахування
Запаси	Нарахування
Розрахунки	Нарахування
Зобов'язання	Нарахування
Доходи:	
бюджетні асигнування	Касовий
власні надходження	Нарахування
Витрати	Нарахування

Складено авторами.

Таблиця 12.7.4

**Методи визнання об'єктів бухгалтерського обліку
в державному секторі (виконання бюджетів)**

Об'єкти обліку	Метод
Активи	Касовий
Державний борг	Нарахування
Розрахунки	Касовий
Доходи	Касовий
Видатки	Касовий

Складено авторами.

КСДФ 2001 розроблено Статистичним департаментом Міжнародного валютного фонду (МВФ) для складання та подання облікової і статистичної інформації (про бюджетно-податкову систему за інституціональними секторами, сегментами національної економіки, з виокремленням сектору державного управління (СДУ)). Це методологічна база бюджетного обліку й звітності. КСДФ 2001 визначає: порядок визнання активів і зобов'язань; класифікацію інституціональних одиниць (для використання в обліку), економічних подій, потоків (грошових, матеріальних); правила їх обліку (відповідно до операцій суб'єктів державного сектору); вимоги до тотожності балансу активів і пасивів (сукупна вартість активів завжди дорівнює сукупній вартості зобов'язань плюс чиста вартість активів); застосування альтернативних методів відображення потоків в обліку (нарахування, обліку на основі встановленого терміну

Таблиця 12.7.5

Визначення термінів стосовно методу нарахування в Міжнародних стандартах фінансової звітності державного сектору

МСФЗАС	Термін	Визначення
24 "Представлення у фінансових звітах інформації про виконання бюджетів" (ст. 1)	Метод обліку	Метод нарахування або касовий метод з визначеннями, наведеними в Міжнародних стандартах фінансової звітності державного сектору за методом нарахування та в Міжнародному стандарті фінансової звітності державного сектору за касовим методом
1 "Подання фінансових звітів" (ст. 7)	Метод нарахування	Метод обліку, при якому господарські операції та інші події визнаються за фактом їх виконання (а не тоді, коли грошові кошти або їх еквіваленти надійшли або були виплачені). Відповідно, господарські операції та події відображаються в облікових регістрах і визнаються у фінансовій звітності тих періодів, до яких вони належать. Елементами, що визнаються при методі нарахування, є активи, зобов'язання, чисті активи / капітал, прибутки і витрати
24 "Представлення у фінансових звітах інформації про виконання бюджетів" (ст. 7)	Метод формування бюджету	Метод нарахування, касовий або інший метод обліку, прийнятий для бюджетного процесу та затверджений законодавчим органом
	Порівнянна інформація	Фактичні суми, представлені з використанням єдиного методу обліку, єдиного методу класифікації, для одних і тих самих установ і за період, за який затверджено бюджет
	Підсумковий бюджет	Бюджет скоригований на всі резерви, перехідні суми, трансферти, асигнування, додаткові асигнування та інші законодавчо або нормативно затвержені зміни, що відносяться до бюджетного періоду
	Первинний бюджет	Бюджет від початку затвердження на бюджетний період

Закінчення табл. 12.7.5

МСФЗДС	Термін	Визначення
25 "Виплати працівникам" (ст. 10)	Дохід на активи плану	Проценти, дивіденди та інші прибутки, отримані від активів плану разом із реалізованими та нереалізованими прибутками або збитками за активами плану за винятком будь-яких затрат на управління цим планом (за винятком тих, які входять до актуарних допущень, що використовуються для оцінки зобов'язань пенсійного плану з установленими виплатами) і за вирахуванням будь-яких податків, що підлягають виплаті в межах цього періоду

Складено авторами.

Таблиця 12.7.6

Порівняння термінології, яка застосовується в МСБОД та НП(С)БОД

		МСБОД			НП(С)БОД			Узгодженість	
Стаття	Термін	Визначення	Стаття	Термін	Визначення	Відповідає	Не відповідає		
24 "Представлення у фінансових звітах інформації про виконання бюджетів", ст. 1	Метод обліку	Метод нарахування або касовий метод з визначеннями, наведеними в Міжнародних стандартах фінансової звітності державного сектору за методом нарахування та в Міжнародному стандарті фінансової звітності державного сектору за касовим методом	Не передбачено			/	/		
1 "Подання фінансових звітів", ст. 7	Метод нарахування	Метод обліку, при якому господарські операції та інші події визнаються за фактом їх виконання (а не тоді, коли грошові кошти або їх еквіваленти надійшли або були виплачені). Відповідно, господарські операції та події відображаються в облікових регістрах і визнаються у фінансовій звітності тих періодів, до яких вони належать. Елементами, що визнаються при методі нарахування, є активи, зобов'язання, чисті активи / капітал, прибуток і витрати	Не передбачено			/	/		
24 "Представлення у фінансових звітах інформації про виконання бюджетів", ст. 7	Метод формування бюджету	Метод нарахування, касовий або інший метод обліку, прийнятий для бюджетного процесу та затверджений законодавчим органом	Не передбачено			/	/		

Закінчення табл. 12.7.6

МСБОАС		НП(С)БОАС			Узгодженість		
Стаття	Термін	Визначення	Стаття	Термін	Визначення	Відповідає	Не відповідає
24 "Представлення у фінансових звітах інформації про виконання бюджетів", ст. 7	Порівняння інформація	Фактичні суми, представлені з використанням єдиного методу обліку, єдиного методу класифікації, для одних і тих самих установ і за той період, за який затверджено бюджет	Не передбачено		/	/	/
24 "Представлення у фінансових звітах інформації про виконання бюджетів", ст. 7	Підсумковий бюджет	Бюджет, скоригований на всі резерви, перехідні суми, трансферти, асигнування, додаткові асигнування та інші законодавчо або нормативно затвержені зміни, що відносяться до бюджетного періоду	Не передбачено		/	/	/
24 "Представлення у фінансових звітах інформації про виконання бюджетів", ст. 7	Первинний бюджет	Бюджет від початку затвердження на бюджетний період	Не передбачено		/	/	/
25 "Виплати працівникам", ст. 10	Дохід на активи плану	Проценти, дивіденди та інші прибутки, отримані від активів плану разом із реалізованими та нерезалізованими прибутками або збитками за активами плану за винятком будь-яких затрат на управління цим планом (за винятком тих, що входять до актуарних допущень, які використовуються для оцінки зобов'язань пенсійного плану з установленими виплатами) і за вирахуванням будь-яких податків, що підлягають виплаті в межах цього періоду	Не передбачено		/	/	/

Складено авторами.

платежу, обліку на основі зобов'язань, касового); підходи до оцінки матеріальних та грошових потоків і запасів (за поточною ринковою ціною або номінальною вартістю); правила і прийоми консолідації бюджетно-податкової інформації і т. ін.

В Україні розроблено бюджетну класифікацію, наближену до КСДФ 2001, і проект Єдиного плану рахунків (далі – ЄПР).

Перший етап удосконалення чинної бюджетної класифікації має вирішити низку завдань стосовно підвищення самостійності та відповідальності учасників бюджетного процесу, приведення структури класифікації видатків у відповідність до основних функцій держави, узгодження бюджетної класифікації з міжнародними стандартами фінансової звітності та створення передумов для запровадження інтегрованого з бюджетною класифікацією ЄПР бухгалтерського обліку.

Проект ЄПР має відповідати бюджетній класифікації в частині доходів, видатків та джерел фінансування; бути інструментом реалізації в Україні методології бухгалтерського обліку виконання бюджетів, кошторисів бюджетних установ та державних цільових фондів відповідно до МСБОДС.

НП(С)БОДС ґрунтуються на застосуванні методу нарахування. Водночас низка об'єктів бухгалтерського обліку визнаватиметься, як зазначалося, за касовим методом. Цей чинник необхідно врахувати при побудові плану рахунків та розробленні інструкції з його застосування.

До об'єктів, облік яких ведеться за методом нарахування, належать нефінансові активи, фінансові активи, зобов'язання, доходи, витрати.

До об'єктів, облік яких ведеться за касовим методом, належать касові надходження, касові вибуття, фінансові активи та зобов'язання, пов'язані з касовими надходженнями та вибуттями.

З огляду на викладене у проекті ЄПР з метою реалізації методу нарахування необхідно передбачити таке.

По-перше, для забезпечення обліку руху грошових коштів у процесі виконання бюджету в проект ЄПР доцільно ввести поняття “касові надходження” і “касові вибуття”.

Органи, що здійснюють касове обслуговування на зазначених рахунках виконання бюджету, ведуть облік усіх видів надходжень та вибуття коштів бюджету в результаті операцій за доходами, видатками, нефінансовими активами, фінансовими активами і зобов'язаннями. За вказаною схемою не забезпечена повною мірою можливість зіставлення касових надходжень і касового вибуття з доходами й витратами.

Наприклад, до складу витрат входить знос основних засобів, нематеріальних активів і витрат зі списання матеріальних запасів, а в касових вибуттях у цій частині відображаються тільки платежі з придбання нефінансових активів.

На всі касові надходження і вибуття органи, що здійснюють касове обслуговування виконання бюджету, надають виписки з особових рахунків надходжень та одержувачів коштів бюджету. За касовими операціями в процесі виконання бюджету також визначається результат, який означає перевищення касових надходжень над касовими вибуттями і фактично дорівнює залишку коштів на єдиному казначейському рахунку бюджету.

Такий підхід у поєднанні з Бюджетною класифікацією КСДФ 2001 дасть змогу складати звітність як за бюджетним законодавством – про виконання бюджету, так і відповідно до МСБОДС – звіти про фінансовий результат та рух грошових коштів.

По-друге, необхідно передбачити відповідну кореспонденцію рахунків та норми для нарахування амортизації нефінансових активів з метою внесення її до поточних витрат установи. Нині показник зношеності активів є лише підставою для планування коштів на ремонт об'єктів основних засобів та їх оновлення і не впливає на витрати установи. Норми нарахування зносу слід встановлювати в централізованому порядку.

До проекту ЄПР потрібно внести і нові об'єкти нефінансових активів – невідтворювані активи (природні ресурси, землю тощо, тобто активи, які не є результатом процесу виробництва).

По-третє, у проекті ЄПР мають передбачатися рахунки обліку фінансових активів і зобов'язань, що визнаються як за методом нарахування для бюджетних установ, так і за касовим методом для обліку виконання бюджетів.

Для обліку розрахунків з дебіторами необхідно ввести рахунок “Розрахунки з дебіторами за доходами”. На ньому нарахуватимуться надходження в дохід бюджету, а саме податків, зборів і платежів; доходи за виконані установою і здані замовникам продукцію, роботи і послуги; позареалізаційні доходи; суми, отримані від реалізації нефінансових активів; суми, виручені від реалізації фінансових вкладень (акцій, інших форм участі в капіталі, облігацій, векселів, інших фінансових вкладень); суми цільових коштів і безоплатних надходжень. Відобразатимуться суми доходів, що підлягають сплаті дебітором, які відповідно до методу нарахування визнані доходом.

По-четверте, у проекті ЄПР необхідно передбачити рахунки для обліку інвестицій держави в статутні капітали (господарських товариств, унітарних підприємств), фінансових вкладень в акції, облігації, векселі; рахунки для обліку державних запасів (дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння: окремо злитків золота, срібла, паладію і окремо ювелірних виробів та інших виробів з дорогоцінних металів і каменів). Ці рахунки забезпечать можливість окремого обліку так званого монетарного золота і цінностей, які є нефінансовими активами.

До введення в дію ЄПР доцільно розробити Методичні рекомендації щодо його впровадження, зокрема перехідні таблиці від чинних нині рахунків до нових і відповідності кодів бюджетної класифікації й номерів нових рахунків.

Суб'єкти сектору державного управління в Україні у зв'язку з набранням чинності з 1 січня 2013 р. НП(С)БОДС будуть зобов'язані формувати фінансову звітність за методом нарахування. Але на відміну від МСБОДС у комплекті затверджених на сьогодні форм звітності (НП(С)БОДС 101 "Подання фінансової звітності", затверджене наказом Міністерства фінансів України від 24.12.2010 № 1629) не передбачено складання Звіту про зміни чистих активів / капіталу.

Фінансова звітність повинна відображати фінансовий та майновий стан суб'єкта і бути орієнтованою не тільки на внутрішніх, а й на зовнішніх користувачів (кредиторів для оцінки кредитоспроможності, оцінки кредитних ризиків; портфельних інвесторів для оцінки перспективності участі в державних позиках; вітчизняних товаровиробників при прийнятті рішень про участь в реалізації державного замовлення; підприємців для оцінки потенціалу розвитку відповідної території з метою прийняття рішення про відкриття організації (або її філії) на певній території і т. ін.). Крім того, вона має розкривати інформацію про рух нефінансових активів (окремо за видами основних засобів, нематеріальних активів, невідтворюваних активів, матеріальних запасів).

Формування звітності на підставі НП(С)БОДС уможливить надання всеосяжної і повної інформації про сектор державного управління на якісно новій основі. Крім показників касового виконання бюджету, відображатимуться показники про активи та зобов'язання держави, чистий рівень добробуту – чиста вартість, що характеризує фінансову діяльність держави.

Для внутрішніх користувачів формування повної і достовірної інформації про операції сектору державного управління повинно бути

основою для планування і розроблення податково-бюджетної політики, оцінки впливу діяльності сектору державного управління на економіку країни загалом та окремі її сектори.

Інформація фінансової звітності державного сектору, складена на підставі методу нарахування, сприятиме поінформованості суспільства про реалізовану економічну політику та зміцненню довіри до діяльності уряду.

Використання при складанні звітності за методом нарахування зрозумілого користувачам формату, схожого з наданням інформації комерційним сектором, створить можливість відстежувати фінансову діяльність організацій державного сектору, всі значні інвестиції державних установ і зобов'язання за ними, зміну фінансового стану.

Формування фінансової звітності завершується складанням пояснювальної записки, в якій повинна надаватися інформація про стан бюджетного обліку, зокрема внутрішнього контролю (для підтвердження достовірності фінансової звітності на підставі оцінки дотримання вимог бюджетного законодавства, складання і виконання кошторисів доходів і витрат, фінансово-майнового стану, ефективного використання матеріальних і фінансових ресурсів). Крім того, у пояснювальній записці слід вказувати заходи щодо підвищення ефективності використання бюджетних коштів (збільшення частки закупівель на конкурсній основі, розподіл бюджетних асигнувань залежно від обсягів наданих послуг та їх безпосередніх і кінцевих результатів; заходи з оптимізації мережі одержувачів бюджетних коштів; поліпшення стану і збереження основних засобів, своєчасності надходження матеріальних запасів; відомості про стан розрахунків за дебіторською та кредиторською заборгованістю на звітну дату з поясненням причин утворення сум заборгованості, зокрема простроченої).

Облікові дані суб'єктів бюджетної системи України, якщо вони ґрунтуються на ЄПР, можна консолідувати відповідно до правил бухгалтерського обліку для отримання звітів: за операціями касового обслуговування виконання бюджету; за головними розпорядниками; головним розпорядником, що здійснює операційну, фінансову та інвестиційну діяльність.

Застосування в бухгалтерському обліку методу нарахування дасть змогу:

- підвищити прозорість національної фінансової системи;
- істотно поліпшити процедуру управління активами, особливо основними засобами;

- покращити контроль фінансових активів і фінансових зобов'язань;
- підвищити кваліфікацію фахівців, які забезпечують функціонування національної фінансової системи;
- ефективніше використовувати ресурси національної економіки, зокрема трудові. Зауважимо, що перехід до методу нарахування не може бути одномоментним і потребує тривалого часу, протягом якого доцільно використовувати модифікований метод нарахування зі збереженням касової основи. На це слід зважати при проведенні реформи бухгалтерського обліку в бюджетних установах України.

Поступове впровадження в державному секторі України методу нарахування дасть змогу перейти до середньострокового бюджетування (наявності інформації про обсяг триваючих зобов'язань, на які мають бути виділені кошти з бюджету), враховуючи не тільки грошові залишки, а й контролюючи рух будь-яких активів і зобов'язань.

ВИСНОВКИ ДО РОЗДІЛУ 12

1. В умовах глобалізованого світу жодна національна економіка не зможе нормально розвиватися у відриві від міжнародної, тому процес запровадження єдиних світових стандартів бухгалтерського обліку та фінансової звітності як інформаційної бази прийняття управлінських рішень неможливо зупинити, а Україна не може залишитися за його межами, оскільки в основу міжнародних стандартів покладено узагальнення кращої світової практики у сфері обліку і звітності.

2. *Імплементация міжнародних стандартів у національну систему бухгалтерського обліку і фінансової звітності передбачає два основні напрями:*

- запровадження міжнародних стандартів фінансової звітності (МСФЗ) для суб'єктів підприємницької діяльності (корпорацій реального й фінансового секторів економіки);
- застосування національних положень (стандартів) бухгалтерського обліку в державному секторі, затверджених на основі міжнародних стандартів бухгалтерського обліку для державного сектору.

3. Останнім часом процеси удосконалення бухгалтерського обліку та фінансової звітності в Україні, спрямовані на застосування МСФЗ, набули динамізму і поступу. Зокрема, в ініційованій Президентом України Програмі економічних реформ на 2010—2014 роки "Заможне суспільство,

конкурентоспроможна економіка, ефективна держава” першим із напрямів стратегічних перетворень обрано створення стійкої фінансової системи, а необхідним кроком досягнення цієї мети – *запровадження МСФЗ для всіх фінансових установ України* (у межах етапу II реформ до кінця 2012 р.). Таким чином, реформування системи бухгалтерського обліку та запровадження МСФЗ є важливою складовою *реформ з модернізації національної економіки* загалом, зумовленою необхідністю підвищення конкурентоспроможності України в процесі поглиблення міжнародного поділу праці та необхідності зменшення транзакційних витрат.

4. На виконання Програми економічних реформ на 2012–2014 роки і відповідно до Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства ЄС і Стратегії застосування міжнародних стандартів фінансової звітності в Україні було внесено *зміни до Закону України “Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні”* щодо обов’язкового застосування МСФЗ публічними акціонерними товариствами, банками, страховиками, а також підприємствами, які провадять господарську діяльність за видами, перелік яких визначається Кабінетом Міністрів України. Іншим суб’єктам підприємницької діяльності надано право самостійно обирати стандарти складання фінансової звітності (Національні положення (стандарти) бухгалтерського обліку (НП(С)БО) чи МСФЗ).

5. Успішне *запровадження МСФЗ* для суб’єктів підприємницької діяльності сприятиме *підвищенню інвестиційної привабливості* вітчизняних підприємств реального й фінансового секторів економіки, спрощенню залучення ними міжнародних капіталів і посиленню захисту прав й інтересів основних груп користувачів фінансової звітності. Такі результати, у свою чергу, забезпечать виконання завдань з *модернізації національної економіки*, спрямованих на її сталий розвиток і зростання добробуту громадян України, зокрема через ослаблення фінансової залежності України від кон’юнктури світових ринків капіталу та оптимізацію її участі у світовій торгівлі.

6. Стратегічним напрямом подальшої роботи у сфері реформування національної системи бухгалтерського обліку є насамперед *підвищення якості фінансової звітності*, забезпечення її адекватності вимогам іноземних інвесторів і зрозумілості для більшої кількості користувачів. З цією метою Європейська Комісія рекомендує урегулювати форми і зміст індивідуальної та консолідованої фінансової звітності. Відтак, Міністер-

ством фінансів України у співробітництві з іншими регуляторами у 2012 р. передбачено підготувати й обговорити *проект нормативно-правового акта щодо удосконалення форм фінансової звітності* у напрямі забезпечення їх відповідності вимогам МСФЗ.

Попри відсутність у МСФЗ вимог щодо уніфікації форм фінансової звітності, стандартизація їх структури і змісту значно полегшить практичну роботу укладачів звітності і сприятиме об'єктивності розрахунку та єдності підходу до інтерпретації звітних показників на мікро- і макроекономічному рівнях.

7. До завдань, що стоять на подальшому шляху запровадження МСФЗ для суб'єктів реального сектору економіки в Україні, належать:

- створення організаційних передумов запровадження МСФЗ у практичну діяльність суб'єктів реального сектору економіки, а саме:
 - своєчасне розміщення на веб-сайті Міністерства фінансів України оновлених редакцій МСФЗ українською мовою;
 - опрацювання Глосарія термінів МСФЗ;
 - здійснення моніторингу запровадження МСФЗ і створення системи безкоштовних консультацій щодо проблемних питань тощо;
- розвиток системи підготовки, перепідготовки й підвищення кваліфікації фахівців, які складають фінансову звітність підприємств відповідно до МСФЗ;
- затвердження уніфікованих форм фінансової звітності для всіх суб'єктів реального сектору (незалежно від того, які стандарти ними застосовуються для ведення бухгалтерського обліку – національні чи міжнародні).

8. У ході дослідження політики Національного банку України щодо регулювання бухгалтерського обліку й нормативно-правової бази з бухгалтерського обліку і складання фінансової звітності банків стосовно відповідності МСФЗ виявлено зовнішні і внутрішні чинники, які ускладнюють процес приведення їх у повну відповідність до норм МСФЗ. Запропоновано формування *трирівневої системи* регулювання бухгалтерського обліку:

- закріплення на рівні законодавства норми про пряме застосування МСФЗ;
- нормативну регламентацію Національним банком України основних елементів облікової політики;

- методологічний супровід процесу формування облікової політики щодо окремих операцій банків і наповнення статей фінансової звітності.

9. Аналіз відмінностей та дослідження процесу і змісту удосконалення вимог регуляторних органів як на міжнародному, так і на національному рівні дають змогу зробити висновок про *поступове зближення* методик оцінки операцій банків та їх результатів, інших вимог, встановлених, зокрема, МСФЗ, Базельським комітетом з банківського нагляду, нормативними актами НБУ та Податковим кодексом України. Триває *подальше удосконалення* цих підходів шляхом внесення *концептуальних змін* до чинних та запланованих документів зазначених органів. Доведено необхідність і можливість *узгодження цих норм* у спосіб, що сприятиме формуванню звітності для кожного з регуляторних органів на основі єдиної інформаційної бази з використанням у разі необхідності фільтрів, коригувальних коефіцієнтів тощо.

10. *Перехід України на міжнародні стандарти обліку і звітності у державному секторі* слід розглядати як відправну точку реформи державних фінансів і пошук шляхів для ефективнішого їх використання. Зарубіжний досвід імплементації МСБОДС доводить *складність цього процесу* й необхідність великої підготовчої роботи з боку уряду, Міністерства фінансів України, Державної казначейської служби України й розпорядників бюджетних коштів і фондів загальнообов'язкового державного і пенсійного страхування.

11. Потрібно враховувати, що при *запровадженні НП(С)БОДС* суб'єкти державного сектору зазнають *низки проблем*, а саме:

- деякі положення бюджетного законодавства та нормативно-правового забезпечення бухгалтерського обліку *не повною мірою відповідають вимогам застосування методу нарахування*. У законодавстві України чітко не визначено методів ведення бухгалтерського обліку в державному секторі й консолідації інформації про виконання бюджетів. Унаслідок використання різних методів ведення бухгалтерського обліку в органах державного сектору запроваджені й діють декілька планів рахунків бухгалтерського обліку, які суттєво відрізняються один від одного за деталізацією і структурою;
- перехід на НП(С)БОДС для суб'єктів державного сектору *потребує вироблення єдиної облікової політики і напрацювання нормативно-правових актів*, що встановлюють вимоги до обліку та звіт-

- ності в державних органах і установах з урахуванням міжнародних норм;
- *не розроблено методичних рекомендацій* щодо застосування НП(С)БОДС;
 - *не визначено правила і процедури консолідації фінансової звітності* для розпорядників бюджетних коштів і фондів загальнообов'язкового державного соціального і пенсійного страхування;
 - *майно держави не повною мірою відображається в бухгалтерському обліку суб'єктів державного сектору*, у зв'язку з чим потрібно провести його інвентаризацію;
 - *наразі не створено програмного забезпечення*, яке б урахувало особливості застосування НП(С)БОДС;
 - *перехід на НП(С)БОДС для суб'єктів державного сектору потребує навчання бухгалтерського персоналу* новим правилам ведення бухгалтерського обліку і звітності.

12. Подальші заходи з імплементації НП(С)БОДС передбачають:

- *вироблення стратегії й плану запровадження НП(С)БОДС*, які мають спрямовуватися на:
 - подальшу гармонізацію положень нормативно-правового забезпечення бухгалтерського обліку в державному секторі згідно з вимогами МСБОДС;
 - виявлення проблемних питань щодо методичного та організаційного забезпечення складання фінансової звітності суб'єктами державного сектору відповідно до НП(С)БОДС й опрацювання у зв'язку з цим основних положень цих стандартів та інших нормативно-правових актів з бухгалтерського обліку в державному секторі;
 - розроблення методичних рекомендацій щодо заповнення окремих форм фінансової звітності відповідно до вимог МСБОДС і надання іншої методологічної, методичної допомоги органам державного управління, суб'єктам державного сектору з питань практичного застосування МСБОДС;
 - розроблення заходів щодо поетапного запровадження НП(С)БОДС;
- *упровадження методу нарахування* в бухгалтерському обліку державного сектору України.

13. Упровадження методу нарахування в бухгалтерському обліку *забезпечує прозорість бюджетно-податкової сфери й підвищення відповідальності учасників бюджетного процесу.*

14. У зв'язку з переходом на нові принципи ведення бухгалтерського обліку і потребою в раціональному використанні бюджетних коштів доцільно підготувати *Методичні рекомендації щодо ефективного використання бюджетних коштів у державному секторі (загальні підходи) і в розрізі розпорядників бюджетних коштів (з урахуванням специфіки діяльності).*

Оскільки НП(С)БОДС 121 “Основні засоби” передбачає нарахування амортизації (зазначена операція дотепер не здійснювалася), необхідно розробити та затвердити *“Норми амортизаційних відрахувань на основні засоби в державному секторі і методичні рекомендації щодо їх застосування”.*

Упровадження НП(С)БОДС передбачає наявність нових об'єктів бухгалтерського обліку (“поточні доходи”, “поточні витрати”, “фінансові результати діяльності”, “касове надходження”, “касове вибуття”, “невідтворювані активи” (природні ресурси, земля і т. ін.)). У зв'язку з цим необхідно підготувати *Методичні рекомендації щодо ведення бухгалтерського обліку таких об'єктів* (форми і порядок застосування первинних документів, відображення на рахунках бухгалтерського обліку, в облікових регістрах і звітності).

15. Поступове впровадження в державному секторі України методу нарахування дасть змогу перейти до *середньострокового бюджетування* (наявності інформації про обсяг триваючих зобов'язань, на який повинні бути виділені кошти з бюджету) і не тільки враховувати грошові залишки, а й *контролювати рух будь-яких активів і зобов'язань.*

Досягти вагомих результатів у *розвитку* методології бухгалтерського обліку в державному секторі можна лише за допомогою застосування *єдиних підходів* до ведення бухгалтерського обліку виконання бюджетів, розпорядників бюджетних коштів і державних цільових фондів. *Відсутність* єдиної методології складання звітності про стан виконання кошторисів і бюджетів *не сприяє отриманню повної і транспарентної інформації* для прийняття ефективних управлінських рішень й *накладає обмеження* на здійснення контролю в частині попередження порушень у процесі виконання бюджету.

**Нормативно-правова база з методології бухгалтерського обліку
та складання фінансової звітності банків України
(станом на 01.08.2012)**

1. Положення про організацію бухгалтерського обліку та звітності в банках України (зі змінами), затверджене постановою Правління НБУ від 30.12.1998 № 566.
2. План рахунків бухгалтерського обліку банків України та Інструкція про застосування Плану рахунків бухгалтерського обліку банків України (зі змінами), затверджені постановою Правління НБУ від 17.06.2004 № 280.
3. Положення про організацію операційної діяльності в банках України (зі змінами), затверджене постановою Правління НБУ від 18.06.2003 № 254.
4. Інструкція з бухгалтерського обліку операцій з готівковими коштами та банківськими металами в банках України (зі змінами), затверджена постановою Правління НБУ від 20.10.2004 № 495.
5. Правила бухгалтерського обліку операцій з використанням платіжних карток у банках України (зі змінами), затверджені постановою Правління НБУ від 08.04.2005 № 123.
6. Правила бухгалтерського обліку банками України операцій з чеками в іноземній валюті, затверджені постановою Правління НБУ від 04.09.2009 № 530.
7. Інструкція з бухгалтерського обліку кредитних, вкладних (депозитних) операцій та формування і використання резервів під кредитні ризики в банках України (зі змінами), затверджена постановою Правління НБУ від 27.12.2007 № 481.
8. Інструкція з бухгалтерського обліку операцій з цінними паперами в банках України, затверджена постановою Правління НБУ від 03.10.2005 № 358.
9. Інструкція з бухгалтерського обліку операцій з похідними фінансовими інструментами в банках України, затверджена постановою Правління НБУ від 31.09.2007 № 309.
10. Інструкція з бухгалтерського обліку операцій в іноземній валюті та банківських металах в банках України (зі змінами), затверджена постановою Правління НБУ від 17.11.2004 № 555.

11. Правила бухгалтерського обліку операцій з документарними акредитивами в розрахунках за зовнішньоекономічними операціями в банках України (зі змінами), затверджені постановою Правління НБУ від 17.11.2004 № 549.
12. Правила бухгалтерського обліку операцій з довірчого управління в банках України, затверджені постановою Правління НБУ від 12.11.2003 № 498.
13. Інструкція з бухгалтерського обліку основних засобів і нематеріальних активів банків України (зі змінами), затверджена постановою Правління НБУ від 20.12.2005 № 480.
14. Інструкція з бухгалтерського обліку запасів матеріальних цінностей банків України (зі змінами), затверджена постановою Правління НБУ від 10.12.2004 № 625.
15. Правила бухгалтерського обліку доходів і витрат банків України (зі змінами), затверджені постановою Правління НБУ від 18.06.2003 № 255.
16. Інструкція про порядок відображення в бухгалтерському обліку банків України поточних і відстрочених податкових активів та податкових зобов'язань, затверджена постановою Правління НБУ від 17.03.2009 № 140.
17. Інструкція про порядок складання і оприлюднення фінансової звітності банків України, затверджена постановою Правління НБУ від 24.10.2011 № 373.
18. Методичні рекомендації щодо розрахунку ефективної ставки відсотка за фінансовими інструментами в банках України, схвалені постановою Правління НБУ від 01.06.2011 № 171.
19. Методичні рекомендації до організації процесу формування управлінської звітності в банках України, схвалені постановою Правління НБУ від 06.09.2007 № 324.

ІННОВАЦІЙНІ МЕХАНІЗМИ РОЗВИТКУ ДЕРЖАВНОГО ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ

13.1. СИСТЕМА ДЕРЖАВНОГО ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ В УКРАЇНІ ТА ІННОВАЦІЙНІ МЕХАНІЗМИ ЇЇ РОЗВИТКУ

Виконання Програми економічних реформ Президента України¹ вимагає реформування державного фінансового контролю (ДФК) для підвищення прозорості та результативності управління державними фінансами, покращання адміністративної та управлінської культури, визначення реальної вартості прийняття політичних рішень у секторі загального державного управління України. Прискорення проведення необхідних реформ у цих напрямках особливо актуальне в контексті модернізації управління державними фінансами, інноваційними механізмами якого визнані: посилення фінансового контролю за цільовим і ефективним використанням бюджетних коштів, приведення внутрішнього аудиту у відповідність до стандартів ЄС, підвищення інституційної ролі Міністерства фінансів України щодо контролю за органами, які займаються доходами і видатками бюджетів, запровадження ефективного моніторингу фінансово-господарської діяльності підприємств державного сектору економіки.

Формування дієвої системи державного внутрішнього фінансового контролю (далі – ДВФК) як одного з інноваційних механізмів стратегії управління державними фінансами покликане підвищити рівень прозорості діяльності державних органів, зміцнити їх інституційну спромож-

¹ Програма економічних реформ на 2010–2014 роки “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава” / Комітет з економічних реформ при Президентові України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://prezident.gov.ua>.

ність та поліпшити функціональну ефективність. Об'єктивна потреба у формуванні такої системи здобула офіційне визнання з прийняттям Концепції розвитку державного внутрішнього фінансового контролю на період до 2017 року¹ (далі – Концепція). Цим нормативним документом визначено загальні напрями організації та функціонування ДВФК у системі органів державного і комунального сектору, з-поміж яких виокремлено: визначення понятійної бази ДВФК, проведення аналізу національної системи ДВФК та окреслення основних завдань з її реформування і розвитку в Україні.

У Концепції (розділ I “Загальні положення”) та Плані заходів щодо її реалізації² чітко вказано, що вирішальне значення для економічного розвитку України та суспільного добробуту має підвищення ефективності використання державних фінансів шляхом системного вдосконалення діяльності органів державного і комунального сектору, підвищення рівня культури державного управління. Досягнення цієї мети нерозривно пов'язане з виконанням завдань, передбачених Планом дій “Україна – ЄС” (далі – План дій).

Згідно з Концепцією, ДВФК визнано важливим інструментом державного управління, застосування якого дає змогу виконати зазначені завдання та зменшити кількість проблемних питань, пов'язаних з діяльністю органів державного і комунального сектору. Ефективна система ДВФК сприяє державному управлінню у разі зміни середовища, потреб і пріоритетів суспільства та держави. У зв'язку з цим, з метою вдосконалення системи державного управління, впровадження нових технологічних досягнень з урахуванням програмних змін, слід постійно проводити оцінку ДВФК для приведення його у відповідність до потреб сьогодення.

На сьогодні у вітчизняному законодавстві вже зроблено чимало кроків щодо реформування вітчизняної системи ДВФК відповідно до європейських стандартів. Насамперед це прийняття та запровадження з 1 січня 2011 р. нової редакції Бюджетного кодексу України (БКУ), який

¹ Про схвалення Концепції розвитку державного внутрішнього фінансового контролю на період до 2017 року : розпорядження Кабінету Міністрів України від 24.05.2005 № 158-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=158-2005-%F0>.

² Про внесення змін до розпоряджень Кабінету Міністрів України від 24 травня 2005 р. № 158 та від 22 жовтня 2008 р. № 1347 : розпорядження Кабінету Міністрів України від 23.12.2009 № 1601-р // Офіційний вісник України. – 2009. – № 101. – Ст. 3542.

втілює в собі бачення розвитку бюджетної системи всіх гілок влади та інституцій. Нова редакція БКУ започаткувала інноваційні зміни у бюджетному процесі і створила правове підґрунтя для їх реалізації на практиці. Із введенням її в дію отримали чіткіше визначення відносини з приводу контролю за дотриманням бюджетного законодавства і питання відповідальності за його порушення. А прийняття низки нормативних документів на розвиток основних положень БКУ дало змогу закріпити інноваційні зміни у бюджетному процесі.

Сучасна редакція ст. 26 БКУ стала в певному сенсі революційною в цих питаннях. Кардинально новим є те, що вона чітко визначає обов'язковість запровадження в органах державного сектору базових компонентів європейської моделі ДВФК¹ – внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту. Відтак персональну відповідальність за впровадження та ефективне функціонування цих компонентів покладено на керівників усіх рівнів – від головного розпорядника (міністра, голови органу тощо) до розпорядників нижчого рівня і навіть керівників окремих підрозділів в установі.

У подальшому, з прийняттям низки законодавчих актів і нормативних документів, зроблено кроки з адаптації вітчизняної системи ДВФК до правил країн ЄС та реформування ДФК і державного управління загалом:

- внесено зміни до структури і чисельності управлінського апарату центральних органів виконавчої влади (ЦОВВ) з метою оптимізації їх діяльності та підвищення ефективності державного управління. Завдяки цьому закладено основи для розвитку системи ДФК у комплексі з проведенням адміністративної реформи та реформи адміністративно-територіального устрою на демократичних засадах;
- прийнято низку нормативних документів (наприклад, нову редакцію бюджетної класифікації), запроваджено казначейське обслуговування бюджетів за доходами і видатками та управління коштами на єдиному казначейському рахунку. У зв'язку з цим значно посилено попередній і поточний контроль, який не зосереджуватиметься на розпорядниках вищого рівня, а забезпечуватиме запровадження і розвиток ефективних інструментів внутрішнього контролю й аудиту для здійснення моніторингу діяльності та перевірок підзвітності керівників на регіональному та місцевому рівнях;

¹ В оригіналі – публічного внутрішнього фінансового контролю (Public Internal Financial Control – PIFC).

- започатковано, з боку Міністерства фінансів України, роботу із застосування програмно-цільового методу на рівні місцевих бюджетів, унаслідок чого створено передумови для посилення контролю виконання бюджету на місцевому рівні та оцінки ефективності використання коштів місцевих бюджетів у процесі виконання бюджетних програм, а також запровадження внутрішнього фінансового контролю європейського зразка в органах місцевої влади;
- затверджено Стратегію модернізації системи бухгалтерського обліку в державному секторі на 2007–2015 роки і прийнято низку підзаконних актів, серед яких – національні положення (стандарти) бухгалтерського обліку та фінансової звітності в державному секторі. Завдяки цьому створено умови для отримання повної і транспарентної інформації про стан виконання кошторисів та бюджетів і тим самим зменшено певні обмеження під час проведення контролю виконання бюджету;
- прийнято типові положення про бухгалтерську службу бюджетної установи і порядок погодження призначення на посаду та звільнення з посади головного бухгалтера бюджетної установи і таким чином встановлено відповідальність бухгалтерського персоналу бюджетних установ, деталізовано вимоги щодо професійно-кваліфікаційного рівня головного бухгалтера та оцінки виконання ним своїх повноважень;
- розмежовано на законодавчому рівні функції і повноваження контролюючих органів і визначено сфери контролю у бюджетному процесі. Цим підтверджено повноваження Рахункової палати України (РПУ) щодо здійснення контролю за використанням коштів Державного бюджету України від імені Верховної Ради України та деталізовано функції контролюючих органів у системі виконавчої гілки влади. Зокрема, посилено роль Державної фінансової інспекції України (ДФІУ) і Державної казначейської служби України (ДКСУ) у сфері контролю за дотриманням бюджетного законодавства;
- прийнято нову редакцію Положення про Міністерство фінансів України (далі – Положення), в якій розширено повноваження і функції Міністерства як головного органу в системі ЦОВВ із формування та забезпечення реалізації державної політики зокрема у сфері ДФК, що сприяло посиленню інституційної ролі Міністерства фінансів України в управлінні державними фінансами;

- набули подальшого розвитку революційні ідеологічні зміни, що відбулися останніми роками в діяльності Державної контрольно-ревізійної служби України (ДКРС), зокрема, стосовно її повноважень щодо контролю за станом функціонування внутрішнього контролю і внутрішнього аудиту в розпорядників бюджетних коштів. Цим підтверджено статус ДФІУ як правонаступника ДКРС та органу, що забезпечує реалізацію державної політики у сферіДФК;
- розроблено і затверджено Кабінетом Міністрів України постанову “Деякі питання утворення структурних підрозділів внутрішнього аудиту та проведення такого аудиту в міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, їх територіальних органах та бюджетних установах, які належать до сфери управління міністерств, інших центральних органів виконавчої влади”¹ (далі – Постанова № 1001), Стандарти внутрішнього аудиту² та Кодекс етики працівника підрозділу внутрішнього аудиту³. Завдяки цьому на законодавчому рівні закріплено порядок утворення підрозділів внутрішнього аудиту та проведення такого аудиту в міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, їх територіальних органах та бюджетних установах, які належать до сфери управління міністерств, інших центральних органів виконавчої влади (далі – ЦОВВ (установи)), запровадження якого в перспективі має сприяти істотним удосконаленням у сферах внутрішнього контролю, управління державними фінансами, його прозорості та наближенню вітчизняної системи ДВФК до визнаної у країнах ЄС моделі контролю.

За європейським підходом, ДВФК є важливим інструментом державного управління, який становить структуровану модель, що повинна

¹ Деякі питання утворення структурних підрозділів внутрішнього аудиту та проведення такого аудиту в міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, їх територіальних органах та бюджетних установах, які належать до сфери управління міністерств, інших центральних органів виконавчої влади : постанова Кабінету Міністрів України від 28.09.2011 № 1001 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 75. – Ст. 2799.

² Про затвердження Стандартів внутрішнього аудиту : наказ Міністерства фінансів України від 04.10.2011 № 1247 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 85. – Ст. 3131.

³ Про затвердження Кодексу етики працівників підрозділу внутрішнього аудиту : наказ Міністерства фінансів України від 29.09.2011 № 1217 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 83. – Ст. 3037.

допомогти керівникам усіх рівнів виконувати поставлені завдання, контролювати доходи і видатки та зменшувати кількість проблемних питань, пов'язаних з діяльністю органів державного сектору. Мета ДВФК – забезпечення законного, економічного, ефективного, результативного та прозорого управління державними фінансами.

Базуючись на європейському підході, вітчизняну систему ДФК можна розглянути як трирівневу модель (рис. 13.1.1), найвищим рівнем в якій є **зовнішній контроль**, що здійснюється від імені уряду (централізований зовнішній урядовий контроль) та парламенту (зовнішній парламентський контроль).

З метою забезпечення здійснення такого контролю на другому рівні діють **децентралізовані підрозділи внутрішнього аудиту**, що оцінюють і підтримують ефективність **системи внутрішнього контролю**, котра і є останнім рівнем, на якому ґрунтується система ДФК.

Фактично останні два рівні моделі, базуючись на **відповідальності й підзвітності** керівника організації будь-якого рівня, утворюють **систему ДВФК європейського зразка**, прийняту в Україні як основу для реформування.



Рис. 13.1.1. Модель ДФК в Україні

Джерело: Внутрішній контроль та аудит у секторі державного управління України та європейський досвід / П. П. Андреев, О. О. Чечуліна, Ян ван Тайнен та ін. – К. : Кафедра, 2011. – С. 6.

Саме така адаптація вітчизняної системи ДВФК до правил країн ЄС є однією з передумов вступу України до ЄС, що впливає з вимог переговорної глави 32 Плану дій.

На відміну від внутрішнього, *централізований зовнішній урядовий контроль* у переважній більшості випадків має фіскальний характер. Від імені уряду такий контроль здійснюється Міністерством фінансів України, ДФІУ, ДКСУ та іншими контролюючими органами.

Зовнішній парламентський контроль здійснюється РПУ, яка є постійно діючим органом контролю, що утворюється Верховною Радою України, підпорядкований і підзвітний їй. Як вищий орган парламентського контролю РПУ діє самостійно, незалежно від будь-яких інших органів держави.

Відповідно до вимог БКУ та інших законодавчих і нормативно-правових актів, РПУ здійснює нагляд і контроль за рівнем виконання поставлених завдань, своєчасністю та законністю справляння доходів та видатків бюджетів у таких формах і напрямках:

- оперативний контроль за використанням коштів Державного бюджету України за звітний період;
- комплексні й тематичні перевірки за окремими розділами і статтями Державного бюджету України, у тому числі бюджетів державних цільових фондів;
- аудит ефективності використання бюджетних коштів.

Оскільки уряд несе відповідальність перед парламентом за управління, впровадження та контроль політики, а це потребує створення систем, які супроводжують процеси бюджетування, процедури обліку та заходи внутрішнього контролю й інспекції для боротьби із шахрайством і корупцією, то для реалізації цих заходів централізований зовнішній урядовий контроль, який функціонує в державному секторі України, може бути попереднім і поточним (з боку Міністерства фінансів України і ДКСУ) та наступним (з боку ДФІУ та інших контролюючих органів).

Схему розподілу контролю між вітчизняними органами ДФК наведено на рис. 13.1.2.

Міністерство фінансів України є ЦОВВ, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України. Як зазначалося, Міністерство в системі ЦОВВ виконує функції головного органу, що формує і забезпечує реалізацію державної політики у сфері ДФК. Окрім того, Міністерство є головним органом у системі ЦОВВ з формування та забезпечення реалізації державної фінансової, бюджетної, податко-

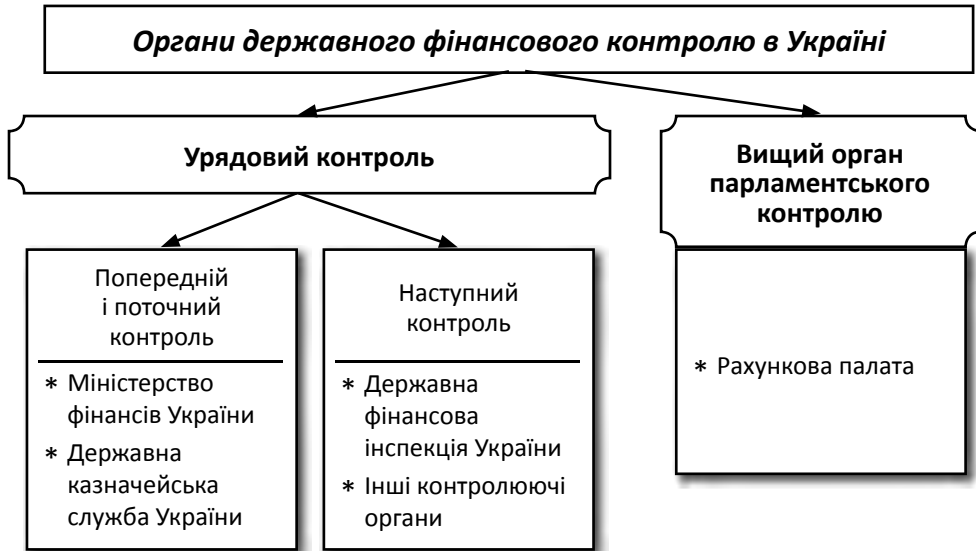


Рис. 13.1.2. Схема розподілу контролю між вітчизняними органами ДФК

Джерело: Внутрішній контроль у секторі державного управління України та європейський досвід / П. П. Андреев, О. О. Чечуліна, Ян ван Тайнен, М. Г. Тимохін та ін. – К. : ТОВ "Європейський інститут державного управління та аудиту", 2012. – С. 8.

вої, митної політики, політики у сфері казначейського обслуговування бюджетних коштів, бухгалтерського обліку, випуску і проведення лотерей, організації та контролю за виготовленням цінних паперів, документів суворої звітності, видобутку, виробництва, використання та зберігання дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння, дорогоцінного каміння органогенного утворення та напівдорогоцінного каміння, їх обігу та обліку, у сфері запобігання і протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму.

ДКСУ і ДФІУ є ЦОВВ, діяльність яких спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра фінансів України. Ці органи входять до системи органів виконавчої влади та утворюються для реалізації державної політики у сфері казначейського обслуговування бюджетних коштів (ДКСУ) та державного фінансового контролю (ДФІУ).

Аналіз сучасного стану контролю у бюджетній сфері свідчить про те, що нині вітчизняна система ДФК не є ефективною, бо повною мірою не виконує свого призначення та існує не як єдина система, а діє у формі відокремлених ланок. Така система лише частково враховує основні

принципи систем, що діють в європейських країнах. Наслідком цього є надзвичайно низький рівень фінансової дисципліни і зростання з року в рік кількості порушень у бюджетній сфері.

Про наявність негативних тенденцій у розвитку системи ДФК свідчать, зокрема, результати діяльності органів ДФІУ, оприлюднені на офіційному веб-сайті¹.

За підсумками роботи ДФІУ протягом 2012 р.² встановлено, що незважаючи на зменшення питомої ваги підприємств, установ і організацій, які допустили фінансові порушення в цьому періоді, їх кількість залишається значною (майже 8,2 тис. об'єктів). Для належного реагування 2,7 тис. ревізійних матеріалів передано до правоохоронних органів, за результатами їх розгляду порушено 1,3 тис. кримінальних справ. Стосовно порушників фінансової дисципліни правоохоронними органами складено близько 2,3 тис. протоколів про адміністративні правопорушення.

За результатами операційного аудиту, проведеного у 2012 р. державними аудитором органів ДФІУ, виявлено ризикові операції і встановлено факти порушень, які мають механізм усунення, на загальну суму понад 12,7 млрд грн. При цьому було попереджено порушень фінансової дисципліни загалом на суму понад 2,4 млрд грн, з яких 146,4 млн грн – потенційні втрати державних ресурсів.

На наявність негативних тенденцій, пов'язаних з неефективністю функціонування вітчизняної системи ДФК, указують і оцінки міжнародних експертів Світового банку та SIGMA*.

За оцінками Світового банку щодо ефективності системи управління державними фінансами в Україні, порівняно з 2006 р. жодних суттєвих змін у сфері контролю виконання бюджету не відбулося: "...здійснюва-

¹ Звіт про результати діяльності Держфінінспекції та її територіальних органів за січень – травень 2012 року / Державна фінансова інспекція України. – 2012. – 2 серп. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.dkrs.gov.ua/kru/uk/publish/article/88150>.

² Звіт про результати діяльності Держфінінспекції та її територіальних органів за 2012 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.dkrs.gov.ua/kru/uk/publish/category/83798>.

* Програма SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management – Програма підтримки вдосконалення врядування та менеджменту) – аналітичний центр ЄС, створений за ініціативи Євросоюзу та Організації економічного співробітництва та розвитку щодо підтримки покращання управління і менеджменту в країнах Центральної і Східної Європи.

ний ДФІУ... контроль постфактум по всій території країни продовжує виявляти численні помилки та порушення. Ці дані, що підтверджуються аналогічними результатами перевірок РПУ, засвідчують про наявність певних недоліків щодо відповідності механізмів контролю...” У резюме до Звіту Світового банку зазначається, що “функції внутрішнього і зовнішнього аудиту все ще наражаються на значні перешкоди на шляху до забезпечення ефективного нагляду. ...Розбудова ефективної функції внутрішнього аудиту відповідно до міжнародних стандартів вимагає... розвитку та оновлення відповідних функціональних повноважень ДФІУ, а також посилення незалежності РПУ”¹.

Періодичні оцінки (у 2006, 2007, 2010 рр.)² стану державного управління за базовими показниками SIGMA також засвідчують необхідність реформування вітчизняної системи фінансового контролю з урахування європейських стандартів. Для цього, за рекомендаціями SIGMA, Україна має, зокрема, “привести положення нового бюджетного кодексу, що стосуються фінансового управління і контролю та внутрішнього аудиту, у відповідність з міжнародними та європейськими визначеннями”³.

На думку експертів SIGMA, запровадження європейської моделі ДВФК в Україні має розглядатись як тривалий процес, що потребує одночасного й системного підходу до розвитку державного управління у відповідних сферах діяльності з максимальним використанням нових методів та найбільшого внеску від кожного учасника процесу.

В європейських країнах органи державної влади від імені своїх громадян і бізнесу збирають і витрачають кошти, яких переважно називають “кошти платників податків”. Відповідно ці платники мають право отримати гарантії того, що органи влади належним чином управляють їх ресурсами. Саме такі *гарантії*, або *впевненість* у дотриманні бю-

¹ Україна: звіт з ефективності управління державними фінансами : проект станом на 11 квітня 2012 р. [Неофіційний переклад] / Світовий банк. – С. 14, 57–58.

² Україна: Оцінювання системи врядування. Березень 2006 року / SIGMA. – К. : Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, 2007. – 352 с.; Оцінка врядування в Україні. За матеріалами оцінювання SIGMA. Доповнення. Лютий 2007 р. // Інф. бюлет. Центр. спр. інст. роз. держ. служби “Бюрократ”. – 2007. – № 8–9 (43–44). – С. 1–6; Оцінка системи державного фінансування в Україні. Липень 2010 року : проект звіту / SIGMA. – 70 с.

³ Оцінка системи державного фінансування в Україні. Липень 2010 року : проект звіту / SIGMA. – 70 с.

джету – збалансованості доходів та видатків, а також їх законності, економічності та ефективності, має забезпечувати сучасна система державного управління і фінансового контролю будь-якої, зокрема європейської, країни¹.

Сучасне державне управління в країнах ЄС² базується на визначенні мети й управлінні ризиками, які можуть перешкоджати чи загрожувати її досягненню; під терміном “контроль” розуміється частина функцій менеджменту; кажучи “я контролюю”, європейські керівники мають на увазі: “я цілком володію ситуацією та здатний управляти процесом”. Таке розуміння контролю похідне від парадигми новітнього державного врядування (NGP – New Governance Paradigm). Європейська модель ДВФК за концептуальною основою є сегментом NGP.

Парадигма NGP з’явилася внаслідок формування новітніх підходів до ефективного європейського управління. Її базисною умовою є не контроль як такий, а управління, зокрема *управлінська підзвітність* та *відповідальність керівника*. Адаже взірцевий державний менеджер – це не той, хто більше переймається нормативною стороною підвідомчої сфери, а той, хто опанував загальні правила ринку, заощаджує державні кошти і відповідає за результативність та ефективність управління ними для максимізації суспільного добробуту³.

Прихильники NGP вважають, оскільки діяльність держави стала неефективною (штат державних службовців надто “роздутий”, управління суспільними процесами здійснюється уповільнено і неналежним чином, оподаткування є непосильним тягарем для платників податків, а темпи інфляції занадто високі), роль держави треба зменшувати. Для цього слід замінити державну систему надання послуг населенню на підприємницьку систему, що ґрунтується на конкуренції і ринкових механізмах, а бюрократичний чиновницький апарат – на “підприємницьке уря-

¹ Внутрішній контроль у секторі державного управління України та європейський досвід / П. П. Андреев, О. О. Чечуліна, Ян ван Тайнен та ін. – К. : Європейський ін-т державного управління та аудиту, 2012. – С. 7–8.

² *Durant R. F. Toward a New Governance Paradigm for Environmental and Natural Resources Management in the 21st Century?* / R. F. Durant, Y.-P. Chun, B. Kim, S. Lee [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://aas.sagepub.com/content/35/6/643>.

³ *Стрілець Ю. П. Принцип підконтрольності в контексті концепції “good governance”* / Ю. П. Стрілець // Актуальні проблеми державного управління. – 2011. – № 2 (40). – 7 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/apdu/2011-2/doc/4/15.pdf>.

дування”, основу якого також становлять конкуренція, ринки, споживачі та оцінювання результатів діяльності.

Новий тип управління за NGP “змушує” чиновників спрямовувати діяльність на максимізацію доходів місцевих бюджетів і задоволення потреб громадян, що постають для них у ролі споживачів, клієнтів, яких більше цікавить результат, аніж бюрократичні процедури. Акценти діяльності суб’єктів державного сектору робляться саме на кінцевому результаті й продуктивності, а не на процесі й регламентації їх досягнення.

Кількість компонентів NGP порівняно з європейською моделлю ДВФК значно більша. NGP охоплює набагато ширше коло пов’язаних із належним управлінням видів діяльності й не обмежується лише урядовим рівнем. Її компонентами, зокрема, є: бюджетування, орієнтоване на результат; програмно-цільове управління; агенціфікація (запровадження агенцій); приватизація та аутсорсинг державних функцій; приватно-державне партнерство; відповідальність, підзвітність і прозорість діяльності¹.

Концепцію європейської моделі ДВФК як складову парадигми NGP почали розвивати країни з метою перебудови власних систем державного внутрішнього контролю. У зв’язку з процесом розширення ЄС перед країнами постала потреба забезпечувати оцінку ризиків при управлінні суспільними фінансами, що містять усі аспекти фінансових ресурсів незалежно від джерел їх отримання (від ЄС чи національних фондів). Перегляд ефективності систем контролю країн – членів ЄС виявив необхідність переорієнтації на принципи європейської моделі контролю усіх аспектів управління фінансами у державному секторі.

У рамках європейської моделі контролю питання реформування внутрішнього контролю у державному секторі поставлені на перше місце в контексті загальної реформи державних фінансів, що охоплює формування і затвердження національного бюджету, казначейське та податкове виконання бюджету, управління державним боргом, бухгалтерський облік і звітність і т. ін., розглядаються як чіткий перелік всеосяжних правил, спрямованих на прозорість та ефективність управління державними фінансами².

¹ Цыганков Д. Б. Российский политико-управленческий цикл: дефициты подходов к оцениванию / Д. Б. Цыганков. – М. : ГУВШЭ, 2006. – 12 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.politlab.org/_reports/tsygankov01.pdf.

² Конинг Р. П. Дж., де. Государственный внутренний финансовый контроль / Роберт П. Дж. де Конинг ; пер. с англ. Р. Рудницкой. – Словения, 2007. – С. 12.

Європейська модель ДВФК базується на *відповідальності керівника* і складається з трьох складових – *фінансового управління і контролю* (далі – ФУК), *внутрішнього аудиту* та *їх гармонізації на центральному рівні*. Найбільша увага в цій моделі приділяється процедурам попереднього і поточного контролю, що виконується усіма фахівцями органу і спрямований на вивчення причин виникнення порушень та їх попередження. Подальший контроль здійснюється вищими органами фінансового контролю (ВОФК) та урядовими органами у формі аудиту процедур, що оцінює якість системи внутрішнього контролю (СВК).

Отже, принципи європейської моделі контролю пріоритетні при побудові належних систем ФУК для всіх членів ЄС і країн-кандидатів, незалежно від факту отримання чи вкладання коштів. Запровадження цих принципів є передумовою для розвитку внутрішнього контролю в державному секторі країн у напрямі зміщення акцентів від фінансового контролю до ширшого управлінського контролю та управлінської підзвітності.

Якщо спробувати уявити систему ДВФК у вигляді будинку, то його фундаментом (основою), безперечно, є політична воля вищого керівництва держави (рис. 13.1.3).

Таке уявлення про систему ДВФК має місце в деяких європейських країнах, зокрема, Нідерландах¹, де вона розглядається за принципом “домашнього господарства”. У Нідерландах, як і в переважній більшості розвинутих європейських країн, політична воля або політична культура вищого керівництва держави є фундаментом, на якому базується вся “будівля” ДВФК. Якщо керівництво справді зацікавлене у формуванні надійної системи ДВФК, створюються так звані опори будинку, або передумови, необхідні для її запровадження та функціонування.

До таких передумов можуть належати: визначена на законодавчому рівні прозорість діяльності й підзвітність керівників; програмно-цільовий метод бюджетування; реформи у сферах ДВФК та державного управління; закон про державну службу; гідна оплата праці й соціальні гарантії та професійний персонал, який забезпечуватиме “ведення домашнього господарства”.

¹ *Боровкова Т. “...І чужому научайтесь, й свого не цурайтесь”, або Чи придатний до застосування в Україні голландський досвід у сфері державного внутрішнього фінансового контролю / Т. Боровкова, Т. Байдашнікова // Фінансовий контроль. – 2010. – № 8 (61). – С. 48.*

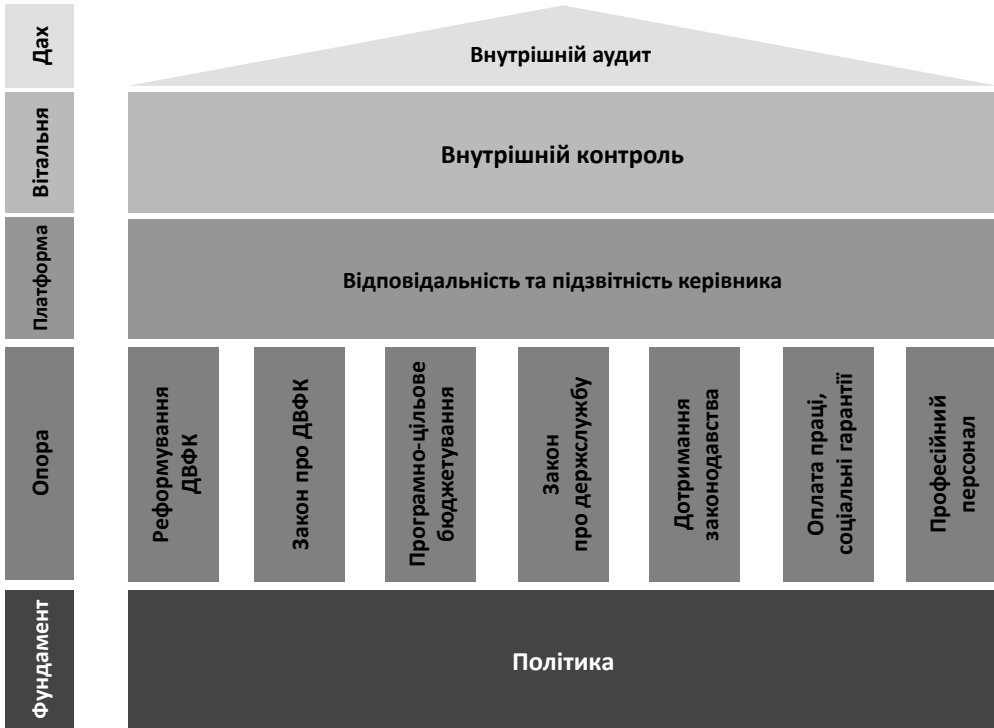


Рис. 13.1.3. Схематичне зображення “будинку” ДВФК

Джерело: Внутрішній контроль у секторі державного управління України та європейський досвід / П. П. Андреев, О. О. Чечуліна, Ян ван Тайнен та ін. – К. : Європейський ін-т державного управління та аудиту, 2012. – С. 9.

Центральним місцем будинку, або “платформою”, ДВФК на якій все тримається, має бути **відповідальність керівника**. Саме керівник, за вимогами БКУ, несе персональну відповідальність за функціонування належної СВК та здійснення внутрішнього аудиту у відповідному органі.

Незважаючи на те, що новою редакцією ст. 26 БКУ чіткіше визначено персональну відповідальність керівників усіх рівнів за запровадження та ефективне функціонування базових компонентів європейської моделі – *внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту*, вітчизняні керівники не змінили уявлення про власну персональну відповідальність за прийняті ними управлінські рішення.

На відміну від України, де поняття відповідальності традиційно розуміється як покарання за допущені порушення, в Європі під нею мають на увазі відповідальність за те, що установа досягає належного рівня

економії, ефективності й результативності відповідно до визначених нею завдань. Це означає, що СВК працює згідно з цими принципами (тобто забезпечено відповідний рівень бухгалтерського обліку, достовірно оцінено вартість процесів, правильно визначено цілі та створено систему контролю на основі ризиків), установою забезпечується достовірність фінансової, статистичної і управлінської звітності й виконуються встановлені законодавством і керівництвом норми й правила.

За визначенням Єврокомісії¹, *управлінська підзвітність* – це фінансове управління і система контролю. Її сутність полягає в такому. Керівники установ, що фінансуються за рахунок державного бюджету, повинні бути підзвітні за свою діяльність. Це стосується не лише політики доходів і витрат, а й фінансового менеджменту. Кожен керівник (розпорядник бюджетних коштів) відповідальний за формування та підтримку відповідних підрозділів ФУК, які мають відповідати за реалізацію завдань із планування, розроблення програм, бюджетування, обліку, контролінгу, звітності, архівування та моніторингу.

Беззаперечним правилом для країн ЄС вже давно стало те, що основним елементом системи управління у державному секторі є **внутрішній контроль** як функція керівників, відповідальних за діяльність конкретного органу, у найбільш економний, ефективний та результативний спосіб, а відтак і за прийняті ними управлінські рішення.

Надійна й ефективна СВК, імплементована в усі процеси діяльності установи з метою отримання найкращого продукту (або результату), вважається, власне, будинком ДВФК².

Внутрішній контроль – це комплекс дій, правил та заходів, запроваджених керівництвом суб'єкта господарювання державного сектору економіки, що постійно застосовуються під час діяльності установи з метою забезпечення впевненості в досягненні нею таких загальних цілей:

- результативності діяльності, економності та ефективності використання ресурсів;

¹ Welcome to the World of PIFC : Introducing PIFC into Candidate, Western Balkan and European Neighbourhood Policy countries PIFC / European Commission. – 2006. – 56 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/documents/control/brochure_pifc_en.pdf. – Р. 6.

² Внутрішній контроль у секторі державного управління України та європейський досвід / П. П. Андреев, О. О. Чечуліна, Ян ван Тайнен та ін. – К. : Європейський ін-т державного управління та аудиту, 2012. – С. 10.

- відповідності чинним законам, іншим нормативно-правовим та регулюючим актам, політиці та процедурам;
- незалежності й надійності інформації, рахунків та даних;
- захисту активів від втрат, у тому числі тих, які виникли через зловживання, неврегульованість чи корупцію.

Внутрішній контроль – не разова подія, а постійний управлінський процес, який охоплює всі операції кожної структурної одиниці та установи загалом. При цьому він повинен забезпечувати визначення й аналіз ризиків діяльності установи з метою їх попередження чи обмеження.

В Україні під терміном “контроль” традиційно розуміється ревізійна діяльність, тобто виключно “виявляючі” фіскальні заходи, а внутрішній контроль ототожнюється з контрольно-ревізійною роботою. Контроль сприймається відокремлено від управління, тобто не як частина обов’язків і відповідальності керівника за ефективне управління державними ресурсами під час діяльності очолюваних ними органів. Деякі керівники помилково вважають, що контроль – справа ревізорів, хоча фактично у СВК повинні бути задіяні всі підрозділи органу державного сектору з основної функціональної діяльності, бухгалтерські, планові, економічні, фінансові, юридичні та ін. Саме тому, замість персональної відповідальності керівника та його зацікавленості у побудові надійної СВК у системі органу, маємо приклади відсторонення керівників від цієї діяльності та перекадання окремих функцій на головних бухгалтерів, ревізорів та ін.¹

Об’єктивним інструментом, що використовується в європейських країнах, є управління ризиками. Як частина СВК воно допомагає ідентифікувати ризики чи сферу їх виникнення, оцінити їхній вплив на досягнення цілей та обрати відповідні способи реагування на них, згідно з визначеною політикою в установі (органі, організації). Таким чином, управління ризиками є частиною управлінської підзвітності керівників органів державного сектору.

За європейською моделлю СВК ґрунтується на двох складових – ФУК і внутрішній аудит. Але в Україні, у контексті розвитку системи ДВФК із урахуванням національних традицій у сфері державного управ-

¹ Дослідження механізму запровадження європейської моделі управління ризиками, як складової державного внутрішнього фінансового контролю : звіт про НДР / Київ. нац. ун-т ім. Тараса Шевченка ; кер. І. К. Дрозд ; вик.: І. О. Лютий та ін. – К., 2010. – С. 41–42.

ління, застосовано інший підхід до складових СВК: організація внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту. Такий підхід, як зазначалося, було закріплено в новій редакції БКУ.

Проте, незважаючи на це, чинне законодавство України дозволяє уникати відповідальності за вчинені фінансові порушення, а принцип невідворотності відповідальності не забезпечується. На сьогодні практично не створено єдиної нормативної бази, яка б на державному рівні регулювала сутність і процедури контролю в діяльності державних органів.

В Україні обізнаність керівників і персоналу з процедурами внутрішнього контролю, методологією оцінки ризиків та управління ними перебуває на початковому рівні. Поширення і застосування цих знань та досвіду починаються з менеджерів середнього рівня, а не з вищого керівництва, як вимагає сучасне державне управління в країнах ЄС. До того ж загалом ідеологічно в Україні нові реформи сприймаються повільно, без особливого бажання і переважно розглядаються як “нав’язування” чужого.

Як наслідок, у вітчизняних органах державної влади не сформована цілісна СВК у тому розумінні, в якому вона функціонує в країнах ЄС. Традиційно цими органами застосовуються окремі заходи контролю, проте більшість з них не вписані в систему та не орієнтовані на кінцеву мету діяльності органів: досягнення належного рівня економії, ефективності й результативності відповідно до завдань органів; забезпечення достовірності фінансової, статистичної й управлінської звітності; виконання встановлених законодавством та керівництвом норм і правил; належний захист активів від втрат. Зазначені заходи контролю є типовими, переважно встановленими законодавством та обов’язковими до виконання, тому не враховують ризиків, притаманних конкретному напрямку діяльності державних органів. За такої системи контроль є формальним і неефективним.

Взагалі більшість державних органів не може чітко сформулювати мету діяльності, якої намагається досягти, і навіть якщо мету визначено, вона обмежується декількома роками; у більшості органів різнорівневі цілі відсутні повністю/частково або сформульовані нечітко. Хоча в сучасних умовах для забезпечення належного управління державними фінансами недостатньо дотримуватися законів, необхідно досягати мети в найбільш економний, ефективний та результативний спосіб. Адже цілі – ключовий елемент будь-якої системи, а правильна їх постановка є передумовою ефективного управління ризиками діяльності органу.

В Україні дуже слабким є зв'язок між цілями та результатами, заходами і ресурсами. А такий важливий компонент СВК, як управління ризиками, малорозвинутий і на практиці взагалі не використовується.

Особливо це стосується установ та організацій бюджетної сфери, у більшості з яких цей процес не систематизований та не має постійного характеру (безперервний процес визначення (складання переліку) ризиків діяльності та життя заходів щодо їх недопущення чи обмеження); у кращому випадку використовують окремі його елементи лише одноразово. Керівники установ практично не приділяють уваги цьому компоненту СВК. В організаціях на постійній основі не визначають ризики діяльності, не складають їх переліки та не здійснюють управління ними, тобто не вживають заходи, спрямовані на недопущення чи обмеження ризиків.

За прийнятим у країнах ЄС підходом, *внутрішній аудит* – це “дах”, який захищає будинок ДВФК від зовнішнього фіскального контролю¹. Децентралізовані підрозділи внутрішнього аудиту допомагають керівнику в досягненні поставленої перед установою мети, застосовуючи систематизований і послідовний підхід до оцінки та підвищення ефективності СВК. Водночас внутрішній аудит не може і не повинен підміняти управлінців і керівників – він не може замінити СВК.

У кожному органі державного сектору передбачається створення функціонально незалежного підрозділу внутрішнього аудиту, основною метою діяльності якого є надання керівникові органу об'єктивних і незалежних висновків та рекомендацій щодо:

- функціонування СВК та її удосконалення;
- удосконалення системи управління;
- запобігання фактам незаконного, неефективного та нерезультативного використання бюджетних коштів;
- запобігання виникненню помилок чи інших недоліків у діяльності ЦОВВ (установи).

В Україні на законодавчому рівні немає аналогів поняттю “внутрішній аудит”, окрім БКУ, де наведено його визначення як діяльності підрозділу внутрішнього аудиту в бюджетній установі, спрямованої на вдосконалення системи управління, запобігання фактам незаконного, неефективного та нерезультативного використання бюджетних коштів, виникнен-

¹ Внутрішній контроль у секторі державного управління України та європейський досвід / П. П. Андреев, О. О. Чечуліна, Ян ван Тайнен та ін. – К. : Європейський ін-т державного управління та аудиту, 2012. – С. 11.

ню помилок чи інших недоліків у діяльності бюджетної установи та підвідомчих їй бюджетних установ, поліпшення внутрішнього контролю¹.

На думку міжнародних експертів SIGMA, таке визначення внутрішнього аудиту не відповідає загальноприйнятим світовим підходам, йому бракує чіткості й вичерпності. Тому положення БКУ щодо внутрішнього аудиту потрібно привести у відповідність до міжнародних та європейських стандартів².

Порівнюючи стан запровадження функції внутрішнього аудиту з кращим світовим і європейським досвідом її застосування у державному секторі, можна зазначити, що утворення підрозділів такого аудиту в ЦОВВ (установах) супроводжується певними труднощами організаційного та методологічного характеру.

Так, на виконання Постанови № 1001 утворення цих підрозділів відбувається шляхом реорганізації контрольно-ревізійних підрозділів, що здійснювали свою діяльність у системі ЦОВВ згідно з актом Кабінету Міністрів України³. Проведення таких реорганізаційних змін було визнано обґрунтованим з огляду на здійснення реформ у сфері ДВФК з урахуванням вимог скорочення чисельності управлінського апарату у всіх ЦОВВ.

Але зазначені зміни мали відбутися, згідно з Постановою № 1001, з 1 січня 2012 р. Станом на 31 грудня 2012 р., за даними звіту ДФІУ⁴, в усіх 76 ЦОВВ, утворених відповідно до указу Президента⁵, створено підрозділи внутрішнього аудиту (або введено відповідну посаду чи покладено виконання обов'язків на посадову особу). Водночас згідно зі звітом, керівниками 17 ЦОВВ (або 22 %) фактично не забезпечено діяльність новоутворених підрозділів внутрішнього аудиту, як передбачено БКУ та Постановою № 1001, і лише формально виконано вимоги цих норматив-

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

² Оцінка системи державного фінансування в Україні. Липень 2010 року : проект звіту / SIGMA. – С. 46.

³ Про проведення внутрішньої контрольно-ревізійної роботи в системі центрального органу виконавчої влади : постанова Кабінету Міністрів України від 06.01.2010 № 2 // Офіційний вісник України. – 2010. – № 1. – Ст. 20.

⁴ Звіт про стан державного внутрішнього фінансового контролю в Україні за 2012 рік / Державна фінансова інспекція України. – 2012. – С. 22.

⁵ Про оптимізацію центральних органів виконавчої влади : указ Президента України від 09.12.2010 № 1085/2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/12584.html>.

них актів щодо утворення відповідного підрозділу або штатної одиниці. Як наслідок, цими ЦОВВ у 2012 р. не було проведено жодного аудиторського дослідження, не розроблено внутрішніх документів з внутрішнього аудиту. У 12 з названих ЦОВВ створені посади дотепер залишаються вакантними, а в інших – їх заміщено особами, кваліфікація яких не відповідає вимогам Постанови № 1001 та відповідно не дає змоги повноцінно забезпечити реалізацію функції внутрішнього аудиту. На сьогодні міністрами та керівниками інших ЦОВВ утворено штатну чисельність державних внутрішніх аудиторів у 1756 осіб, а фактично працюють 1447 осіб (82 %), тобто 18 % посад вакантні.

Основними причинами незаповнення штатної чисельності, за даними ДФІУ, є гострий дефіцит кваліфікованих кадрів у сфері внутрішнього аудиту у вітчизняних державних органах та відсутність мотивації щодо залучення фахівців до нової професії “державний внутрішній аудитор”. Крім того, організаційна незавершеність процесу утворення нових ЦОВВ та реорганізація контрольо-ревізійних підрозділів у підрозділи внутрішнього аудиту (на початку 2012 р.) призвели до того, що в окремих ЦОВВ (установах), незважаючи на збільшення функціонального навантаження, чисельність внутрішніх аудиторів скоротилася. Співвідношення чисельності внутрішніх аудиторів з кількістю підконтрольних об’єктів у цих ЦОВВ “не в змозі забезпечити систематичного внутрішнього аудиту та вплинути на стан фінансово-бюджетної дисципліни галузі”¹.

Здійснюваний контрольо-ревізійними підрозділами, до їх реорганізації, фінансовий інспекційний контроль за фактом (подальший контроль), об’єкт якого становили трансакції, не був тотожним внутрішньому аудиту, що проводиться згідно з нормами і правилами ЄС. Адже інспекційні перевірки не спрямовані на оцінку результатів, досягнутих в управлінні державними ресурсами, а передбачають тільки виявлення правопорушень і притягнення до відповідальності осіб, винних у їх вчиненні. Досліджуючи діяльність установ за окремими її питаннями (на певних етапах), інспекційні підрозділи не зосереджуються на вивченні причин виникнення порушень, їх попередженні та наслідках, не проводять оцінювання стану фінансового управління. А це є лише частиною внутрішнього контролю за європейською концепцією ДВФК. Водночас внутрішній аудит покликаний оцінювати всі аспекти діяльності установ і заходи, що вживаються їх керівниками для забезпечення ефективного функціонування

¹ Звіт про стан державного внутрішнього фінансового контролю в Україні за 2012 рік / Державна фінансова інспекція України. – 2012. – С. 22–23.

підрозділів внутрішнього аудиту (дотримання принципів законності та ефективного використання бюджетних коштів, досягнення результатів відповідно до поставленої мети, виконання завдань, планів)¹.

Отже, діяльність децентралізованих інспекційних підрозділів системи виконавчої влади слід модернізувати шляхом зміщення акценту в їх роботі з подальшого (ретроспективного) контролю на попередній і поточний контроль. Це сприятиме в майбутньому оперативному реагуванню на виникнення або загрозу виникнення фактів незаконного, неефективного та нерезультативного використання державних ресурсів, покращанню системи управління і прозорості прийняття управлінських рішень при виконанні покладених на орган виконавчої влади завдань.

Внаслідок такої модернізації за новоствореними підрозділами внутрішнього аудиту, реорганізованими з контрольно-ревізійних підрозділів, поряд із основними функціями внутрішнього аудиту закріплено виконання фінансового аудиту й аудиту відповідності. Таким чином, інспектування не вилучено з концепції ДВФК, оскільки воно є частиною системи ФУК та належить до відповідальності керівника ЦОВВ (установи).

На практиці, за неофіційною інформацією ДФІУ, виконання підрозділами внутрішнього аудиту ЦОВВ (установ) фінансового аудиту й аудиту відповідності фактично зводиться до проведення ревізій з елементами аудиту, що передбачає складання аудиторського звіту з висновками замість акта ревізії, а аудит ефективності майже не здійснюється. Як зауважив представник ДФІУ на згаданому засіданні тематичної робочої групи Міністерства фінансів України, новоствореними підрозділами внутрішнього аудиту, станом на 27 серпня 2012 р., проведено 1883 аудиту, з них левову частку становлять аудити фінансовий і відповідності, і практично немає аудитів ефективності.

Проведення зазначених видів аудиту потребує від підрозділів внутрішнього аудиту застосування нових підходів, а отже, розроблення науково обґрунтованих пропозицій на основі дослідження світового, зокрема, європейського досвіду запровадження внутрішнього аудиту в державному секторі.

Узагальнюючи кращий світовий і європейський досвід, зазначимо, що вирішальним фактором для прийняття рішення внутрішнім аудито-

¹ Розвиток системи державного внутрішнього фінансового контролю : звіт про НДР (проміжн.) : Тема етапу 3 “Концептуальні засади діяльності інституцій в системі державного внутрішнього фінансового контролю” / ДННУ “Академія фінансового управління”. Науково-дослідний фінансовий інститут ; кер. І. Ю. Чумакова ; вик. : О. О. Чечуліна та ін. – К., 2011. – С. 132–134.

ром стосовно проведення фінансового аудиту та аудиту відповідності є визначений (оцінений) рівень ризику за кожним завданням (функцією, операцією, процесом, програмою). Саме ґрунтуючись на ризик-орієнтованому підході, внутрішні аудитори мають здійснювати й оцінювання законності та правильності фінансових рішень (під час проведення фінансового аудиту та аудиту відповідності), і дослідження їх економності, ефективності та результативності (під час аудиту ефективності).

Остаточну оцінку якості досягнення органом державного сектору трьох "Е" (економності, ефективності та результативності) має проводити внутрішній аудитор під час аудиту ефективності, але за умови отримання ним негативного висновку за результатами фінансового аудиту чи аудиту відповідності та наявності розпорядчого документа керівника органу.

За досвідом країн, що мають багаторічну практику застосування функції внутрішнього аудиту в державному секторі, аудит (у тому числі внутрішній) відрізняється від ревізії не тільки формою підсумкових документів, а й метою, предметом, застосовуваними методами, методологією, тощо.

Україна робить лише перші кроки на шляху запровадження такої функції, тому питання методології та організації проведення фінансового аудиту, аудиту відповідності й аудиту ефективності розкриті у прийнятих нормативно-правових документах недостатньо. Ці питання лише рамково прописані у Стандартах внутрішнього аудиту¹, які визначають єдині підходи до організації та проведення внутрішнього аудиту, підготовки аудиторських звітів, висновків та рекомендацій у ЦОВВ (установах), оцінки якості такого аудиту.

Незважаючи на позитивні риси (сучасність, чіткість, комплексність), ці стандарти, мають вразливі зони, які потребують деталізації у вигляді додаткових методичних рекомендацій, посібників тощо. До таких зон належать, зокрема, положення стандартів, що стосуються помилкового трактування зв'язку між фінансовим аудитом, аудитом відповідності й аудитом ефективності, неоднозначного тлумачення внутрішнього аудиту та його сплутування з іншими формами контролю (розслідуванням, інспектуванням, оглядом) та ін.

Оскільки інспектування, як зазначалося, не вилучено з національної концепції ДВФК, а закріплено за новоствореними підрозділами вну-

¹ Про затвердження Стандартів внутрішнього аудиту : наказ Міністерства фінансів України від 04.10.2011 № 1247 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 85. – Ст. 3131.

трішнього аудиту у вигляді функції наступного контролю за дотриманням бухгалтерського і бюджетного законодавства, способом вирішення проблеми формування методичного забезпечення фінансового аудиту й аудиту відповідності може бути застосування на початковому етапі державними внутрішніми аудиторами методичних рекомендацій щодо проведення інспектування органами ДФІУ¹, за умови їх доопрацювання у напрямі деталізації елементів аудиту.

Інноваційним механізмом у рамках цього підходу є формулювання пропозицій стосовно удосконалення цих рекомендацій у напрямі деталізації таких елементів фінансового аудиту й аудиту відповідності: визначення рівня суттєвості та її аналіз аудитором; формалізації та оцінки ризиків викривлення фінансової інформації; застосування методів аналізу даних, тестування систем та опитування і анкетування під час аудиту; підготовки звітів про результати аудиту з основними спостереженнями, знахідками, висновками і рекомендаціями аудитора для удосконалення системи управління в державному органі.

Аудит ефективності, на відміну від фінансового аудиту й аудиту відповідності, для новостворених підрозділів внутрішнього аудиту є принципово новим видом діяльності. Тому його запровадження особливо потребує розроблення методичних рекомендацій. Необхідність підготовки і видання таких рекомендацій підтверджується, зокрема, тим, що внаслідок складності методології аудиту ефективності, його проведення викликало багато питань під час навчань, які проводилися міжнародними експертами з внутрішнього аудиту і представниками ДФІУ для перших державних внутрішніх аудиторів ЦОВВ (установ)².

З огляду на недосконалість і недостатню розробленість методологічного забезпечення внутрішнього аудиту, що здійснюється в системі ЦОВВ, та відсутність практичного досвіду і навичок у працівників новостворених підрозділів, інноваційним механізмом можуть бути науково обґрунтовані пропозиції стосовно формулювання методичних

¹ Про затвердження Методичних рекомендацій щодо здійснення інспектування органами Державної фінансової інспекції України : наказ Державної фінансової інспекції України від 14.12.2011 № 90 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://document.ua/metodichni-rekomendaciyi-shodo-zdiisnennja-inspektuvannja-or-doc87927.html>.

² Див. докладніше: *Байдашнікова Т.* Навчання для перших внутрішніх аудиторів органів виконавчої влади / *Т. Байдашнікова* // *Фінансовий контроль*. – 2012. – № 6 (77). – С. 7.

рекомендацій щодо проведення аудиту ефективності у контексті завдань, які повинні вирішувати державні внутрішні аудитори відповідно до вимог Постанови № 1001. А саме методичні рекомендації щодо проведення внутрішнього аудиту ефективності:

- формування і виконання бюджетних програм;
- реалізації, законодавчо закріплених за відповідним органом виконавчої влади функцій, адміністративних послуг;
- діючої у ЦОБВ (установі) СВК.

Необхідність розроблення науково обґрунтованих пропозицій у напрямі розвитку методології й організації внутрішнього аудиту набуває особливої актуальності в контексті його застосування в межах реалізації антикорупційної політики на рівні ЦОБВ. Потреба у формуванні та реалізації такої політики зумовлена, зокрема, завданнями, поставленими Президентом України у щорічному посланні до Верховної Ради України¹.

Аудит як інструмент оцінки якості наданих ЦОБВ (установою) адміністративних послуг може бути застосований також органами зовнішнього урядового (наприклад ДФІУ) та парламентського (РПУ) контролю і під час проведення адміністративного аудиту. Потреба в розвитку такого аудиту на сьогодні зумовлена тим, що адміністративний аудит дає змогу оцінити дії державних службовців, слугуючи ефективним засобом запобігання корупційним діям в органах виконавчої влади.

Зокрема, необхідність розвитку адміністративного аудиту на урядовому рівні та його запровадження в контрольно-ревізійну діяльність органів ДФІУ підтверджено на липневому розширеному засіданні Колегії ДФІУ. Голова Держфінінспекції України П. Андреев у своєму виступі на цьому засіданні наголосив на тому, що запровадження адміністративного аудиту необхідне “для подальшого вдосконалення та покращення ефективності здійснюваної контрольно-ревізійної діяльності” очолюваного ним органу. На його думку, у зв’язку з цим потрібно “...вносити зміни до Положення про Державну фінансову інспекцію України і відповідних законодавчих актів, щоб Держфінінспекція могла контролювати і давати оцінку діям державних службовців на їхніх робочих місцях”².

¹ Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2012 році : щорічне послання Президента України до Верховної Ради України. – К. : НІСД, 2012. – С. 48.

² Хомин О. Колегія ДФІУ: піврічні підсумки / О. Хомин // Фінансовий контроль. – 2012. – № 8 (79). – С. 5.

Інноваційним механізмом у такому контексті будуть вироблення, на базі дослідження зарубіжної практики проведення адміністративного аудиту, науково обґрунтованих пропозицій стосовно розроблення дієвих механізмів і алгоритмів реалізації заходів із запровадження у контрольно-ревізійну діяльність органів ДФІУ адміністративного аудиту, а саме щодо:

- подальшого розвитку відповідних функціональних повноважень органів ДФІУ в проведенні такого аудиту;
- удосконалення нормативно-правового і методологічного забезпечення централізованого державного фінансового аудиту в умовах запровадження адміністративного аудиту в практичну діяльність органів ДФІУ.

Підсумовуючи викладене, зазначимо, що головну роль у реалізації запропонованих інноваційних механізмів має відігравати Міністерство фінансів України. Як головний орган у системі ЦОВВ, що виконує функції з формування і забезпечення реалізації державної політики у сфері ДФК, Міністерство має стати лідером у сфері розвитку методології ДВФК, його складових (внутрішнього контролю і внутрішнього аудиту), а також централізованого зовнішнього урядового контролю загалом. Як засвідчує кращий європейський досвід¹, від активної позиції Міністерства в цій сфері залежатиме ефективність функціонування системи ДФК.

Реформування вітчизняної системи ДФК і переорієнтація управління державними фінансами в Україні на принципи і стандарти ЄС неможливі без зміни пріоритетів й ідеології у підходах до роботи чиновників як в апараті Міністерства фінансів України, так і в органах державного сектору. На сьогодні це має бути одним із ключових завдань під час формування інноваційних механізмів розвитку системи ДФК та їх застосування з метою реформування цієї системи в Україні.

13.2. ТЕОРЕТИЧНІ ПІДХОДИ ДО РОЗВИТКУ ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ ЯК УМОВИ РЕАЛІЗАЦІЇ ФІНАНСОВОЇ ПОЛІТИКИ ДЕРЖАВИ

Фінанси як специфічні вартісні відносини щодо формування, розподілу, перерозподілу і використання валового суспільного продукту визначають головні цілі та завдання, що стоять перед державою і суспільством, а відповідно й перед фінансовою системою.

¹ *Конинг Р. П. Дж., де. Государственный внутренний финансовый контроль / Р. П. Дж. де Конинг ; пер. с англ. Р. Рудницкой. – Словения, 2007. – С. 73.*

Фінансова політика як самостійна сфера діяльності держави у фінансових відносинах спрямована на забезпечення відповідними ресурсами реалізації програм економічного і соціального розвитку. Ця політика має самостійне значення і водночас є найважливішим засобом реалізації політики держави в будь-якій сфері суспільної діяльності.

Таким чином, фінансова політика – це визначення цілей і завдань, на вирішення яких спрямований процес формування, розподілу і перерозподілу суспільного багатства для забезпечення фінансовими ресурсами безперервного відтворювального процесу і задоволення окремих конкретних потреб відтворення.

Реалізацію фінансової політики забезпечує сукупність заходів держави, скерованих на мобілізацію фінансових ресурсів, їх розподіл і перерозподіл для виконання нею її функцій і програм – довго-, середньо- і короткострокових. Найважливіше місце серед цих заходів належить правовій регламентації форм і норм фінансових відносин.

Правове регулювання справедливо характеризується як специфічна управлінська діяльність, конкретні форми якої в їх юридичному аспекті органічно пов'язані з правовими формами державної діяльності: правотворчою, правозастосовною, контрольно-наглядовою. Таким чином, контрольно-наглядову діяльність слід розглядати, з одного боку, як специфічну правову форму управлінської діяльності органів держави, а з другого – як організаційно-юридичний засіб забезпечення законності в управлінській діяльності.

Контроль відіграє важливу роль у зміцненні державної дисципліни і законності при формуванні органів держави, при плануванні, реалізації правотворчих, правозастосовних і правоохоронних повноважень. Він – один з найважливіших засобів запобігання порушенням закону, виявлення незаконних дій або помилок під час його застосування, один із засобів, необхідних для вжиття заходів, що сприяють суворому дотриманню закону в державному апараті.

Фінансовий контроль як система спеціальних знань виник на стику низки економічних наук: бухгалтерського обліку, економічного аналізу, фінансів і менеджменту. Поняття фінансового контролю ученими-економістами оцінюється неоднозначно¹. Проте за всього різноманіття

¹ Державний фінансовий контроль виконання бюджетних програм / Т. І. Єфіменко [та ін.] ; Науково-дослідний фінансовий ін-т при Міністерстві фінансів України. – К. : НДФІ, 2004. – 320 с.; *Дмитренко Г. В.* Державний фінансовий контроль в Україні (податковий, казначейський, бюджетний) : монографія /

його визначень можна констатувати, що в основу трактування багатьма вченими покладений суб'єкт контролю, у ролі якого виступає держава. Об'єктом фінансового контролю визначаються: діяльність бюджетних і комерційних організацій, фінансові, грошові й товарні відносини, виконання законодавства і т. ін. Мету фінансового контролю багато економістів визначають як підвищення ефективності використання фінансових потоків.

Проте, з огляду на те, що контроль є двоєдиною функцією управління і фінансів, можна підійти до такого визначення поняття “фінансовий контроль”.

Управлінський цикл усієї вертикалі господарювання складається з набору певних функцій, таких як планування, прогнозування, мотивація, організація, облік, аналіз і контроль. Контроль – неодмінна складова управлінського процесу, без якої управління не можливе. Він забезпечує зворотний зв'язок у цьому процесі, надає інформацію про його стан, дає змогу усувати порушення і запобігати їм. Контроль не є самоціллю, не існує сам по собі, не може здійснюватися хаотично, довільно, безпредметно. Водночас контроль – не зовсім звичайна функція управління, а самостійне суспільне явище, що використовується для спостереження, як здійснюється на конкретному рівні сам процес управління. Як функція управління контроль має двоякий характер: з одного боку – це елемент кожної основної функції управління (мотивації, організації, планування), а з другого – самостійна функція управління. Тому часом він виступає як прояв певного суспільного договору, через який виникають і діють влада, держава, інші органи управління, що створюються суспільством з метою самоорганізації, впорядкування і ранжирування відносин.

Водночас фінансовий контроль є одним з елементів системи управління фінансами. Фінанси, будучи всеосяжною системою формування, руху і використання доходів відповідно до рішень їх власників, включають і перерозподіл коштів у рамках бюджетної системи, і платні форми мобілізації грошових ресурсів для їх використання з метою збільшення доходів.

Г. Дмитренко. – К. : Консультант, 2009. – 175 с.; *Іванова І. М.* Державний фінансовий контроль. Парадигми розвитку : монографія / І. М. Іванова. – К. : Академвидав, 2010. – 168 с.; *Плескач В. А.* Фінансовий контроль у контексті трансформаційних процесів економіки / В. А. Плескач, К. С. Жадько // *Фінанси України.* – 2009. – № 6. – С. 85–93.

Контрольна функція фінансів проявляється в тому, що держава в процесі перерозподілу валового суспільного продукту використовує її як дієвий інструмент здійснення фінансового контролю. Ця функція створює умови і можливість ефективної дії держави на процеси виробництва, обміну, розподілу і вжитку шляхом здійснення фінансового контролю відповідними державними органами. Але контрольна функція не існує ізольовано від двох інших функцій фінансів – утворення і використання грошових доходів, а перебуває з ними у взаємозв'язку і взаємозалежності.

З точки зору належності власникам фінанси класифікують на державні (включаючи муніципальні) і фінанси економічних суб'єктів (включаючи фінанси населення). Відповідно, фінансовий контроль повинен охоплювати всі названі позиції. Таким чином, фінансовий контроль є перевіркою спеціально уповноваженими органами дотримання учасниками фінансових відносин вимог законодавства, норм і правил, встановлених державою і власниками. Його результати дають змогу достовірно оцінювати економічну ситуацію в країні, оскільки формують об'єктивну картину руху фінансових потоків і фінансово-господарської діяльності економічних суб'єктів. Фінансовий контроль допомагає забезпечувати стабільність економічного стану і сприяє економічному зростанню.

Викладене трактування фінансового контролю в тій або іншій формі прийнято практично в усіх цивілізованих країнах і реалізується у світовій практиці. Це відображено в основоположному документі Міжнародної організації найвищих контрольних органів – Лімській декларації керівних принципів контролю. Вона починається положенням про те, що “організація контролю є обов'язковим елементом управління суспільними фінансами, оскільки таке управління спричиняє відповідальність перед суспільством”. Завдання контролю – “розтин відхилень від прийнятих стандартів і порушень принципів законності, ефективності і економії”¹.

Предметний аналіз показує, що основними складовими системи фінансового контролю, системоутворюючими елементами, які забезпечують її стійке практичне функціонування і вирішення завдань, є:

- правова база (законодавча і нормативно-правова);
- органи, котрі здійснюють фінансовий контроль;
- форми і методи фінансового контролю.

¹ Лімська декларація керівних принципів контролю [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/604_001.

Правова база контролю визначає принципи і порядок його здійснення, що залежить від державного устрою і стану економіки конкретної країни. Проте у будь-якому випадку правова база фінансового контролю в документальному вираженні – це: конституційне визначення і закріплення основних цілей і повноважень контролю; законодавче встановлення завдань, функцій і повноважень контрольних органів і їх працівників; регламентація та регулювання змісту, деталей і особливостей процесу контролю шляхом видання підзаконних нормативно-правових актів, у тому числі власних актів контрольних органів.

Сучасна правова база державного фінансового контролю України вже досить ґрунтовна, але через історичні обставини різномірна, внутрішньо суперечлива, а тому правова складова системи такого контролю загалом не відповідає повною мірою економічним реаліям, інтересам суспільства і завданням держави у фінансовій сфері.

Друга складова запропонованої системи фінансового контролю – органи, що здійснюють цей контроль. Орган фінансового контролю – це спеціалізована установа, що має власний статус. Його основне завдання – фінансовий контроль. Нині, відповідно до встановленого законодавством розмежування функцій і повноважень, суб'єктами державного фінансового контролю в Україні є: Верховна Рада України, Міністерство фінансів України, Рахункова палата України, органи Державної фінансової інспекції України, Державної казначейської служби України, Державної податкової служби України, Державної митної служби України, аудитори та аудиторські служби. Важлива роль у забезпеченні державного фінансового контролю відводиться органам фінансового контролю муніципальних утворень. Названі контрольні органи утворюють систему органів державного фінансового контролю.

Для виконання своїх функцій органи державного фінансового контролю отримують необхідні пояснення і надають розпорядження керівникам об'єктів, що перевіряються; за фактами серйозних порушень зобов'язані передавати матеріали правоохоронним органам.

Форми і методи здійснення фінансового контролю – невід'ємний системоутворюючий елемент. Контрольні заходи об'єднують ревізію, перевірку, експертизу та інші види діяльності контрольних органів. Самостійне значення цього елементу системи – одні й ті самі форми і методи використовуються різними органами фінансового контролю.

Система державного фінансового контролю, що діє в Україні, має певні переваги. До них насамперед належать: конституційність, багато-

рівневість (наявність загальнодержавного, регіонального, муніципального і відомчого рівнів забезпечує широту охоплення, маневру і взаємодії), тісний узаконений зв'язок з правоохоронною системою. Проте законодавча база системи контролю не відповідає цілком завданням держави у фінансовій сфері. Відсутність правових рішень стає перешкодою в досягненні відчутних для економіки результатів.

Державний фінансовий контроль як функція управління економікою спрямований на забезпечення своєчасного формування і раціонального використання коштів бюджетів всіх рівнів, збереження й ефективне використання державної власності, що перебуває в оперативному управлінні й господарському віданні економічних суб'єктів і органів управління.

Дослідження показують¹, що тенденція розвитку державного фінансового контролю пов'язана з розширенням об'єктів контролю та інтеграцією всіх видів контролю (державного, відомчого, суспільного, незалежного – аудиту).

Сучасний етап розвитку економіки України вимагає посилення ролі державного фінансового контролю, оскільки поряд із його традиційними функціями щодо формування прибуткової частини державного бюджету і витрачання державних коштів у процесі їх виконання активізується функція контролю за використанням державного майна.

Контроль державної власності має специфічні ознаки, оскільки держава водночас є суб'єктом публічної влади й учасником відносин ринкової економіки. Як суб'єкт публічної влади держава регулює правовий простір контролю, а як суб'єкт ринку, об'єкти власності якого функціонують у комерційній сфері, підкоряється чинним правовим актам.

Проте відсутність системного підходу до методології, методики і організації контролю діяльності суб'єктів господарювання, що мають дер-

¹ *Артус М. М.* Засади формування фінансової парадигми в сучасних умовах розвитку ринкової економіки України / М. М. Артус // *Фінанси України*. – 2006. – № 5. – С. 63–70; *Барабаш Н. С.* Удосконалення системи державного фінансового контролю / Н. С. Барабаш, М. О. Никонович // *Фінансовий контроль*. – 2005. – № 3. – С. 44–46; *Басанцов І. В.* Державний фінансовий контроль: регіональні аспекти / І. В. Басанцов. – К. : Корпорація : Козацький вал, 2006. – 234 с.; *Петрук О. М.* Модернізація системи господарського контролю в Україні / О. М. Петрук, Н. Г. Виговська // *Фінанси України*. – 2009. – № 8. – С. 118–124; *Прядко В. В.* Фінансовий контроль в сфері муніципальних фінансів : монографія / В. В. Прядко, І. В. Грицюк ; Буков. держ. фін. акад. – Чернівці, 2011. – 179 с.; *Стефанюк І.* Державний аудит як ефективна форма контролю суспільних фінансів і майна / І. Стефанюк // *Вісник КНТЕУ*. – 2006. – № 5. – С. 22–30.

жавну власність, ослаблює його результативність і не дає змоги повною мірою вирішувати поставлені завдання.

У цих умовах теоретичне і методологічне розроблення проблеми організації контролю діяльності підприємств державної власності є актуальним завданням, що має важливе наукове і практичне значення.

Концепція фінансового контролю – це створення адекватних ринковим умовам системи і механізму контролю над фінансовими потоками унітарних підприємств з метою підвищення ефективності використання державної власності.

У рамках розвитку концепції фінансового контролю необхідно обґрунтувати:

- теоретичні положення;
- методи і організацію;
- механізм практичної реалізації.

Фінансовий контроль визначений як цілеспрямована діяльність контрольних державних органів і незалежних експертів з перевірки функціонування унітарних підприємств шляхом виявлення відхилень від вимог законодавства, норм і правил, встановлених державою, з метою підвищення ефективності використання державної власності. Результатом фінансового контролю є формування об'єктивної картини руху фінансових потоків і фінансово-господарської діяльності унітарних підприємств.

До загальних ознак фінансового контролю, що відрізняють його від інших видів, належать:

- наявність системи, що управляє, і керованої системи, їх цілісність і єдність;
- наявність причинно-наслідкових зв'язків між елементами системи, як прямих, так і зворотних;
- використання специфічних методів і прийомів контролю;
- динамічність системи управління і контролю, її здатність переходити з одного якісного стану в інший;
- постановка чіткої кінцевої мети.

Специфіка фінансового контролю проявляється в його завданнях, найважливіші з яких – сприяння підвищенню ефективності діяльності підприємств державної форми власності, прогнозування й усунення несприятливих ситуацій, зниження ризиків, що виникають у процесі управлінської діяльності унітарними підприємствами.

Необхідність фінансового контролю зумовлена важливістю й обов'язковістю систематичної роботи з підвищення ефективності використан-

ня державної власності, в якій контроль дає змогу реалізовувати функцію зворотного зв'язку, допомагає своєчасно отримати інформацію про відповідність отриманих результатів поставленим завданням, зокрема з приросту майна і збільшення прибутковості поточної діяльності.

Розроблення концепції фінансового контролю визначається такими факторами: необхідністю підвищення ефективності використання державної власності; нерозробленістю методичних документів щодо контролю діяльності унітарних підприємств; недостатністю наукових розробок у сфері контролю діяльності унітарних підприємств; відсутністю єдиного підходу до вибору (призначення) видів, методів і засобів контролю.

Фінансовий контроль є системою, в якій показники взаємопов'язані зі статусом суб'єктів контрольної діяльності. До системи контролю входять три рівні: державний, відомчий і аудиторський. Перший рівень охоплює бюджетний, податковий, митний і майновий контроль, другий – контроль з боку установ банків і соціальних фондів, третій – аудиторський контроль, який здійснюється аудиторськими організаціями.

Як і будь-який вид контролю, фінансовий контроль має суб'єкт і об'єкт. У економічній науці суб'єктом називають контролюючу систему, а об'єктом – контрольовану. Між об'єктом і суб'єктом контролю існує тісна діалектична взаємодія внаслідок наявності прямих і зворотних зв'язків; у зв'язку з цим чітко розмежувати суб'єкт і об'єкт контролю можна лише теоретично. Наприклад, система, будучи суб'єктом контролю, сама може бути об'єктом у певних моментах відносно іншого контролюючого суб'єкта. Проте суб'єкт і об'єкт контролю, на нашу думку, необхідно розглядати з двох позицій: формальної і змістової. Зміст об'єкта і суб'єкта контролю розкрито в табл. 13.2.1.

Взаємодія між суб'єктом і об'єктом фінансового контролю має характер прямого і зворотного зв'язку. Прямий зв'язок забезпечує результати контрольної дії, які використовують для формування управлінських рішень. Зворотний зв'язок характеризує якість проведення фінансового контролю, сигналізує про міру його дії на об'єкт.

Фінансовий контроль передбачає: постановку мети; розроблення системи заходів для її досягнення; організацію процесу контролю, дій, що коригують і регулюють об'єкт контролю; аналіз вироблених і майбутніх дій; мотивацію співробітників та ін. Ці елементи можна класифікувати як функції контролю, які є конкретним видом контрольної діяльності, для здійснення якої застосовуються відповідна організація робіт, спеціальні прийоми і методи дії. Загалом функції контролю можна визначити як об'єктивно необхідний, історично зумовлений спеціалізований вид контрольної діяльності.

Таблиця 13.2.1

Сутність контролюючої та контрольованої системи

Вид системи	Формальний аспект	Змістовий аспект
Контролююча	Організаційна структура контролю, тобто набір відділів та служб апарату контролю	Сукупність технічних, організаційних, економічних та соціальних підсистем
Контрольована	Склад взаємопов'язаних виробничих комплексів, виробничих служб	Кадровий, технічний, організаційний потенціал

Складено за: *Дмитренко Г. В.* Державний фінансовий контроль в Україні (податковий, казначейський, бюджетний) : монографія / Г. В. Дмитренко. – К. : Консультант, 2009. – 175 с.; *Іванова І. М.* Державний фінансовий контроль. Парадигми розвитку : монографія / І. М. Іванова. – К. : Академвидав, 2010. – 168 с.; *Петрук О. М.* Модернізація системи господарського контролю в Україні / О. М. Петрук, Н. Г. Виговська // *Фінанси України*. – 2009. – № 8. – С. 118–124; *Чугунов І. Я.* Державний внутрішній фінансовий контроль: стратегія розвитку / І. Я. Чугунов, В. М. Федосов // *Фінанси України*. – 2009. – № 4. – С. 3–12.

Головна функція фінансового контролю полягає у визначенні, формулюванні та вирішенні завдань, що стоять перед контролюючим органом для забезпечення ефективного функціонування суб'єкта господарювання відповідно до поставлених цілей.

Якщо виходити з того, що власність є відображенням усієї системи виробничих відносин, які й визначають форми господарювання, то підхід до суті фінансового контролю можна представити в такому вигляді: фінансовий контроль – це функція виробничих відносин. Справді, при виробничих відносинах, що базуються на суспільній власності на засоби виробництва, виникає командно-адміністративна й навіть тоталітарна система управління і контролю. За конкуруючого різноманіття форм власності в ринковій економіці розвиваються демократичні системи управління і контролю, що містять самоврядні підсистеми, основані на принципах саморегуляції. Це не заперечує роль держави в управлінні економікою, але рамки такого управління законодавчо суворо обмежені.

Фінансовий контроль має такі специфічні групи, які дають змогу виокремити його в самостійний вид контролю:

- спрямованість на оцінку ефективності використання майна унітарних підприємств, а не лише на перевірку достовірності звітності й цільове використання засобів;

- контроль відповідності завдань і стратегії розвитку унітарного підприємства очікуванням власника – держави;
- контроль раціональності використання отриманих доходів і додатково залучених коштів та їх спрямованості на підвищення ефективності діяльності унітарного підприємства;
- можливість впливу на управлінські рішення, що приймаються менеджментом унітарного підприємства за результатами проведених перевірок;
- широке використання аналітичних процедур контролю, які дають змогу виявити причини й умови підвищення ефективності діяльності об'єкта, що перевіряється, на основі вивчення причинно-наслідкових зв'язків цільових показників із факторами виробництва;
- спадкоємність і безперервність контрольних заходів, які враховують динаміку розвитку об'єкта, що перевіряється, і системи управління ним;
- специфічні форми взаємодії між контрольними органами і менеджментом організації, які перевіряються, що передбачає специфіку висновків про проведені перевірки, порядку їх обговорення і надання власникові;
- планування термінів проведення і напрямів контрольних перевірок, широке використання супровідного контролю, що поєднується з консультуванням керівництва об'єкта, який перевіряється.

Усе викладене свідчить про важливість і складність питань, пов'язаних з управлінням і контролем державної власності. Багато виокремлених аспектів концепції не мають достатнього теоретичного обґрунтування і потребують проведення широкого кола спеціальних наукових досліджень.

Аналіз системи фінансового контролю буде неповним, якщо не висвітлити його принципи.

Загальні принципи відображені в багатьох основоположних і методологічних документах фінансового контролю, починаючи зі згадуваної Лімської декларації керівних принципів контролю, прийнятої IX Конгресом Міжнародної організації найвищих контрольних органів у жовтні 1977 р. До них належать такі універсальні принципи, як незалежність і об'єктивність, компетентність і гласність¹.

У нормативних документах і науковій літературі трапляються певні різночитання при виокремленні основних принципів фінансового конт-

¹ Лімська декларація керівних принципів контролю [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/604_001.

ролю: учені поряд з базовими принципами фінансового контролю пропонують їх деталізацію¹.

Аналіз принципів, що вирізняються, дає змогу зробити висновок про загальноприйняті принципи незалежності, об'єктивності й гласності, які відповідають Лімській декларації, а такий принцип, як компетентність, вчені модифікують у професіоналізм.

Видається, що принципи фінансового контролю, вказані в Лімській декларації необхідно розглянути крізь призму особливостей роботи контрольних органів України. На нашу думку, таких принципів має бути шість: незалежність, об'єктивність, гласність, професійна компетентність, законність і системність.

Незалежність – загальноприйнятий принцип фінансового контролю, що гарантується конституцією і відповідними законами. Цей принцип обумовлює роботу контрольних органів з максимальною мірою ініціативи, автономії і результативності. Проте держава, у свою чергу, повинна мати способи і прийоми, щоб контролювати контролерів, що передбачає гнучкість державного керівництва і відповідне законодавство.

Є низка перевірених практикою прийомів забезпечення можливої міри незалежності контрольних органів. Один з них – формування контрольного органу на більш тривалий термін роботи, ніж органу, який його формує. Для забезпечення незалежності контролю, безумовно, важливе його фінансове забезпечення. Державний контрольний орган повинен отримувати фінансові кошти, необхідні й достатні для виконання покладених на нього завдань, і мати право самостійно використовувати ці кошти без обмежень.

¹ *Артус М. М.* Засади формування фінансової парадигми в сучасних умовах розвитку ринкової економіки України / М. М. Артус // *Фінанси України*. – 2006. – № 5. – С. 63–70; *Гулько В. В.* Модернізація державного фінансового контролю в Україні відповідно до європейської практики / В. В. Гулько // *Актуальні проблеми економіки*. – 2011. – № 1 (115). – С. 199–204 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/APE/2011_1/APE-2011-01/199-204.pdf; *Дмитренко Г. В.* Державний фінансовий контроль в Україні (податковий, казначейський, бюджетний) : монографія / Г. В. Дмитренко. – К. : Консультант, 2009. – 175 с.; *Іванова І. М.* Державний фінансовий контроль. Парадигми розвитку : монографія / І. М. Іванова. – К. : Академвидав, 2010. – 168 с.; *Петрук О. М.* Модернізація системи господарського контролю в Україні / О. М. Петрук, Н. Г. Виговська // *Фінанси України*. – 2009. – № 8. – С. 118–124; *Чугунов І. Я.* Державний внутрішній фінансовий контроль: стратегія розвитку / І. Я. Чугунов, В. М. Федосов // *Фінанси України*. – 2009. – № 4. – С. 3–12.

Принцип об'єктивності передбачає, що фінансовий контроль буде строго на фактичній і документальній основі. Контрольний орган працює з реальними фактами фінансово-господарської діяльності об'єкта контролю і звітними даними про цю діяльність, складеними і затвердженими в установленому порядку; він оцінює і те, й інше всебічно та неупереджено.

Істотною гарантією об'єктивності контролю є явна жорсткість його правил та інструкцій, за допомогою яких вимоги законодавства трансформуються в дії фінансових контролерів. Одне з поширених обмежень у діяльності фінансового контролера – заборона на втручання в оперативну діяльність об'єкта, що перевіряється, що є ще однією гарантією об'єктивності, оскільки він оцінює об'єкт перевірки з точки зору відповідності закону.

В Україні важливою умовою об'єктивності контролю, що історично складалася, є правило двох підписів під актом перевірки – перевіряючої сторони та тієї, що перевіряється. Це правило, не закріплене законодавчо, дотримується в більшості випадків, є хорошою і взаємовигідною традицією. Важливою практичною умовою об'єктивності фінансового контролю є відсутність у його органів владних і виконавчих повноважень, а також каральних функцій.

Принципу об'єктивності прямо стосуються ще два аспекти здійснення контролю: перший – неможливість тотального контролю, оскільки перешкодами є трудомісткість і неминуче затяжний характер роботи; другий – часові параметри контролю. Зазвичай період перевірки – фінансовий рік, у крайньому випадку – два. Для забезпечення постійності здійсненні державного контролю питання вирішується шляхом встановлення періодичності ревізій і перевірок для різних отримувачів бюджетних коштів, в аудиті – його щорічною обов'язковістю. Це, у свою чергу, підвищує аудиторський ризик і значущість правильного визначення обсягу аудиторської вибірки¹.

Принцип гласності важливий та істотний; він забезпечує підвищення ефективності контролю, а також сприяння суспільства і громадян фінансовим контролерам. На практиці цей принцип реалізується в тому,

¹ Стефанюк І. Державний аудит як ефективна форма контролю суспільних фінансів і майна / І. Стефанюк // Вісник КНТЕУ. – 2006. – № 5. – С. 22–30; Сюркало Б. І. Державний фінансовий контроль в контексті сталого економічного розвитку / Б. І. Сюркало [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://dspace.uabs.edu.ua/bitstream/123456789/7665/1/Sjurkalo%20DFK%20Staly%20Rozvitok.pdf>.

що результати фінансового контролю є загальнодоступними. Доступність забезпечується зазвичай двома способами: наданням річних і поточних звітів організацій органам, що їх утворили, і органам державної влади, а також публікацією результатів контролю у відкритому друці. Стосовно приватних засобів, що охороняються комерційною таємницею, застосовується публічне підтвердження законності їх утворення і використання. Якщо таке підтвердження отримане аудиторською перевіркою, то воно також публікується в засобах масової інформації.

Реалізація принципу гласності пов'язана з труднощами: через певні причини деякі результати фінансових перевірок не можуть бути негайно оголошені (розслідування порушень силами правоохоронних органів, виявлення винних, покарання їх судом). Є й інші обставини, які обмежують можливості гласності на користь результативності фінансового контролю. Для повної реалізації принципу гласності фінансового контролю необхідне державне регулювання з метою унеможливлення приховування від громадськості зловживань, виявлених контролерами, шляхом підлогу.

Принцип професійної компетенції передбачає необхідний і достатній рівень професійної підготовки працівників фінансового контролю, досвід і кваліфікацію, що відповідають особливостям галузі, яка перевіряється, і поставленим завданням. Цей принцип визначає високі вимоги до підготовки й компетенції працівників контрольних органів. Їх кваліфікація і досвід мають бути такими, щоб не давати приводу засумніватися в здатності контролерів виконувати роботу на необхідному рівні. Для забезпечення добору кадрів високої кваліфікації рівень оплати праці фінансових контролерів, ревізорів, аудиторів повинен відповідати вимогам, що висуваються і за родом діяльності, і умовами їх праці¹.

Принцип законності має два аспекти: з одного боку, обумовлює забезпечення діяльності контрольних органів законодавчими документами, з другого – дотримання норм законодавства в роботі контрольних органів. Законність фінансового контролю в практичному розумінні означає, що зміст контролю, повноваження його органів незалежно від того, чи здійснюється він державними установами або аудиторськими організаціями, визначаються на законодавчому рівні. Органи фінансового контролю не можуть самостійно змінювати, перевищувати або обмежувати свої повноваження, вони лише суворо виконують визначене законом.

¹ Стефанюк І. Державний аудит як ефективна форма контролю суспільних фінансів і майна / І. Стефанюк // Вісник КНТЕУ. – 2006. – № 5. – С. 22–30.

Законність контролю для суспільства реалізується в тому, що створювані контрольними органами документи мають юридичне значення для всіх юридичних і фізичних осіб, органів влади, судових органів. За ними роблять висновки про результати використання засобів, правомірність дій юридичних осіб, оцінюють спроможність власників, можливість взаємодії з ними.

Принцип системності передбачає єдність правового простору і основ функціонування органів фінансового контролю, а також чітке розмежування їхніх функцій, відсутність дублювання у виконанні покладених на них завдань і взаємодія в процесі здійснення контролю.

Цей принцип пов'язаний з тим, що в розвинутих країнах завдання фінансового контролю вирішують зазвичай декілька органів. Державна влада, як правило, представлена законодавчою та виконавчою гілками. У кожній гілці влади можуть бути створені свої органи фінансового контролю, чим і визначається їх підзвітність. Є відомчі органи фінансового контролю, якими керують самі відомства. Ті органи фінансового контролю, що створюються власниками або обслуговують їхні інтереси, звітують перед власниками. Контроль, як кожна пов'язана з управлінням структура, може і повинен мати свою ієрархію, вертикальну підлеглисть контрольних органів різного рівня. Законність, об'єктивність і незалежність контролю реалізуються за тими самими правилами, що й описані, але на відповідному рівні. На практиці неможливо повністю абстрагуватися від того, що контроль – функція управління і зі звуженням об'єкта управління неминуче звужується сфера незалежності. Необхідно враховувати й інші аспекти фінансово-бюджетної практики, які обмежують незалежність контролю, але у будь-якому разі він ґрунтується на принципах права і об'єктивності, має специфічні способи подолання обмеженості, що виникає.

Для успішного вирішення завдань фінансового контролю необхідна його наукова організація, а оскільки фінансовий контроль набуває різних виглядів і форм, то він потребує систематизації й класифікації.

У науці важливість класифікації пов'язана з необхідністю чіткого понятійного апарату з метою визначення відмінностей різних груп, класів у процесі їх дослідження. На практиці класифікація фінансового контролю потрібна при розробленні законодавчих і нормативних актів для визначення складу і структури контролюючих органів; функцій, завдань, повноважень органів фінансового контролю; об'єктів контролю та їх

розподілу між суб'єктами контролю; методик перевірки; показників оцінки ефективності фінансового контролю.

У вітчизняній економічній науці останніх років спостерігається змішування термінів: автори неоднозначно трактують зміст класифікаційних груп фінансового контролю (види, класи, типи і форми).

Більшість дослідників під формами фінансового контролю розуміють контроль за критерієм “час його проведення”: попередній, поточний і подальший контроль¹. Визнані в Україні форми фінансового контролю не відповідають формам, визначеним у Лімській декларації керівних принципів контролю (дві форми): попередній і контроль за фактом².

У філософському трактуванні форма – це спосіб існування і вираження змісту предметів або явищ³. З огляду на це, поділ контролю на попередній, поточний і подальший не відображає форми контролю, а констатує часовий чинник його проведення. Формою фінансового контролю, на наш погляд, є певні способи його проведення, такі як ревізія, перевірка, моніторинг, нагляд та ін.

Поняття методу фінансового контролю необхідно розглядати як у широкому, так і у вузькому значенні. У широкому сенсі “метод” – це спосіб пізнання і дослідження суспільних явищ, у вузькому – спосіб теоретичного дослідження або практичного здійснення фінансового контролю.

В основі методів фінансового контролю лежить єдність його емпіричної і теоретичної сторін. Вони взаємопов'язані й зумовлюють одна одну. Їх розрив або переважний розвиток однієї за рахунок другої заважають правильному пізнанню контролю – теорія стає безпредметною, досвід – сліпим.

¹ *Басанцов І. В.* Державний фінансовий контроль: регіональні аспекти / І. В. Басанцов. – К. : Корпорація : Козацький вал, 2006. – 234 с.; *Дмитренко Г. В.* Державний фінансовий контроль в Україні (податковий, казначейський, бюджетний) : монографія / Г. В. Дмитренко. – К. : Консультант, 2009. – 175 с.; *Іванова І. М.* Державний фінансовий контроль. Парадигми розвитку : монографія / І. М. Іванова. – К. : Академвидав, 2010. – 168 с.; *Прядко В. В.* Фінансовий контроль в сфері муніципальних фінансів : монографія / В. В. Прядко, І. В. Грицюк ; Буков. держ. фін. акад. – Чернівці, 2011. – 179 с.

² Лімська декларація керівних принципів контролю [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/604_001.

³ *Гулько В. В.* Модернізація державного фінансового контролю в Україні відповідно до європейської практики / В. В. Гулько // Актуальні проблеми економіки. – 2011. – № 1 (115). – С. 199–204 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/APE/2011_1/APE-2011-01/199-204.pdf.

На нашу думку, методи можна поділити на групи:

- загальні методи, що стосуються будь-якого предмета, будь-якої науки. Це різні форми методу, що дає можливість пов'язувати воєдино всі сторони, всі рівні процесу пізнання;
- загальнонаукові методи стосуються лише однієї сторони предмета, що вивчається, або певного прийому дослідження;
- конкретні методи – це спеціальні методи, що діють або лише в межах окремої галузі науки, або за межами тієї галузі, де вони виникли.

Конкретні методи фінансового контролю складаються з шести груп (табл. 13.2.2).

Таблиця 13.2.2

Групування методів, способів та прийомів фінансового контролю

Метод проведення контролю	Способи та прийоми
1. Метод документального контролю	1. Перевірка. 2. Ревізія
2. Метод фактичного контролю	1. Інвентаризація. 2. Експеримент. 3. Контрольні вимірювання. 4. Технологічний контроль. 5. Суцільне спостереження. 6. Вибіркове спостереження
3. Економічні (статистичні) методи	1. Порівняння. 2. Індексний метод. 3. Аналіз тенденцій. 4. Пайовий аналіз. 5. Регресійний аналіз. 6. Аналіз самоокупності
4. Бухгалтерські методи	1. Реєстрація всіх здійснених підприємством господарських операцій. 2. Оцінка майна та зобов'язань. 3. Систематизація та групування облікової інформації
5. Методи управління	1. Планування. 2. Аналіз
6. Методи узагальнення та реалізації результатів контролю	1. Узагальнення результатів контролю. 2. Рекомендації щодо усунення виявлених недоліків

Складено авторами.

Ревізія – це суцільна документальна і фактична перевірка всіх фінансово-господарських операцій, здійснених організацією, що перевіряється, за певний період. При ревізії перевіряють усі операції економічного суб'єкта з використанням усіх необхідних для цього прийомів і способів – від звірки документів, що проводиться на місці, до зустрічних перевірок в організаціях, з якими пов'язаний фінансовими або іншими відносинами об'єкт, що перевіряється. Це надає практичну і технічну можливість не пропустити дрібних фактів, тим більше, значних операцій, які можуть приховувати порушення.

Перевірка є одиничною контрольною дією або дослідженням конкретного питання на одній або декількох ділянках діяльності. Від ревізії перевірка, у тому числі аудиторська, відрізняється тим, що має вибірко-вий характер і, тим самим, свідомо передбачає можливість пропущення, виключення з певних причин із поля зору перевіряючих обставин, що можуть вплинути (у тому числі істотно) як на результат самої перевірки, так і на діяльність суб'єкта, що перевіряється.

Методи фактичного контролю – це сукупність загальнонаукових і конкретних методів. Так, інвентаризація є конкретним методом бухгалтерського обліку, а спостереження й експеримент – загальнонауковими методами.

Інвентаризація – певна послідовність практичних дій з документального підтвердження наявності, стану та оцінки майна і зобов'язань організації з метою забезпечення достовірності даних обліку і звітності. Особливість цього методу – контроль проводиться шляхом огляду, перерахунку, зважування, обміру. Інвентаризацію використовують під час усіх видів фінансового контролю.

Експеримент – науково поставлений опит, спостереження досліджуваного явища в умовах, що точно враховуються, дають змогу стежити за перебігом явища і багато разів відтворювати його при повторенні цих умов.

Контрольні вимірювання – прийом, що вживається при проведенні фактичного контролю обсягів виробництва робіт і послуг.

Технологічний контроль – прийом контролю інженерної і технічної підготовки виробництва, а також якості продукції, що випускається, її відповідності технічним умовам і державним стандартам.

Економічні (статистичні) методи включають порівняння абсолютних величин, розрахунок коефіцієнтів, аналіз тенденцій, пайовий аналіз, регресивний аналіз, аналіз самоокупності.

Економічні методи об'єднують методи, що застосовуються в економічному аналізі та економічній статистиці.

Метод порівняння дає змогу оцінити роботу організації, визначити відхилення від планових показників, встановити їх причини і виявити резерви.

Індексний метод застосовується при вивченні складних явищ, окремі елементи яких неможливо виміряти.

Економіко-математичні методи використовуються для вибору найкращих, оптимальних варіантів управлінських рішень в економічних умовах, що склалися, або при плануванні.

Евристичні методи належать до неформальних методів вирішення економічних завдань. Вони застосовуються переважно для прогнозування стану об'єкта в умовах часткової або повної невизначеності, коли основним джерелом необхідної інформації є наукова інтуїція вчених і фахівців, які працюють у певних сферах науки і бізнесу.

Бухгалтерські методи, що використовуються у фінансовому контролі, обумовлюють як мінімум три елементи: реєстрацію всіх здійснених на підприємстві господарських операцій, оцінку майна і зобов'язань, систематизацію та групування контрольної інформації.

У фінансовому контролі застосовуються методи управління, до яких належать планування і аналіз. Планування виступає як елемент фінансового контролю, у рамках якого визначаються цілі діяльності, необхідні для цього засоби, а також найефективніші за певних умов методи роботи. Процес планування дає змогу чіткіше формулювати цільові установки контролю, використовувати систему показників, необхідних для контролю результатів. Аналіз – система прийомів, які використовують у фінансово-господарському контролі для розкриття причинних зв'язків, що обумовлюють результати явищ і процесів. Економічний аналіз застосовується при попередньому, поточному і подальшому контролі виробничої і фінансово-господарської діяльності об'єднань і підприємств.

Метод узагальнення і реалізації результатів контролю є сукупністю методів формування висновків за результатами контролю, групування виявлених недоліків і розроблення рекомендацій щодо їх ліквідації.

Запропонована концепція фінансового контролю, представлена як система і механізм контролю над фінансовими потоками унітарних підприємств з метою підвищення ефективності використання державної власності, адекватна ринковим умовам. Вона спрямована на теоретичне і практичне вдосконалення контролю діяльності унітарних підприємств, скерованого на підвищення ефективності їх функціонування.

Розроблення концептуальних положень фінансового контролю ґрунтується на вивченні суті, видів, принципів, форм фінансового контролю; уточненні загальних вимог і відмінностей в організації фінансового контролю діяльності комерційних організацій і державних унітарних підприємств.

13.3. ЗАПРОВАДЖЕННЯ В ОРГАНАХ ДЕРЖАВНОГО СЕКТОРУ СИСТЕМИ ВНУТРІШНЬОГО КОНТРОЛЮ ЄВРОПЕЙСЬКОГО ЗРАЗКА, ОСНОВАНОЇ НА УПРАВЛІННІ РИЗИКАМИ

Починаючи з 2005 р., основні зусилля уряду України спрямовувалися на удосконалення системи державного управління та приведення її у відповідність до міжнародних та європейських стандартів. Це також стосується внутрішнього контролю як складової системи державного внутрішнього фінансового контролю.

В Україні сутність внутрішнього контролю законодавчо визначено в ст. 26 Бюджетного кодексу України¹ від 08.07.2010 № 2456-VI та Концепції розвитку державного внутрішнього фінансового контролю². Відповідно до цих нормативних документів внутрішній контроль – це комплекс заходів, що застосовуються керівником для забезпечення дотримання законності та ефективності використання коштів, досягнення результатів відповідно до встановленої мети, завдань, планів і вимог щодо діяльності бюджетної установи та її підвідомчих установ. Отже, внутрішній контроль – це управлінський контроль, що допомагає керівництву в управлінні та виконанні завдань на постійній основі, а також надає можливість викладати управлінське судження та виявляти ініціативу з метою підвищення ефективності й результативності діяльності та зниження витрат.

Керівник несе загальну відповідальність за розроблення, формалізацію, впровадження та моніторинг системи внутрішнього контролю (далі – СВК), яка не може бути ним делегована. Водночас внутрішній контроль повинен охоплювати всю діяльність організації, тому її органі-

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

² Про схвалення Концепції розвитку державного внутрішнього фінансового контролю на період до 2017 року : розпорядження Кабінету Міністрів України від 24.05.2005 № 158-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=158-2005-%F0>.

заційно-функціональна структура має забезпечити розподіл повноважень та відповідальності між керівниками нижчих рівнів та окремими працівниками установи (рис. 13.3.1).

Кожен працівник відіграє важливу роль у забезпеченні дієвості внутрішнього контролю. З цією метою функції та відповідальність персоналу повинні бути чітко визначені та доведені до кожного працівника в їх посадових інструкціях. Це також забезпечує можливість кожного бути відповідальним за належне функціонування СВК.

Важливою складовою цілісної СВК є підрозділ внутрішнього аудиту. Але вітчизняні середовище і традиції у сфері державного управління вимагають від українського внутрішнього аудитора, крім реалізації традиційних для нього функцій підтримки й посилення, пов'язаних з оцінкою відповідності та наданням керівникові рекомендацій щодо вдосконалення структури і результативності СВК, також надання йому допомоги у побудові такої системи на етапі її становлення.

При цьому внутрішній аудитор не може і не повинен підміняти собою потужну СВК чи самостійно розробляти технологічні регламенти

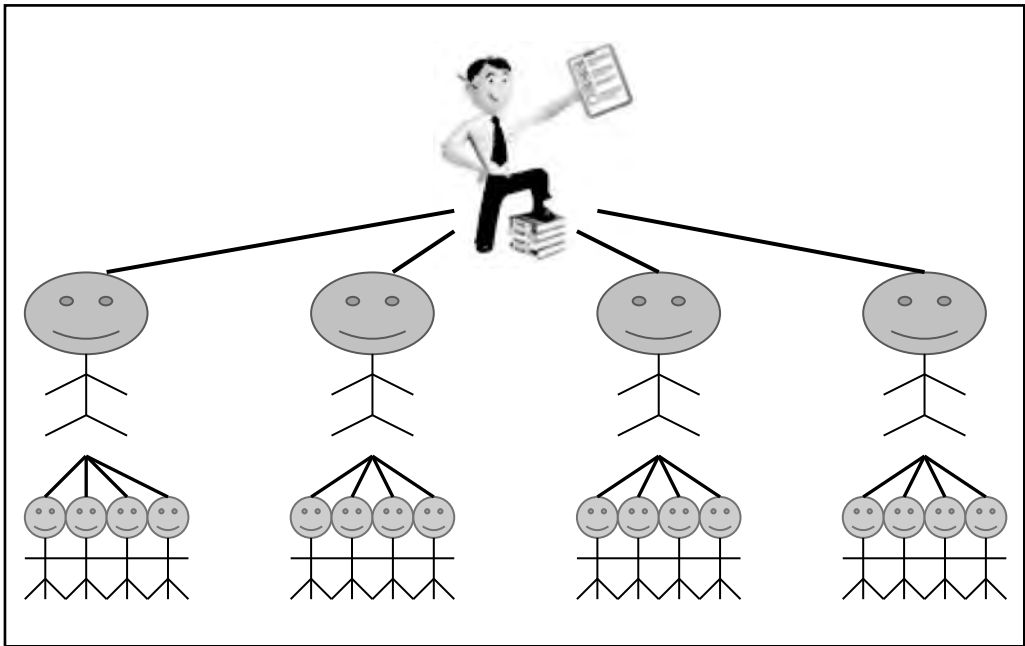


Рис. 13.3.1. **Схема розподілу повноважень між працівниками в установі**

Складено автором.

виконання функцій. До функцій внутрішнього аудитора, пов'язаних із побудовою СВК, слід віднести: 1) чіткий розподіл обов'язків, повноважень щодо підготовки технологічних регламентів між структурними підрозділами і посадовими особами органу; 2) узагальнення, аналіз, систематизацію й формалізацію отриманої від них інформації (рис. 13.3.2).

За оцінкою міжнародних експертів, більшість механізмів за допомогою яких необхідно удосконалювати СВК в Україні, на практиці фактично не використовуються або використовуються недостатньо, у тому числі через відсутність нормативного підґрунтя для їх упровадження. Зокрема, йдеться про один із важливих компонентів СВК – управління ризиками, який є особливим підходом до державного управління і полягає в передбаченні та зменшенні негативних наслідків, невизначеності очікуваних результатів у діяльності органів державного сектору, а отже, і держави.

Слід зауважити, що у сучасному вітчизняному законодавстві немає загального визначення терміна “управління ризиками” як складової системи ДВФК. Лише частково цьому поняттю приділено увагу в Концепції

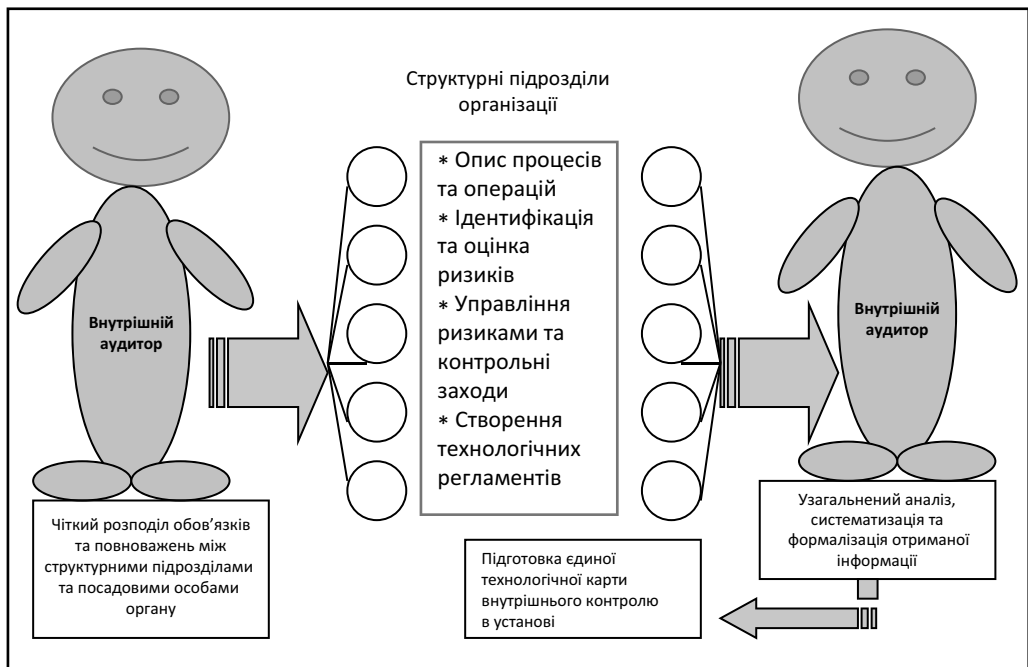


Рис. 13.3.2. **Схема розподілу повноважень при побудові СВК**

Складено автором.

розвитку державного внутрішнього фінансового контролю¹. Також різні відомчі нормативні документи державних органів містять визначення цього поняття, проте вони є специфічними, “вузькими” і притаманними діяльності відповідного органу, та, головне, вони не розкривають сутності терміна “управління ризиками” у світлі реформування системи ДВФК в Україні.

Взагалі донедавна поняття “ризик”, “оцінка ризиків”, “управління ризиками” та все, що з цим пов’язано, не застосовувались у практичній діяльності державних органів. Лише останнім часом цей підхід до управління набув розвитку, особливо після фінансової кризи, яка виразно позначила всю гостроту незадовільного економічного стану в Україні.

Утім, на сьогодні європейський механізм управління ризиками в діяльності органів виконавчої влади розвивається повільно. Державні інституції, через властиві їм особливості, по-різному оцінили актуальність вивчення ризиків, причин їх виникнення і методів управління ними. Тому назріла необхідність наукового обґрунтування дієвої концепції управління ризиками в державному секторі, розроблення відповідного методологічного підґрунтя для ухвалення практичних рішень, а також переведення наукового доробку з цього напрямку в практичну площину й адаптації наявних міжнародних теоретичних напрацювань у сфері управління ризиками до середовища, в якому воно застосовуватиметься (зокрема, притаманних державному сектору звичних понять і термінів та властивих йому умов діяльності).

У міжнародній практиці управління ризиками існує як окремий напрям/функція управління теж не так давно (менше 10 років). Проте в європейських країнах йому приділяється пильна увага, особливо після низки корпоративних скандалів і банкрутств найбільших світових компаній (Enron, Worldcom, Parmalat), спричинених встановленням фактів підготовки недостовірної фінансової звітності і, відповідно, неефективною СВК у цих компаніях.

Як наслідок, з’явилися заклики до зміцнення корпоративного управління і вдосконалення управління ризиками шляхом введення нових законів, нормативних актів і нових вимог до реєстрації цінних паперів на фондових біржах. Тому в 2001 р. Комітет спонсорських організацій Ко-

¹ Про схвалення Концепції розвитку державного внутрішнього фінансового контролю на період до 2017 року : розпорядження Кабінету Міністрів України від 24.05.2005 № 158-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=158-2005-%F0>.

місії Тредвєя (Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission – COSO) спільно з компанією “PriceWaterHouseCoopers” ініціювали розроблення Моделі COSO II “Концептуальні основи управління ризиками” (Enterprise Risk Management – Integrated Framework), більш відомої під назвою COSO-ERM.

Модель COSO-ERM (2004 р.) є вдосконаленою версією Моделі COSO I “Концептуальні основи внутрішнього контролю” (1992/1994 рр.), якою встановлено основні принципи і концепції управління ризиками організації, загальну термінологію, чіткі вказівки і рекомендації з побудови й оцінки системи управління ризиками та її подальшого удосконалення. Внаслідок доопрацювання компонент “оцінка ризиків” за Моделлю COSO I* у Моделі COSO-ERM був поділений на три – “ідентифікація ризиків”, “оцінка ризиків” та “способи реагування на ризики”.

Загально визнано, що Стандарти внутрішнього контролю COSO** можуть використовуватись і керівниками приватних підприємств й урядових інституцій для побудови СВК, і аудиторам (зовнішніми і внутрішніми) як інструмент для оцінки внутрішнього контролю.

Запозичені до сучасної моделі ДВФК підходи COSO значно підвищують якість і ефективність СВК у державних органах, що гарантує позитивні зрушення в якомога більш економний, ефективний та результативний спосіб. Відтак, на них базуються чинні на сьогодні стандарти та вказівки щодо організації СВК у державному секторі, розроблені Міжнародною організацією вищих органів фінансового контролю (INTOSAI) та Інститутом внутрішніх аудиторів (IBA).

Основним акцентом управління ризиками, описаного у Моделі COSO-ERM, є надання керівнику рекомендацій щодо необхідності визначення переліку подій (ризиків), які можуть впливати на досягнення стратегічних та операційних цілей установи. Пріоритетизація цих подій допомагає звернути додаткову увагу на ті ризики, що потребують відповідної реакції та вдосконалення наявних чи розроблення нових заходів контролю. Тому Модель COSO-ERM може розглядатись як злиття управління ризиками та внутрішнього контролю.

Управління ризиками розглядають як складову СВК, що здійснюється керівниками всіх рівнів та іншими співробітниками організації. Цей

* Модель COSO I містить п’ять взаємозалежних компонентів: середовище контролю, оцінка ризиків, заходи контролю, інформація та комунікація, моніторинг.

** Так загалом називають обидві моделі COSO – COSO I та COSO II або COSO-ERM.

процес починається при розробленні стратегії розвитку організації та охоплює всю її діяльність. Він спрямований на визначення подій, які можуть впливати на організацію й управління, та ризиків, пов'язаних із цими подіями. Відповідно, управління ризиками фокусується безпосередньо на наданні достатньої гарантії досягнення мети організації та здійснення контролю за тим, щоб не були перевищені ризикові межі організації.

Слід звернути увагу на окремі, нові для українського середовища, поняття, застосовані в COSO-ERM, – “надання достатньої гарантії” та “ризикові межі”. На відміну від COSO-ERM, Концепція розвитку державного внутрішнього фінансового контролю визначає поняття “надання гарантії” і тлумачить його як забезпечення впевненості в межах розумного.

На нашу думку, достатні гарантії визначаються відповідним рівнем впевненості за наявних витрат, вигід і ризиків. Встановлення того, наскільки рівень гарантій є достатнім, потребує оцінки, яка має враховувати ризики, визначені керівниками щодо діяльності, рівень прийняття цих ризиків за існуючих умов, а також кількісну та якісну оцінку цих ризиків. Достатні гарантії означають, що завжди є невизначеність і майбутні ризики, які ніхто не може спрогнозувати. Заважати досягненню цілей організації можуть і зовнішні фактори, на які внутрішній контроль не впливає. Обмеження гарантій також є результатом: неефективних рішень, прийнятих окремими особами; порушень, що можуть виникнути через прості помилки та упущення; невиконаних або виконаних із порушеннями заходів контролю в результаті змови двох чи більше осіб; несприйняття або неналежного сприйняття керівництвом СВК тощо. Згода на впровадження внутрішнього контролю може залежати від вартості заходів контролю. Всі ці обмеження пояснюють, чому керівники можуть отримати лише “достатні гарантії” того, що цілі будуть досягнуті.

Є декілька тлумачень поняття “ризикові межі” (іноді цей термін вживають як “ризиковий апетит” чи “апетит на ризик”). COSO-ERM визначають його як ризик, на який організація готова йти. Попри різні формулювання в інших джерелах, сутність поняття не змінюється, майже збігаючись із вказаним визначенням. Отже, ризикові межі – це рівень ризиків, які організація готова прийняти, та ризиків, на які будуть розроблятися відповідні заходи. Рішення щодо реагування на ризики повинні ухвалюватися разом із визначенням рівня прийнятних ризиків. Для оцінки ризикових меж мають враховуватись як внутрішні, так і спе-

цифічні ризики. Внутрішні – це ризики, на ймовірність виникнення і суттєвість яких може вплинути відсутність будь-яких дій з боку керівництва, специфічні – ризики, які залишаються і після застосування управлінських дій. Цей процес можна представити схематично (рис. 13.3.3).

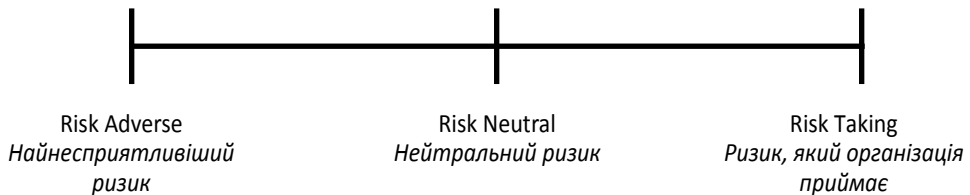


Рис. 13.3.3. Рівень ризиків

Джерело: Strengthening Enterprise Risk Management for Strategic Advantage / The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.coso.org/documents/COSO_09_board_position_final102309PRINTandWEBFINAL_000.pdf.

Аналізуючи Моделі COSO-ERM та COSO I можна говорити, що процес управління ризиками відіграє важливу роль у формуванні якісної та ефективної СВК. Він є більш новим і досконалим підходом до організації діяльності установи, бо охоплює всі процеси в організації, підвищуючи їх ефективність і результативність. Натомість внутрішній контроль є лише частиною процесу управління організацією для досягнення нею поставленої мети (цілей) та дає змогу своєчасно реагувати на зміни середовища. Можна виокремити чотири основні відмінності між СВК та процесом управління ризиками.

По-перше, процес управління ризиками охоплює більш широкий діапазон цілей організації, які поділяються на чотири категорії: стратегічні цілі (цілі високого рівня, співвіднесені з місією/баченням організації); операційні цілі (ефективне і результативне використання ресурсів); цілі у сфері підготовки звітності (достовірність звітності, і не тільки фінансової); цілі у сфері дотримання законодавства (дотримання нормативно-правових актів, як внутрішніх, так і зовнішніх). Окремі організації використовують ще одну категорію цілей – забезпечення збереження ресурсів.

Межі дії процесу управління ризиками представлено схематично на рис. 13.3.4.



Рис. 13.3.4. Межі дії процесу управління ризиками

Складено автором.

Зазначена класифікація цілей дає змогу концентруватися на окремих аспектах управління ризиками організації після окреслення місії (бачення, вектора) її діяльності, встановлення стратегічної мети, обрання стратегії діяльності та відповідних операційних цілей. Ці різні, але взаємопов'язані категорії цілей (виокремлена ціль може потрапляти більше ніж в одну категорію) відповідають різним завданням організації і можуть входити до сфери прямих обов'язків різних керівників. Це також дає змогу виявляти відмінність між очікуваними результатами за різними категоріями цілей.

Оскільки досягнення цілей, пов'язаних із забезпеченням достовірної звітності та дотриманням законодавства, перебуває в межах контролю організації, то вважається, що управління ризиками забезпечує достатню гарантію їх досяжності. Водночас реалізація стратегічної й операційних цілей залежить від зовнішніх подій, які не завжди можуть контролюватися організацією. Відповідно, управління ризиками відносно цих цілей може надати тільки достатню гарантію того, що керівництво, виконуючи функцію нагляду, буде своєчасно поінформовано про те, наскільки організація просувається до досягнення мети.

Зміст управління ризиками як складової процесу управління визначається тим, як керівництво управляє організацією. Це не лінійний про-

цес, в якому перший компонент впливає на наступний, а багатонаправлений, циклічний процес, у якому майже всі компоненти можуть впливати і фактично впливають один на одний.

Є прямий взаємозв'язок між цілями, або тим, чого організація прагне досягти, і компонентами процесу управління ризиками організації, що є діями, необхідними для їх досягнення. Цей взаємозв'язок представлений на тривимірній матриці, що має форму куба (рис. 13.3.5).

Чотири категорії зазначених цілей представлені на верхній грані куба, вісім компонентів Моделі COSO-ERM розміщено горизонтально, а підрозділи організації – вертикально. Ця схема відображає здатність організації розглядати управління ризиками загалом або за категоріями цілей, компонентів, підрозділів чи на нижчому рівні.



Рис. 13.3.5. Куб COSO-ERM “Концептуальні основи управління ризиками організації”

Джерело: INTOSAI GOV 9100: Guidelines for Internal Control Standards for the Public Sector : SAI Experiences in Implementing and Evaluating Internal Controls [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.issai.org/media\(574,1033\)/INTOSAI_GOV_9100_E.pdf](http://www.issai.org/media(574,1033)/INTOSAI_GOV_9100_E.pdf).

Компоненти Моделі COSO-ERM є критеріями оцінки ефективності процесу управління ризиками. Для того щоб вони ефективно функціонували, у них не повинно бути значних недоліків і ризик має перебувати в межах “ризикового апетиту”.

Взагалі визначення ефективності процесу управління ризиками є предметом суб’єктивної думки. Ефективність процесу управління ризиками за кожною з чотирьох категорій цілей надає керівництву організації достатню гарантію того, що воно володіє інформацією, наскільки досягнуті стратегічні та операційні цілі організації, а також того, що звітність організації достовірна, а законодавство дотримується.

Незважаючи на те, що процес управління ризиками надає важливі переваги, він має і певні обмеження – персональна думка працівника при ухваленні рішень може бути помилковою. Безумовно, рішення про метод реагування на ризик і створення засобів контролю повинні враховувати співвідношення “витрати/результат”, проте проблеми можуть виникнути через прості людські помилки (“людський фактор”). Наприклад, контрольні процедури не буде виконано через змову двох або більш осіб, а керівництво нехтуватиме рішеннями щодо управління ризиками. Ці обмеження не дають керівництву можливості мати абсолютну впевненість у досягненні загальної мети організації.

По-друге, як зазначалося, Модель COSO I містить п’ять взаємопов’язаних компонентів СВК, а Модель COSO-ERM розглядає процес управління ризиками організації за вісім’ю взаємопов’язаними компонентами. Це передбачає ширший спектр засобів реагування на ризик. Компоненти процесу управління ризиками:

- *внутрішнє середовище* – атмосфера в організації, що визначає, яким чином ризик сприймають її співробітники і як вони на нього реагують. Вона охоплює філософію управління ризиками і ризикові межі, чесність і етичні цінності, а також середовище, в якому вони існують;
- *постановка цілей* – процес визначення цілей до того, як керівництво почне виявляти події, що потенційно можуть негативно впливати на їх досягнення. Процес управління ризиками надає “достатню гарантію”, що керівництво має правильно організований процес вибору і формування цілей і цілі відповідають місії організації та рівню її ризикових меж;
- *визначення подій* – внутрішні й зовнішні події, що впливають на досягнення цілей організації, які повинні визначатися з урахуванням їх

- поділу на ризики або можливості. Можливості повинні враховуватися керівництвом в процесі формування стратегії та постановки цілей;
- *оцінка ризиків* – процес аналізу ризиків з урахуванням вірогідності їх виникнення і впливу на визначення того, які дії відносно них необхідно зробити. Ризики оцінюються з погляду властивого і залишкового ризику;
 - *реагування на ризик* – процес вибору керівництвом способу реагування на ризик, що передбачає розроблення заходів, які дають змогу привести виявлений ризик у відповідність до допустимого рівня і ризик-апетиту організації;
 - *засоби контролю* – політики і процедури, розроблені та встановлені у такий спосіб, щоб забезпечувати “достатню гарантію” ефективного і своєчасного реагування на ризик, що виникає;
 - *інформація і комунікації* – необхідна інформація, яка визначається, фіксується й передається в такій формі та в такі терміни, що дають співробітникам можливість належним чином виконувати їх функціональні обов’язки. При цьому здійснюється ефективний обмін інформацією в рамках організації як по вертикалі (згори донизу та знизу догори), так і по горизонталі;
 - *моніторинг* – увесь процес управління ризиками організації, який відстежується і, за потреби, коригується та здійснюється в рамках поточної діяльності керівництва або шляхом проведення періодичних оцінок.

Внутрішнє середовище контролю – наявні в установі процеси, операції, регламенти, структури та розподіл повноважень щодо їх виконання, правила та принципи управління людськими ресурсами тощо, спрямовані на забезпечення реалізації законодавчо закріплених за установою функцій.

Внутрішнє середовище є основою для всіх інших компонентів Моделі COSO-ERM. Воно забезпечує порядок та структуру реалізації покладених на установу функцій. Внутрішнє середовище впливає на формування стратегії діяльності установи і визначення цілей, а також на систематизацію внутрішнього контролю та управління ризиками.

Першим кроком, який необхідно зробити, починаючи діяльність із налагодження в установі СВК, відповідно до Моделі COSO-ERM є оцінювання наявного внутрішнього середовища. Його результати дають можливість керівництву в легший спосіб зрозуміти структуру, напрями діяльності установи та визначити ризикові сфери, а також запропонувати

ти способи управління ними. Саме тому оцінювання внутрішнього середовища може розглядатись як фундаментальна основа для початку проведення аналізу ризиків.

На цьому етапі слід поділити всю діяльність установи, відповідно до визначених для неї завдань і функцій, на окремі процеси (технологічні/функціональні, адміністративні, фінансово-господарські), а ті, у свою чергу, на операції. Реалізація цих процесів та операцій забезпечується структурними підрозділами й працівниками установи згідно з встановленими повноваженнями та відповідальністю.

На рівні установи СВК і, зокрема, функції, процеси та операції мають бути описані у внутрішніх документах – інструкціях, адміністративних регламентах, технологічних картах тощо.

Правила, порядок і послідовність виконання працівниками установи операцій за окремими процесами та взаємодії з іншими пов'язаними учасниками слід визначати в технологічних регламентах, затверджуваних керівником установи, які повинні містити:

- опис процесів та операцій, що здійснюються в рамках виконання відповідної операції із зазначенням їх учасників;
- схеми документообігу за відповідною операцією, процесом;
- перелік нормативно-правових актів та програмно-технічних комплексів, які використовуються при здійсненні процесів та операцій.

Детальнішу інформацію, якою встановлюються правила ведення процесів та/або послідовність здійснення операцій, необхідно викласти в технологічних картах і блок-схемах за окремою операцією, що здійснює установка.

Такі регламенти не повинні бути сталими документами. Для підтримки ефективності діючої СВК їх слід систематично переглядати та доопрацьовувати відповідним підрозділам/працівникам установи з урахуванням зовнішніх і внутрішніх змін, що впливають на середовище контролю, зокрема:

- змін у нормативно-правовій базі, що впливають на діяльність установи;
- змін пріоритетів у стратегії діяльності установи;
- модернізації технологічних циклів, засобів реалізації окремих операцій;
- упровадження нових заходів контролю в діяльність установи;
- інших змін середовища.

Розроблені установою документи мають допомогти її керівнику налагодити цілеспрямоване, ефективне, раціональне та економне управ-

ління її діяльністю, чітко визначити індивідуальну відповідальність працівників установи, забезпечити попередження, усунення або мінімізацію ризиків, які негативно впливають на здатність структурних підрозділів та працівників установи виконувати відповідні функції, процеси, операції, а також запровадити новітні підходи та принципи, що відповідають міжнародним стандартам у сфері внутрішнього контролю.

Кінцевим результатом цього етапу Моделі COSO-ERM є перелік процесів, згрупованих за категоріями. Найпоширенішим методом для формування переліку процесів є “мозковий штурм”. Він передбачає всебічний підхід до аналізу внутрішнього середовища, оскільки враховуються незалежні думки групи керівників чи учасників обговорення.

З метою всебічного комплексного аналізу внутрішнього середовища установи слід, паралельно з описом основних процесів і операцій, оцінити основні його елементи:

- організаційну структуру (розподіл функціональних обов’язків, повноважень);
- прийняті принципи та правила управління персоналом;
- рівень порядності, етичних цінностей та стан підтримки компетентності;
- якість наявних процедур внутрішнього контролю;
- ставлення керівництва установи та персоналу до управління ризиками, межі ризиків, допустимі/прийнятні для установи.

Під час оцінювання *організаційної структури* установи слід проаналізувати: наявність чіткого опису мети, функцій, завдань діяльності; затверджену структуру; функціональний розподіл повноважень та відповідальності; внутрішні положення про структурні підрозділи, посадові інструкції, у яких визначено обов’язки та відповідальність кожного працівника; кваліфікаційні вимоги до посад; внутрішні регламенти проведення процедур, операцій; напрями звітування кожного структурного підрозділу тощо.

Важливою складовою внутрішнього середовища є працівники, адже для забезпечення ефективної СВК потрібен компетентний та відповідальний персонал. Описуючи прийняті в установі *принципи й правила управління персоналом*, доцільно проаналізувати: внутрішні документи установи, що регулюють питання роботи із персоналом; методи, які використовуються для добору працівників, їх навчання, оцінки, заохочення і просування по службі; здійснення добору кадрів з відповідною освітою та досвідом, розподіл управлінських обов’язків; наявність взаємозв’язку між кадровою політикою установи та СВК.

Рівень порядності, етичних цінностей характеризується: наявністю в установі внутрішніх документів, що регулюють питання поведінки персоналу та етики взаємовідносин (Кодекс етики); ставленням керівництва та персоналу до питань дотримання вимог таких документів; наявності фактів порушень прийнятих норм етики та реагування керівництва установи на такі факти. З огляду на те, що *професійна компетентність персоналу* є одним з принципів Кодексу етики, при оцінюванні цього питання слід звернути увагу на те, яким чином в установі підтримується рівень компетентності персоналу, а саме проаналізувати наявність в установі формалізованих (визначених внутрішніми документами) вимог щодо підтримки та підвищення фахових знань і навичок персоналу та фактичного виконання таких вимог.

Одним з найважливіших елементів внутрішнього середовища є *оцінювання якості наявних в установі процедур внутрішнього контролю*. Дослідження цього питання передбачає проведення оцінки: наявності в установі інструкції (інших внутрішніх регламентів) з внутрішнього контролю; якості цих документів; видів та заходів контролю, що фактично виконуються установою; слабких і сильних сторін наявних заходів контролю та можливого їх удосконалення.

Внутрішні документи, що регламентують СВК на рівні установи, мають бути формалізованими (затвердженими) та обов'язковими до виконання на всіх рівнях діяльності. Вони повинні слугувати методологічним посібником управлінцям усіх рівнів та внутрішнім аудиторам у їх щоденній роботі.

В умовах змінного середовища (наприклад, економічного, політичного, законодавчого) СВК також має постійно оновлюватися для того, щоб виявляти та передбачати нові ризики. Отже, управління ризиками повинно бути безперервним процесом. Тому оцінювання внутрішнього середовища слід здійснювати, зокрема, через аналіз загального *ставлення керівництва установи та персоналу до процесу управління ризиками*, що передбачає дослідження щодо: наявності в установі затверджених внутрішніх регламентів з питань визначення ризиків, способів управління ними, періодичності перегляду СВК та відповідно ризиків; періодичності ініціювання керівництвом процесу перегляду та управління ризиками і фактичного стану оновлення системи ризиків та заходів реагування на них.

Крім того, під час дослідження цього елементу доцільно проаналізувати *допустимі межі ризиків, прийнятні для установи*. Це передбачає вивчення та проведення оцінки: ризиків, які керівництво установи може

в цілому прийняти; галузей, у яких керівництво не приймає ризики, а в яких є толерантним до них; відповідності допустимих керівництвом меж ризиків цілям установи.

Наведені аспекти внутрішнього середовища не є вичерпними. Кожна установа (або частина установи) має власні сфери діяльності, процеси, операції що потребують особливої уваги. Важливо, щоб в описі внутрішнього середовища зазначались аспекти, які безпосередньо стосуються діячої СВК та цілей установи. Кінцевий результат повинен бути чесною оцінкою сильних та слабких сторін усіх важливих складових діяльності установи. Лише тоді можна закласти належну основу для побудови якісної та надійної СВК.

Збір інформації про внутрішнє середовище в установі можна здійснювати шляхом:

- вивчення наявних внутрішніх документів, регламентів тощо;
- аналізу інших документів, звітних та статистичних даних, власних спостережень;
- опитування чи анкетування працівників щодо рівня поінформованості про покладені на них обов'язки, повноваження та відповідальність.

По-третє, управління ризиками порівняно з COSO I є цілісним процесом, що передбачає необхідність розгляду загального “портфеля ризиків” (ризики, які супроводжують діяльність організації та відіграють найсуттєвішу роль у загальній сукупності ризиків), а не лише обліку ризиків при розгляді досягнення конкретної мети організації на індивідуальній основі.

По-четверте, управління ризиками розглядається з точки зору поняття ризикових меж та допустимого рівня ризику. Діяльність у межах допустимого ризику надає керівництву вищий рівень впевненості в досягненні організацією своїх цілей.

Аналіз наведених переваг свідчить, що управління ризиками організації – процес більш повний, ніж внутрішній контроль, він включає і розвиває СВК, трансформуючи її в ефективнішу форму управління, зорієнтовану на ризик.

Міжнародні методологічні засади управління ризиками, результати вітчизняних і зарубіжних наукових досліджень, норми чинного законодавства у сфері реформування державного внутрішнього фінансового контролю та сучасна європейська практика дають змогу сформувати чітку систему принципів управління ризиками в СВК для державного сектору економіки в Україні.

1. Рішення, пов'язане з ризиком, має відповідати основним принципам сучасної моделі державного внутрішнього фінансового контролю та розглядатись як відповідальність керівників не лише за рівень дотримання законодавства, а й чіткість визначення мети (цілей) діяльності, якої вони намагаються досягнути. Цілі встановлюються на різних рівнях організації, утворюючи так звану ієрархію цілей (рис. 13.3.6).



Рис. 13.3.6. Ієрархія цілей діяльності організації

Складено автором.

Мета діяльності визначає загалом те, чого прагне досягти установа*. З огляду на це, керівництво визначає стратегічні цілі, розробляє план дій та формулює відповідні операційні цілі. Мета діяльності установи є достатньо незмінним поняттям, тоді як стратегічні цілі, план дій/заходів й операційні цілі є динамічнішими, а тому мають переглядатися та пристосовуватися до зовнішніх і внутрішніх умов. Важливо забезпечити оптимальне співвідношення стратегічних й операційних цілей з метою діяльності установи.

Є різні способи досягнення мети діяльності установи. Оцінюючи майбутні перспективи та ризики, керівництво співвідносить витрати та

* Наприклад, мета діяльності може бути визначена законом, іншим нормативно-правовим актом, статутними документами, програмою діяльності уряду тощо.

вигоди, можливі при реалізації тих чи інших видів діяльності, та визначає пріоритети. Ті види діяльності та заходи, що будуть обрані пріоритетними, формують стратегію – програму розвитку установи. На стратегічному рівні цілі визначаються, забезпечуючи основу для операцій нижчого рівня, звітування та відповідності.

Стратегічні цілі є завданнями вищого порядку, виконання яких сприяє меті діяльності установи. Керівництво визначає стратегічні цілі й формулює стратегію, на основі чого розробляються операційні цілі. Цілі наступних рівнів мають сприйматись як підцілі, що в сукупності забезпечують реалізацію загальних стратегічних цілей установи: *операційні цілі* стосуються ефективності та результативності операцій установи, включаючи досягнення цілей та захист ресурсів від втрат, відображають середовище, в якому функціонує установа; *цілі щодо звітування* – надійності звітування, як фінансового, так і нефінансового (основною метою є надання керівництву точної і повної інформації про стан реалізації операційних цілей, паралельно – забезпечення всебічного інформування зовнішніх сторін та відповідно прозорості діяльності); *цілі відповідності* – відповідності діяльності нормам законодавства та інших правових актів.

Кожна ціль (незалежно від рівня) може бути відправним пунктом в управлінні ризиками, оскільки як самі ризики, так і способи реагування на них безпосередньо залежать від визначених цілей та змінюються відповідно до їх коригування.

Цілі всіх рівнів повинні бути сформульовані у розумний (від англ. SMART) спосіб, проте актуальнішою ця вимога є щодо операційних цілей. *SMART* – аббревіатура, яка визначає основні критерії вимог до цілей:

- **Конкретність (Specific)** – ціль чітко визначена і достатньо деталізована (наголос робиться на діях та очікуваних результатах).
- **Вимірюваність (Measurable)** – чітке визначення показників, що характеризують рівні досягнення цілі (щоб ціль була вимірюваною, вона має відображати результат).
- **Досяжність (Achievable)** – визначення лише таких цілей, які установа може досягти.
- **Реалістичність (Relevant)** – наявність відповідних ресурсів (навички, кошти, обладнання тощо) на впровадження цілі (ціль – реалістична, а ресурси – достатні для її реалізації).
- **Своєчасність (Timely)** – визначеність цілі у часі, планування дати її досягнення (невстановлення кінцевої дати досягнення цілей знижує мотивацію та терміновість виконання завдань).

На рівні установи цілі повинні бути встановлені до того, як керівництво зможе визначити та оцінити ризики їх досягнення, а також вжити заходів, спрямованих на їх усунення. Цілі повинні відповідати допустимим межах ризиків установи.

Система управління ризиками допомагає у визначенні та формулюванні впливових, вимірюваних цілей, які передбачають відповідальність та підзвітність за досягнення кінцевого результату за критеріями SMART. Увесь цей процес відображається в європейській моделі “внесок – продукт” (рис. 13.3.7).

Поняття “економність” означає уникнення перевитрат та надмірного витрачання ресурсів: отримання достатньої кількості ресурсів відповідної якості, що надходять у належне місце та час, при найменших витратах, а також ошадливе їх витрачання.

Поняття “ефективність” означає зв’язок між використаними ресурсами та отриманими результатами: використання мінімуму ресурсів для досягнення результату відповідної якості та кількості або максимізація результату відповідної якості та кількості за наявних ресурсів.

Поняття “результативність” означає досягнення поставлених цілей, або рівня того, наскільки отримані результати відповідають цілям або очікуваним наслідкам діяльності.



Рис. 13.3.7. Європейська модель “внесок – продукт”

Складено автором.

2. Ключовим фактором управління ризиками є розуміння ризику висшим керівництвом організації, висвітлене в розробленій стратегії аналізу ризиків. Стратегія використовується для формального оцінювання та вимірювання ризиків і способів управління ними та, тим самим, забезпечує впевненість керівництва у тому, що вони не завадять досягненню мети (цілей) діяльності організації.

3. Ухвалені для управління ризиками рішення мають базуватися на необхідних обсягах достовірної інформації та ефективних заходах контролю. Сутність заходів полягає у забезпеченні повноти, своєчасності, достовірності й надійності інформації через запровадження необхідних інформаційних систем (у тому числі шляхом розроблення відповідних програмних контрольних модулів, які передбачають перевірку достовірності операцій і допомагають перевірити реальність їх здійснення у зазначений період).

4. Ухвалені для управління ризиками рішення мають враховувати об'єктивні характеристики середовища, в якому організація провадить діяльність: особисту і професійну чесність та етичні цінності керівників і працівників; підтримку компетентності; “верхню тональність” (тобто управлінську філософію та стиль управління); організаційну структуру; політику та практику управління людськими ресурсами.

5. Управління ризиками повинно мати системний характер, тобто: здійснюватися всіма співробітниками; використовуватися при розробленні та формуванні стратегії; застосовуватися суцільно за всією організацією, на кожному її рівні та в кожному підрозділі, що включає аналіз портфеля ризиків на рівні організації; спрямовуватися на визначення подій, які можуть впливати на організацію і на перевищення ризикових меж; надавати керівництву організації розумну гарантію досягнення мети.

6. Управління ризиками має передбачати поточний аналіз ефективності ухвалених рішень і оперативне коригування принципів і методів управління ризиками, що використовуються.

Методи управління ризиками доволі різноманітні. З наявної на сьогодні практики можна зробити висновок, що українські фахівці, з одного боку, та західні дослідники – з другого, сформували цілком чіткі переваги відносно методів управління ризиками. Наявність таких переваг зумовлена насамперед характером економічного розвитку держави і відповідними йому групами ризиків. Проте, незважаючи на відмінності в перевагах, слід враховувати, що розвиток економічних відносин в Украї-

ні сприяє впровадженню західного досвіду і, як наслідок, зближенню вітчизняного і західного підходів до управління і дослідження ризиків.

Є декілька етапів управління ризиками, кожний з яких передбачає застосування різних методів. Весь процес управління ризиками відображено на рис. 13.3.8.

Етап “Встановлення змісту цілі управління ризиками” характеризується використанням методів аналізу і прогнозування виявлення можливостей і потреб організації в рамках її стратегії та відповідних поточних планів розвитку організації. Вибір певної стратегії розвитку може зумовити як примноження, так і втрату вкладених коштів.

На другому етапі “Встановлення ризиків” визначається джерело ризику та фактори, які на нього впливають. Його метою є встановлення найбільш ризикових сфер діяльності, зосередження наявних ресурсів для управління суттєвішими з них, призначення відповідальних працівників за управління ризиками у конкретних сферах.

Ідентифікація ризиків здійснюється керівником кожного структурного підрозділу установи (або особою, визначеною відповідальною за

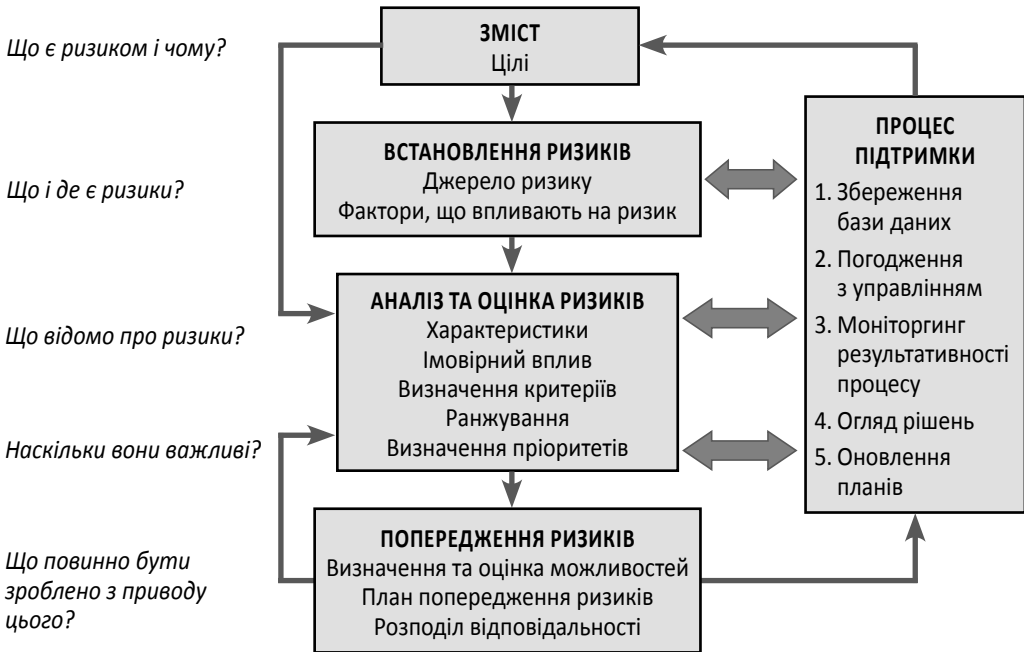


Рис. 13.3.8. Процес управління ризиками

Складено автором.

це) за кожним процесом та операцією, відповідно до функціональних повноважень. *Ідентифіковані ризики доцільно заносити до так званої карти ризиків, форма якої розроблена співробітниками Державної фінансової інспекції України.*

Ідентифікація ризиків має здійснюватися у чіткому **причинно-наслідковому зв'язку**. Твердження на зразок: “існує ризик пошкодження комп'ютерних мереж” не дасть керівництву достатньої інформації про те, що є коренем проблеми такого ризику. Краще сформулювати його так: “через пошкодження комп'ютерних мереж у нашій установі можуть бути втрачені бази даних, що негативно впливає на досягнення нею цілей”. Основне повідомлення – усуньте подію, що призводить до цієї проблеми! Лише тоді можна буде застосувати ефективні заходи внутрішнього контролю там, де вони необхідніші.

Ризики поділяють на зовнішні та внутрішні. *Зовнішні ризики* – це події, які є зовнішніми щодо установи та ймовірність виникнення яких не пов'язана з виконанням структурними підрозділами установи процесів та операцій. *Внутрішні ризики* – це події, ймовірність виникнення яких безпосередньо пов'язана з виконанням самостійними структурними підрозділами та працівниками установи відповідних процесів та операцій.

Крім того, виокремлюють такі основні види ризиків:

- законодавчі – ризики, ймовірність виникнення яких пов'язана з відсутністю, суперечністю або нечіткою регламентацією виконання операції у відповідних нормативно-правових актах, законодавчими змінами тощо;
- операційно-технологічні – ризики, ймовірність виникнення яких пов'язана з порушенням визначеного порядку виконання операції, зокрема термінів та формату подання документів, розподілу повноважень з виконання операції тощо;
- програмно-технічні – ризики, ймовірність виникнення яких пов'язана з відсутністю прикладного програмного забезпечення або змін до нього відповідно до чинної нормативно-правової бази, неналежною роботою або браком необхідних технічних засобів тощо;
- кадрові – ризики, ймовірність виникнення яких пов'язана з неналежною професійною підготовкою працівників установи, неналежним виконанням ними посадових інструкцій тощо;
- фінансові – ризики, ймовірність виникнення яких пов'язана з фінансовим станом установи, зокрема неналежним ресурсним та матеріальним забезпеченням діяльності тощо.

Формуючи перелік ризиків, доцільно згрупувати їх за категоріями. Це дає можливість керівництву наочно представити зв'язок між ними. Групування ризиків також може надати інформацію про те, які реакції на ризики є найефективнішими в плані коштів.

Ідентифікація ризиків повинна враховувати всі можливі ризики (включаючи ризики шахрайства та корупції), тому необхідно забезпечити всебічний підхід до визначення ризиків. Це повинен бути постійно повторюваний процес, який часто інтегрований з процесом планування.

Інколи корисно формувати перелік ризиків, починаючи з “чистого аркуша”, без жодних посилань на попередні перевірки чи аналіз. Це сприяє оцінці змін профілю ризиків установи, які виникають унаслідок змін економічного та нормативно-правового середовища, інших зовнішніх і внутрішніх факторів впливу та запровадження нових чи оновлення попередніх цілей.

Ідентифікацію ризиків на рівні установи можна здійснювати у декілька способів. Найпоширенішими є два – перегляд ризиків та самооцінка ризиків. *Перегляд ризиків* – це процес, який здійснюється “згори донизу”. У складі установи формується команда, метою якої є визначення можливих ризиків у реалізації заходів та діяльності установи. Для побудови переліку ризиків представники команди проводять інтерв'ю з ключовими працівниками різних рівнів установи і таким чином визначають найбільш ризиковані сфери, функції, процеси та операції діяльності установи. *Самооцінка ризиків* – це процес, що здійснюється “знизу догори”. Тобто кожен структурний підрозділ, працівник установи самостійно переглядає сфери своєї діяльності та можливі ризики, а пізніше результати узагальнюються.

Етап “Аналіз та оцінка ризиків” базовий, оскільки дає змогу розробити подальшу стратегію управління ризиками, яка є формальною оцінкою і вимірюванням ризиків та ризикових стратегій, що підтримує організаційні цілі. Визначення стратегії аналізу ризиків забезпечує відповідну управлінську реакцію на ризики і визначає недоліки та вдосконалення, необхідні в цій стратегії, організаційній структурі, штаті (проведення необхідних навчань з метою набуття відповідного досвіду) тощо.

Цей етап характеризується визначенням ризикових меж організації, які залежать від визначення важливості ризиків. Для державного сектору України рівень прийнятних фінансових втрат буде залежати від низки чинників – розмірів відповідного бюджету, причини втрат чи порівняння з іншими ризиками, такими як незадовільна публічність (втрата

репутації). Визначення ризикового апетиту – суб’єктивне питання, однак залишається важливим етапом розроблення загальної стратегії поводження з ризиками. Для вітчизняних організацій державного і комунального секторів, на відміну від приватного, характерна “антипатія” до роботи з ризиками. Це відбувається через фокусування на наданні послуг громадськості, а тому є необхідність працювати прозоро та бути підзвітними. Державні органи, як правило, позбавлені можливостей отримання фінансових кредитів і можливих втрат при недосягненні поставлених цілей. У приватному секторі, де цілі організації сфокусовані на максимізації доходів та зацікавлених групах, є потреба у більш агресивній позиції щодо прийняття ризиків.

Отже, оцінка ризиків передбачає встановлення суттєвості впливу визначених ризиків на діяльність установи, їх наслідки та ймовірність виникнення. Однією з основних цілей аналізу та оцінювання ризиків є інформування керівництва щодо ризикових сфер, у яких мають бути вжиті заходи для попередження чи обмеження таких ризиків, а також визначення пріоритетності таких заходів. Таким чином у цьому компоненті розставляються пріоритети та обираються найважливіші ризики. За результатами проведеної ідентифікації та оцінки керівництво має можливість приділяти достатню увагу лише тим питанням, які є справді важливими і потребують додаткової уваги та контролю.

Аналізують ризики за допомогою двох адаптованих інструментів – перегляду та самооцінки ризиків. Перегляд ризиків – процес, який визначає можливі ризики у реалізації заходів та діяльності організації, завдяки чому встановлюються найбільш ризиковані сфери, заходи та функції діяльності організації. Самооцінка ризиків – процес перегляду діяльності організації та визначення можливих ризиків. Ці два підходи не виключають один одного, навпаки, їх поєднання є бажаним і забезпечує одночасне покриття організації в цілому та розподіл ризиків за різними заходами.

Аналіз й оцінка ризиків – не одноразова діяльність, а тривалий постійний процес, з використанням методів якісного і кількісного аналізу, збору наявної і нової інформації, моделювання діяльності організацій, статистичних методів. Загалом цей процес потребує творчого підходу, а не лише наукового підґрунтя та практики. Деякі ризики можуть вимірюватися за допомогою цифр (наприклад, фінансовий ризик), інші – ні, тому повинна бути зроблена суб’єктивна оцінка (наприклад, ризик втрати репутації). Одні установи використовують рейтинг оцінки ризиків від вищого до нижчого, інші – систему “світлофора” з червоним, жовтим

і зеленим кольорами, а також системи кількісного вимірювання, такі як відсоткове співвідношення.

Отже, методологія оцінювання ризиків може бути кількісною та якісною, базуватися на об'єктивних і суб'єктивних методах. Форма відображення, що використовується установою, є питанням уподобань. Важливо лише те, щоб шкала, яка використовується, давала змогу оцінювати ризики та формувати придатну базу для прийняття відповідних рішень щодо управління ризиками. Однак використання числових значень може перебільшувати різницю між середнім та високим рівнями ризику. Кількість категорій, що використовуються, можна розширити до чотирьох-п'яти, однак це покращання призведе до надуманих різниць у рівні оцінки ризиків.

Завданням якісного аналізу є виявлення джерел і причин ризику, етапів і робіт, при виконанні яких виникає ризик, тобто: визначення потенційних зон ризику; визначення ризиків, супутніх діяльності організації; прогнозування практичних вигід і можливих негативних наслідків прояву виявлених ризиків.

При якісному аналізі застосовують такі методи: 1) базований на аналізі наявної інформації; 2) збору нової інформації; 3) моделювання діяльності організації; 4) підсумкових результатів якісного аналізу ризику. Підсумкові результати якісного аналізу ризику, у свою чергу, слугують початковою інформацією для проведення кількісного аналізу, де обраховуються числові значення ймовірності настання ризикових подій і обсягів зумовлених ними збитків або вигід.

Розглядаючи всю сукупність методів кількісного аналізу ризиків, можна говорити, що застосування конкретного методу залежить від безлічі чинників: для кожного типу проаналізованого та оціненого ризику є свої методи аналізу і конкретні особливості їх реалізації; для аналізу та оцінки ризиків істотну роль відіграють обсяг і якість початкових даних; при аналізі та оцінюванні ризиків принципово важливо враховувати динаміку показників, що впливають на рівень ризику; при виборі методів аналізу не тільки слід брати до уваги глибину розрахункових даних, а й прогнозувати показники, що впливають на рівень ризику; велике значення мають терміновість і технічні можливості проведення аналізу.

Оцінка ризиків за критеріями “високий”, “середній”, “низький” здійснюється залежно від імовірності виникнення та результатів їх впливу (рис. 13.3.9).

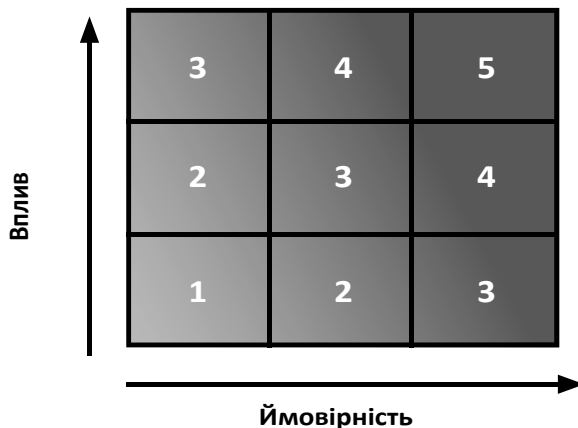


Рис. 13.3.9. Модель оцінки ризиків відповідно до критеріїв впливу та ймовірності виникнення

Складено автором.

Ймовірність означає можливість реалізації того чи іншого ризику в певний проміжок часу, а вплив є суттєвістю, з якою подія/ризик може вплинути на спроможність установи досягати поставлені цілі у разі своєї реалізації. При цьому події, ймовірність виникнення яких є низькою, можуть призвести до суттєвих впливів. І навпаки, події з достатньо незначним впливом можуть мати високу ймовірність частоті появи, а відтак – суттєво впливатимуть на досягнення мети.

Найважливішими є ризики, які мають найвищу ймовірність і найвищий рівень впливу на установу. А отже, саме на них має бути сконцентрована увага керівництва. Кінцевим результатом стане визначення для кожного ризику коефіцієнта ймовірності та рівня впливу.

Результати оцінки ризиків можна також проілюструвати у формі таблиці, де горизонтальна вісь відображатиме ймовірність (низька, середня, висока) виникнення ризику, а вертикальна – рівень його впливу (низький, середній, високий). Для відображення рівня оцінки також можуть використовуватися кольори (табл. 13.3.1).

Інший приклад оцінки ризиків представлений у табл. 13.3.2. Ймовірність і наслідки ризиків можна подати цифровими значеннями, наприклад, за шкалою від 1 до 3, де 1 відображає низьку ймовірність чи неістотний вплив, а 3 – високу ймовірність та настання серйозних (суттєвих, значущих) наслідків. Добуток рівня ймовірності на рівень впливу показує нам рівень ризику.

Таблиця 13.3.1

Приклад 1 оцінки ризиків відповідно до критеріїв впливу та ймовірності виникнення

<i>В п л и в</i>	Високий	Низька / високий	Середня / високий	Висока / високий
	Середній	Низька / середній	Середня / середній	Висока / середній
	Низький	Низька / низький	Середня / низький	Висока / низький
		Низька	Середня	Висока
	<i>Ймовірність</i>			

Складено автором.

Таблиця 13.3.2

Приклад 2 оцінки ризиків відповідно до критеріїв впливу та ймовірності виникнення

<i>В п л и в</i>	Високий (3)	3 (1 · 3)	6 (2 · 3)	9 (3 · 3)
	Середній (2)	2 (1 · 2)	4 (2 · 2)	6 (3 · 2)
	Низький (1)	1 (1 · 1)	2 (2 · 1)	3 (3 · 1)
		Низька (1)	Середня (2)	Висока (3)
	<i>Ймовірність</i>			

Складено автором.

Зазначене дає змогу зробити висновок про те, що для ефективного аналізу всього різноманіття ризиків у діяльності організації необхідно застосовувати цілий комплекс методів, що, у свою чергу, підтверджує актуальність розроблення комплексного механізму управління ризиками.

Проте доцільно визначити декілька проблем в аналізі та оцінці ризиків:

- аналіз та оцінка ризиків можуть призвести до різних точок зору щодо їх ймовірної сили впливу, тому немає єдиного визначення поняття високого ризику;
- обмеження масштабів ризику, наприклад, не піддається аналізу, важко встановити, як саме ризик корелює з іншими установами і як він впливає на решту організації;

- аналіз впливу зводиться до грошових втрат та інших видів впливу, тоді як репутація, наприклад, не оцінюється;
- ризик може бути недооцінений службовцями через побоювання виявлення слабких сторін структурного підрозділу організації чи особи.

Після оцінювання ризиків виявляють пріоритети ризиків для установи. Якщо ризик є неприйнятним, тобто отримав максимальну оцінку та потребує реагування, його необхідно класифікувати як такий, що має високий пріоритет, або “ключовий ризик”. “Ключовим ризикам” в установі необхідно постійно приділяти увагу на вищому рівні. При цьому слід урахувувати межі допустимих ризиків.

Таким чином, на етапі “Аналіз та оцінка ризиків” проводиться зіставлення ефективності різних методів дії на ризик, що завершується виробленням рішення керівництва про вибір їх оптимального набору.

Оскільки ресурси практично завжди обмежені, метою управління ризиками на етапі їх аналізу та оцінки є досягнення оптимальної відповіді на ризик (або визначення способу реагування на ризик), особливо пріоритетний.

Приймаючи рішення щодо реагування (етап “Попередження ризиків” на рис. 13.3.8), керівництво повинно брати до уваги: оцінку ймовірності та впливу ризику; витрати, пов’язані з реагуванням на ризик порівняно з отриманою вигодою від його зменшення; чи не створює відповідь на ризик додаткових ризиків.

Аналізуючи теорію та практику управління ризиками, можна виокремити варіанти або способи реагування на ризик:

- *уникнення ризику* – зупинення, припинення діяльності, що призводить до підвищення ризику;
- *зменшення ризику* – вжиття заходів, які сприяють зменшенню ймовірності виникнення ризиків та/або їх впливу (як правило, операційні рішення, що приймаються щоденно);
- *розподіл (передача, подрібнення) ризику* – перенесення або поділ ризику на частини (застосування інструментів страхування, аутсорсингова діяльність тощо);
- *прийняття ризику* – жодної протидії негативним факторам (якщо за результатами оцінки ризику зрозуміло, що його вплив на діяльність буде мінімальним, або витрати на заходи контролю будуть надто високими, або він перебуває поза межами впливу організації).

Для більшості органів управління державного сектору практично неможливо уникнути або розподілити ризики. Можливі умови, за яких ке-

рівництво вважається прийняти ризики – коли можливість щось зробити обмежена або потенційні витрати можуть перевищувати отримані вигоди. Але у більшості випадків ризики повинні бути ліквідовані або зменшені до прийняттого рівня шляхом запровадження та підтримання ефективних заходів внутрішнього контролю. У виборі відповідних заходів контролю основну роль має відігравати оцінка ризиків.

Розглядаючи різні варіанти реакції на ризик, керівництво повинно оцінити, який це справлятиме ефект на ймовірність та вплив, а також те, які ресурси необхідно буде задіяти у співвідношенні до одержаного ефекту. Оцінювання проводиться з метою вибору найоптимальнішого варіанта відповіді на ризик.

Модель COSO-ERM концентрує увагу не лише на ризиках, а й на можливостях. Дуже важливо, щоб під час оцінювання ризиків і розгляду варіантів можливих реакцій на них, керівництво також брало до уваги наявні можливості, що можуть виникнути. Деякі ризики також можуть містити приховані можливості, які позитивно впливають на досягнення цілей установи. Аналіз потенційних можливостей є наступним аспектом реакції на потенційні події, однак у більшості випадків використовується в установах, де управління ризиками вже є невід'ємною частиною управлінського процесу.

Керівник установи повинен запровадити відповідальність за певний перелік ризиків за різними управлінцями, які мають забезпечити:

- щоб ризики та реагування на них були належним чином задокументовані та зрозумілі;
- щоб реагування на ризики було впроваджено на практиці та було ефективним;
- перегляд на регулярній основі оцінки ризиків і врахування відповідних змін та обставин.

Механізми контролю/заходи контролю є наступним компонентом Моделі COSO. Це відповідні правила і процедури, які запроваджуються з метою впливу на ризики та сприянню досягнення цілей установи. Для того щоб забезпечити результат, заходи контролю мають бути:

- доцільними – відповідні заходи контролю у відповідному місці та відповідно до ризику, якого це стосується;
- послідовними та періодичними – усі працівники постійно й уважно дотримуються правил і не порушують їх за відсутності керівництва чи за наявності великих навантажень;
- економними – кошти на проведення заходів контролю не повинні перевищувати очікуваного ефекту;

– повними, обґрунтованими та безпосередньо стосуватися цілей контролю.

Заходи контролю реалізуються у всій установі, на всіх рівнях та в усіх функціях, процесах і операціях. Оскільки кожна установа (або процес в установі) має власний перелік цілей, різняться й реакції на ризики разом із видами заходів контролю. Навіть якщо дві установи мають однаковий перелік цілей, заходи контролю можуть відрізнитись через визначені допустимі межі ризиків та толерантність до певних ризиків з боку керівництва.

Однак у контексті управління ризиками всі заходи контролю підпадають під чотири основні категорії:

- **Попереджувальний контроль** спрямований на обмеження можливості виникнення ризику. Чим більший є вплив ризику на здатність установи досягати поставленої цілі, тим важливішим стає виконання доцільних превентивних заходів.
- **Спрямувальний контроль** скерований на забезпечення досягнення конкретного результату. Це особливо важливо, коли критичним є уникнення небажаної події (наприклад, порушення безпеки), і тому часто він використовується для підтримки досягнення відповідності цілям.
- **Виявляючий контроль** спрямований на виявлення небажаних результатів після проведення операції або здійснення події. Належний рівень подальших, фіскальних заходів контролю також може усунути ризик отримання небажаних результатів, створюючи так званий ефект відчуття контрольованості.
- **Коригувальний контроль** призначений для коригування небажаних результатів, що вже реалізовані. Такі заходи контролю можуть допомогти відновити/повернути втрачені ресурси (наприклад, перевірка стану усунення порушень).

Установам необхідно досягати балансу між превентивними (попереджувальними) та виявляючими заходами контролю, оскільки їх поєднання компенсує певні недоліки конкретних одиничних видів контролю. Коригувальні заходи є додатковими відносно контрольних, сприяючи досягненню цілей.

Контрольні заходи включають значне коло правил і процедур, найбільш типовими серед яких є: авторизація та підтвердження; розподіл обов'язків і повноважень; запровадження постійно чинних інструкцій/регламентів; контроль за доступом до ресурсів та їх обліку; контроль за достовірністю проведених операцій/перевірок; звірка

облікових даних з фактичними; оцінка загальних результатів діяльності установи; оцінка окремих операцій, процесів та видів діяльності; нагляд.

Авторизація та підтвердження – це процес погодження і затвердження операцій та дій до їх фактичного виконання. Авторизація означає отримання дозволу відповідальних осіб на здійснення операцій та дій. На рівні установи процедури авторизації повинні бути формалізовані, задокументовані й доведені до керівництва та всіх працівників, а також містити необхідні умови, терміни виконання й виконавців, що є невід’ємною складовою процесу авторизації. Дотримання умов авторизації означає, що працівники діють у межах повноважень, установлених законодавством або керівництвом.

Розподіл обов’язків та повноважень запроваджується з метою зменшення ризиків помилок, втрат і неправильних дій, виявлення можливих проблеми. Суть його в тому, що одна особа чи група осіб не повинні постійно контролювати всі ключові етапи операцій або подій. Для забезпечення ефективної перевірки повноваження та відповідальність повинні систематично розподілятися між певною кількістю осіб. У маленькій установі кількість працівників може бути недостатньою для повного запровадження цього заходу контролю, тому керівництво повинно враховувати цей ризик і компенсувати його за рахунок інших заходів. Ротація персоналу може використовуватися для того, щоб одна особа не здійснювала один і той самий аспект операції надто тривалий період часу. Надання працівникам відпусток або вимушена відпустка також забезпечить тимчасову ротацію обов’язків.

Запровадження постійно чинних інструкцій/регламентів передбачає, зокрема, інструкції з експлуатації (виконання), допоміжні посібники та посадові інструкції. Деякі інструкції можуть бути конкретними, а деякі – містити посилання на відповідні нормативно-правові акти (наприклад, нормативно-правові акти Міністерства фінансів України чи Державної казначейської служби України щодо обліку або проведення інвентаризації).

Контроль за доступом до ресурсів та їх обліку зменшує ризик недовольного використання ресурсів і їх втрати та сприяє виконанню наказів та вказівок керівництва. Доступ до ресурсів та облікових записів повинен забезпечуватися працівникам, які мають право доступу і відповідають за збереження та/або використання цих ресурсів. Відповідальність за збереження ресурсів визначають договори про матеріальну від-

повідальність, накази, посадові інструкції, накладні, довіреності, рахунки-фактури, реєстри інвентаризацій (інвентаризаційні описи) та інші облікові документи, в яких відображено рух та наявність цінностей і ресурсів. Рівень захищеності ресурсів залежить від можливостей їх пошкодження та можливого ризику втрати чи неправильного використання. Обмеження доступу до ресурсів зменшує ризик їх втрат та пошкоджень. Також ресурси потрібно періодично переоцінювати.

Контроль за достовірністю проведених операцій/перевірок. Трансакції та важливі процеси підлягають перевірці до і після їх проведення.

Звірка облікових даних з фактичними/звірка. Записи регулярно звіряються з відповідними документами. Наприклад, бухгалтерські звіти відносно банківських рахунків звіряються на відповідність банківським платіжним документам.

Оцінка загальних результатів діяльності установи означає проведення регулярного аналізу й оцінювання перебігу та результатів діяльності на предмет її ефективності та результативності, відповідності низці стандартів. Якщо під час цих заходів встановлено, що реальна діяльність не відповідає визначеним цілям чи стандартам, конкретні процеси та операції повинні бути переглянуті з метою необхідних коригувань.

Оцінка окремих операцій, процесів та видів діяльності означає регулярний перегляд операцій, процесів та діяльності на предмет відповідності чинним нормативно-правовим актам та внутрішнім регулюючим документам, правилам, процедурам та іншим вимогам. Цей вид перегляду наявної діяльності установи повинен бути чітко відокремлений від моніторингу заходів контролю.

Нагляд допомагає забезпечити досягнення цілей внутрішнього контролю. Визначення, перегляд і схвалення роботи працівників забезпечують: чітке інформування щодо робочих обов'язків, зобов'язань та відповідальності, покладеної на кожного працівника; систематичний перегляд роботи кожного працівника в міру необхідності; схвалення роботи в критичні моменти для забезпечення того, щоб усе відбувалось, як заплановано. Делегування повноважень керівника не означає зменшення його підзвітності. Керівники також надають певні поради та проводять навчання для працівників, щоб забезпечити мінімізацію виникнення помилок, витрат чи неправильних дій, а також розуміння та виконання директив керівництва.

Наведений перелік процедур контролю не є вичерпним.

Після того як захід контролю було проведено, варто переконатись у його ефективності. Відповідно, слід вдатися до коригувальних заходів

контролю, необхідних для доповнення заходів контролю. Більше того, потрібно чітко розуміти, що заходи контролю є лише окремим компонентом СВК, які необхідно поєднати з іншими компонентами.

Кінцевим результатом цього етапу побудови СВК є формування *переліку заходів контролю у Плані з реалізації заходів контролю та моніторингу впровадження їх результатів*. У цей План доцільно, крім заходів контролю, внести відповідальних виконавців, терміни виконання, а головне – очікувані від їх реалізації результати.

Сьомим компонентом Моделі COSO-ERM є **організація інформаційного та комунікаційного забезпечення** – система збору, документування, передавання інформації та користування нею для прийняття управлінських рішень. Інформація та комунікація – невід’ємна частина всіх аспектів СВК.

Інформація. Для визначення, оцінки та реагування на ризики, і взагалі для досягнення цілей установи необхідна інформація на усіх управлінських рівнях. Інформація, що стосується діяльності установи, використовуватиметься для оцінювання економності, ефективності та результативності операцій.

Керівництво та працівники установи для прийняття рішень, належного здійснення операцій та контролю за ними повинні мати повну, своєчасну, достовірну та доступну інформацію фінансового і нефінансового характеру як про зовнішні, так і про внутрішні події. **Здатність керівників приймати правильні рішення** істотною мірою визначається якістю інформації.

За основними вимогами якісна інформація повинна бути: доцільною (чи є наявна інформація необхідною?); своєчасною (чи є вона тоді, коли необхідна?); актуальною (чи є це остання інформація?); чіткою (чи є вона правильною та достатньо деталізованою?); доступною (чи можуть відповідні учасники процесу її легко отримати?).

Отже, для забезпечення отримання такої інформації всі операції, важливі події та процедури контролю повинні бути повно, своєчасно та достовірно задокументовані. Якщо інформація відповідна і цінна для керівництва та прийняття рішень, операції та події слід зафіксувати, обробити та передати негайно після їх настання. Для забезпечення керівництва надійною інформацією необхідна також правильна класифікація операцій та подій.

Важливий процес відбору з великого обсягу інформації тієї, що є корисною. Цей процес полегшується за рахунок впровадження розгалуже-

них інформаційних систем збору, збереження, оброблення й аналізу інформації. Ці системи, як правило, комп'ютеризовані, однак потребують людського внеску та координації і часто розглядаються в контексті внутрішнього оброблення даних.

Розвиток інформаційних систем покращує здатність установи здійснювати оцінку та моніторинг діяльності установи загалом та наявної аналітичної інформації. Складність інформаційних систем в установі зростає разом із запровадженням нових потужних технологій. Однак довіра до інформаційних систем на стратегічному та операційному рівнях формує ряд нових ризиків, які повинні бути враховані, – зокрема, йдеться про помилки у системах захисту або комп'ютерні шахрайства. З огляду на це, особливо важливе збереження інформації.

Результатом роботи інформаційних систем є звіти, що містять операційну, фінансову та нефінансову, а також іншу, необхідну для контролю інформацію. Вони охоплюють не лише внутрішні дані, а й інформацію про зовнішні події, заходи та умови, виконання яких необхідне для забезпечення процесу прийняття рішень та звітування.

Документування СВК. Належна документація СВК установи є важливим внеском у її подальше вдосконалення та основою для оцінки управлінцями процесу контролю. Документування системи також сприяє поширенню інформації про установу, процесу контролю в установі. Документація повинна охоплювати процес внутрішнього контролю загалом і бути готовою до перевірки у будь-який момент.

Форма та масштаби документації визначаються кожною установою самостійно, але для повної картини внутрішнього контролю до неї рекомендується включити: структуру установи, правові підстави її діяльності, внутрішні нормативно-правові акти; мету та основні стратегічні й операційні цілі установи; стратегічний план діяльності установи на період три – п'ять років; для кожної діяльності/функції перелік процесів, операцій та контрольних заходів (з використанням технологічних регламентів, блок-схем і описів); визначені ризики, їх оцінку та запропоновані способи управління ними; опис заходів контролю та відповідальних за кожен захід осіб; ризики, що залишилися після запровадження заходів контролю; опис системи відстеження результатів реалізації контрольних заходів.

Якщо під час аналізу СВК керівництво виявило недоліки, їх слід задокументувати. Недоліки можуть бути двох видів: встановлено реальні проблеми у діяльності установи або є недостатньо вивчені сфери, а

тому немає достатнього обсягу інформації для оцінки. В обох випадках документація повинна містити опис можливих шляхів виправлення помилок.

Комунікація, або передання інформації. Передання інформації повинне проходити в усіх напрямках та через усі компоненти та структуру установи. Ефективна комунікація має здійснюватись як за вертикаллю (“знизу догори”, тобто від персоналу до керівництва, та “згори донизу”, тобто від керівництва до персоналу), так і за горизонталлю (тобто між усіма функціями процесами та операціями), а також із зовнішніми зацікавленими сторонами.

Одним із найважливіших каналів передання інформації є канал між керівництвом і працівниками. Керівництво повинно бути поінформовано про виконання роботи, досягнення, ризики та функціонування СВК, а також інші релевантні події та питання.

У свою чергу керівництво має інформувати працівників про свої потреби та надавати зворотну інформацію та вказівки. Керівництво також повинно надавати специфічну та спрямовану інформацію щодо своїх очікувань у всіх аспектах діяльності установи та поведінки персоналу.

Увесь персонал має знати про відповідальність за контроль, розуміючи свою роль у СВК, а також те, як особиста діяльність співвідноситься з роботою інших.

Разом з тим необхідний ефективний обмін інформацією із зовнішніми сторонами. Додатково до внутрішньої комунікації керівництво повинно переконатися в тому, що є адекватні засоби комунікації із зовнішніми сторонами, а також засоби для отримання інформації від них. Це пов’язано з тим, що зовнішні сторони можуть надати інформацію, яка значно вплине на те, якою мірою установа досягатиме поставлених цілей.

Здійснення моніторингу СВК та відстежування результатів реалізації контрольних заходів є восьмим, останнім, проте не менш важливим компонентом Моделі COSO-ERM. Моніторинг – це постійний процес оцінювання якості функціонування СВК у часі. Інформація про недоліки функціонування внутрішнього контролю повинна надаватися відповідальним особам з метою вжиття керівництвом відповідного рівня необхідних коригувальних дій. Моніторинг має забезпечити адекватне та невідкладне запровадження рекомендацій і пропозицій для усунення наявних та попередження можливих недоліків СВК.

З метою оцінки СВК періодично потрібно організовувати її моніторинг. Для найкращого використання ресурсів установи акцент має ро-

битися на аналізі інформації, що стосується “ключових” заходів контролю за “пріоритетними ризиками”.

Моніторинг може реалізуватися через організацію відповідних заходів безперервного (поточного) моніторингу або окремих оцінок, а також шляхом поєднання обох видів цих заходів. Безперервний моніторинг – частина щоденної діяльності установи. Межі та частота окремих оцінок залежатимуть насамперед від оцінки ризиків та результативності наявної системи моніторингу.

З часом цілі установи можуть змінюватися, так само як і перелік імовірних ризиків та їх пріоритети. Реакції на ризик, що одного разу були ефективними, можуть стати нерелевантними або неможливими для виконання. Заходи контролю можуть стати менш ефективними або неідеальними. Навіть внутрішнє середовище змінюється з прийняттям нових законів, настанням нових політичних ситуацій, новим керівництвом та виконавцями тощо. Саме тому керівництво повинно постійно проводити моніторинг ефективності СВК установи загалом – моніторинг не має на меті оцінку результативності окремих або ізольованих компонентів СВК.

Моніторинг заходів контролю потрібно чітко відрізнити від перегляду керівництвом певних завдань. Ця різниця пояснюється тим, що:

- захід контролю є щоденною діяльністю – це стандартна процедура, яка є частиною загального опису системи;
- діяльність із моніторингу дискреційна – це дія керівника у відповідь на ситуацію, що склалася.

Наприклад, регулярний щомісячний аналіз керівництвом рівня витрат порівняно з бюджетом або фактичних доходів порівняно з прогнозованими є важливими заходами з контролю процесу управління бюджетом. Моніторинг реалізації цих заходів передбачає додатковий перегляд документів з метою пошуку відхилень.

Для впровадження необхідного рівня моніторингу слід вирішити:

- які заходи контролю піддавати моніторингу;
- які процедури моніторингу застосовувати;
- як часто їх використовувати.

З огляду на це, ефективна система моніторингу передбачає чотири основні кроки (рис. 13.3.10).

1. На першому кроці можна використати систему пріоритетності ризиків, визначену при їх оцінюванні відповідно до ймовірності появи та потенційного впливу, або переглянути наявну систему.

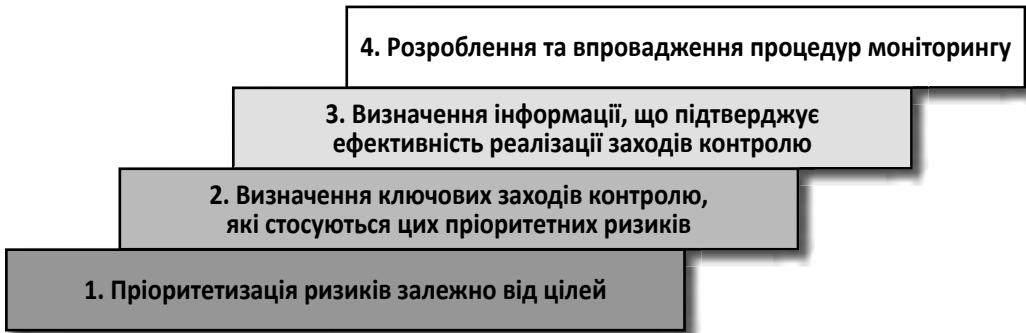


Рис. 13.3.10. Кроки для запровадження ефективної системи моніторингу в установі

Складено автором.

2. Наступним кроком є визначення ключових заходів контролю, необхідних для управління пріоритетними ризиками. Ці заходи допомагають упевнитися в тому, що установа спрямовує ресурси на моніторинг найважливіших ділянок.

3. Далі необхідно визначити інформацію (окремі критерії), яка б дала можливість оцінити відповідність упровадження заходів контролю плану. Ця інформація повинна вказувати на можливість встановлення невдалих заходів контролю, а також свідчитиме про те, що система внутрішнього контролю функціонує належним чином.

4. Після визначення пріоритетних ризиків, вжиття відповідних заходів контролю, визначення й оцінки необхідної інформації установа розпочинає впровадження процедур моніторингу. Моніторинг передбачає проведення процедур безперервного (поточного) моніторингу та/або окремих оцінок для збору й аналізу інформації, зважаючи на яку, можна стверджувати про результативність внутрішнього контролю.

Безперервний (поточний) моніторинг проводиться щодо зворотної інформації за результатами діяльності установи шляхом використання як прямої, так і непрямої інформації відносно результативності СВК. Це включає регулярні зустрічі керівництва та спостереження, аналіз прогресу діяльності з використанням внутрішніх і зовнішніх показників, процедури погодження та інші щоденні заходи. Безперервний (поточний) моніторинг також може включати автоматичний облік, що механічно відстежує рівень контролю та/або операції. Оскільки цей процес щоденний та здійснюється у реальному часі, процедури безпе-

першого (поточного) моніторингу є першорядною можливістю визначення та коригування відхилень у заходах контролю.

Окремі оцінки можуть використовувати ті самі підходи безперервного моніторингу, однак їх призначення – оцінювання заходів контролю на періодичній основі, а не як частини діяльності установи. Вони відіграють важливу роль у моніторингу та часто забезпечують об'єктивніший аналіз результативності СВК, оскільки здійснюються особами, що не несуть прямої відповідальності за реалізацію заходів контролю. Окремі оцінювання також можуть забезпечити ціннісний періодичний аналіз результативності процедур безперервного контролю.

Керівництво повинно визначити межі та частоту проведення окремих оцінювань залежно від важливості ризиків, що піддаються контролю, важливості заходів контролю щодо управління цими ризиками та результативності безперервного контролю. Якщо рівень ризиків зростає (зменшується), інтервал між окремими оцінками повинен зменшуватися (зростати).

Як правило, поєднання **безперервного моніторингу** та **окремих оцінок** сприятиме у подальшому підвищенню результативності СВК. Безперервний моніторинг забезпечує попередню підтримку керівництва щодо розуміння результативності контролю, а окремі оцінки надають періодичні докази.

Функція внутрішнього аудиту в певному сенсі відіграє роль моніторингу якості управління ризиками та регулярно виконуваних заходів контролю. Саме тому керівництво може і повинно використовувати функцію внутрішнього аудиту як інструмент моніторингу. При цьому керівники повинні:

- брати до уваги та оцінювати знахідки аудитів та інших перевірок, включаючи ті, що виявляють недоліки;
- адекватно реагувати на знахідки й рекомендації;
- своєчасно вживати заходи, що коригують порушені аудитором питання.

Фактично визначення заходів моніторингу результатів впровадження процедур контролю є останнім етапом побудови СВК європейського зразка.

Таким чином, інтегрування в українське середовище сучасної моделі управління ризиками за COSO-ERM позитивно вплине на розвиток СВК у державному секторі, зміцнить фінансову дисципліну в державі й стандартизує її до міжнародних норм. Однак ця модель має сприйматися не

лише як елемент відповідності міжнародним стандартам, а швидше як новий погляд на забезпечення довгострокової життєздатності органів державного сектору. Це надасть Україні можливість виконати ключову передумову вступу до Європейського Союзу, що випливає з вимог глави 28 *acquis communautaire*, а саме побудувати ефективну систему ДВФК.

Запровадивши Концептуальні основи управління ризиками, керівництво органів державного сектору буде здатне виявляти не тільки ймовірні ризики, а й події, які надають потенційні сприятливі можливості та активно їх використовувати. Процес управління ризиками сприятиме ефективній оцінці загальних потреб організації у ресурсах та більш раціональному їх розподілу і використанню. І, найголовніше, завдяки управлінню ризиками керівництву державних інституцій забезпечуватимуться достатні гарантії досягнення визначеної мети діяльності, тобто того, що діяльність органу здійснюється:

- економно, ефективно та результативно, з дотриманням етичних принципів;
- відповідно до взятих зобов'язань;
- згідно із законами, нормативно-правовими актами та іншими регулюючими документами;
- із забезпеченням збереження ресурсів від втрат, неефективного витрачання та пошкоджень.

Україні необхідні для впровадження нових механізмів ефективного управління і наявність мотивації на найвищих рівнях керівництва. Відсутність мотивації створює ризик провалу впровадження, що матиме тяжкі наслідки. Тому потрібно заохочувати усвідомлення вищими керівниками їх обов'язків щодо управління державними витратами й відповідальності за ефективне та результативне надання послуг і здійснення діяльності.

Підхід відповідальності лежить в основі всієї концепції управління ризиками і полягає в усвідомленні кожним співробітником певної відповідальності за управління ризиками діяльності. При цьому повну відповідальність за підтримку такого процесу несе вище керівництво, інші керівники відповідають за дотримання встановлених в організації процедур, норм і правил управління ризиками та забезпечують підтримку філософії організації у сфері управління ризиками, а також сприяють дотриманню показників ризик-апетиту, управляють ризиками в рамках своїх функціональних обов'язків, з урахуванням допустимих для них рівнів ризику.

Для підтримання відповідальності керівника державного органу за впровадження ефективного внутрішнього контролю, базованого на управлінні ризиками, він має забезпечити розроблення організаційно-правових засад. Такі засади, що становлять систему правил і процедур управління ризиками, пропонується формалізувати у внутрішньому регламенті – Інструкції з внутрішнього контролю.

Структура Інструкції, побудована відповідно до загальноновизнаної в європейських країнах Моделі COSO-ERM, докладно викладеної автором, та в рамках мети, завдань і функцій, визначених законодавством для установи, має містити такі розділи:

- адміністративні, фінансово-господарські, технологічні та інші процеси, здійснення яких забезпечується структурними підрозділами та працівниками установи відповідно до встановлених повноважень і відповідальності;
- розподіл обов'язків між структурними підрозділами та працівниками, встановлення меж їх відповідальності у рамках функціональних повноважень у процесі прийняття рішень або виконання інших дій;
- контрольні операції, класифіковані за видами контролю (попередній, поточний та подальший), з відповідним їх розподілом між структурними підрозділами установи;
- внутрішні правила та процедури контролю, запроваджені керівництвом для досягнення поставленої мети, які дають змогу визначити якість й ефективність виконання структурними підрозділами та працівниками функцій, процесів і операцій, а також забезпечення максимального охоплення стандартизованими контрольними процедурами всіх аспектів діяльності установи;
- потенційні для установи ризики (з ідентифікацією та класифікацією за категоріями, групами, видами), правила та процедури їх оцінки, способи реакції на них та відповідні заходи, які здійснюються установою в процесі управління ризиками.

13.4. БАЗОВІ ЗАСАДИ ФУНКЦІОНУВАННЯ ВНУТРІШНЬОГО АУДИТУ В ОРГАНАХ ДЕРЖАВНОГО СЕКТОРУ

У сучасних умовах для забезпечення належного управління державними фінансами вже недостатньо лише дотримуватися законів, необхідно досягати цілі діяльності в найбільш економний, ефективний та

результативний спосіб. Ґрунтуючись на цих позиціях та на виконання завдань, передбачених Планом дій “Україна – ЄС”, в Україні формується дієва система державного внутрішнього фінансового контролю (далі – ДВФК) відповідно до правил і стандартів ЄС. У контексті здійснюваних реформ одним із напрямів є утворення в міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади (далі – ЦОВВ) підрозділів внутрішнього аудиту.

До передумов реформування вітчизняної системи ДВФК і запровадження функції внутрішнього аудиту в системі ЦОВВ слід віднести такі:

1. Погіршення стану фінансово-бюджетної дисципліни, зростання обсягів фінансових порушень, пов’язаних як із прямими порушеннями законодавства і неефективним управлінськими рішеннями, наслідками яких є значні збитки держави, так і з бухгалтерськими помилками.

2. Нездатність інспектування, що здійснюється через великий проміжок часу (два-три і більше років після управлінського рішення або події), зменшити кількість і обсяги фінансових порушень та спричинені ними збитки. Повернути державі втрачені кошти і майно, навіть при доведенні злочину в діях певних посадових осіб, вдається не завжди, адже ревізії і перевірки проводяться через два – три роки після прийняття управлінського рішення (господарської операції, відображення в бухгалтерському обліку і фінансовій звітності) і не мають належного впливу на усунення минулих загроз чи використання вже втрачених можливостей. Це спонукає до переорієнтації системи ДВФК з ретроспективного на попереджувальний, тобто посилення попереднього і поточного контролю (рис. 13.4.1).

3. Децентралізація державного управління, посилення відповідальності керівника за результати діяльності установи. Адміністративна і бюджетна реформи передбачають передачу значної частини нині централізованих функцій з управління на децентралізований рівень, що потребує зміни самої ідеології управління, у тому числі державними фінансами, забезпечення відповідальності керівників за управління ресурсами держави. Зокрема, нові підходи до програмно-цільового методу бюджетування вимагають контролю і звітування не лише в частині витрачання коштів, а й щодо досягнення мети, виконання запланованих завдань/показників. Відтак, ідеться не лише про законність операцій і достовірність звітності, а й про економність, ефективність і результативність діяльності загалом.

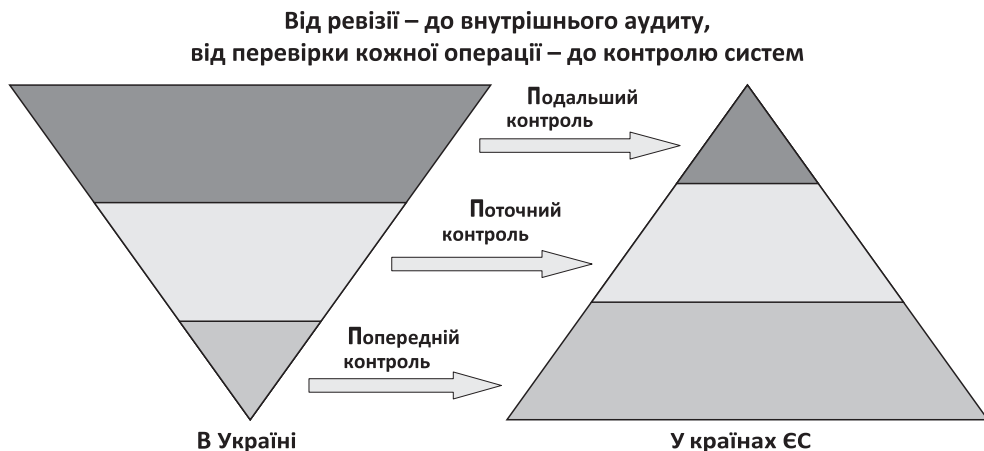


Рис. 13.4.1. Порівняння моделі державного внутрішнього фінансового контролю в Україні з моделлю країн Євросоюзу

Складено автором.

4. Вимоги щодо необхідності адаптації вітчизняної системи ДВФК до правил країн ЄС, які є передумовою вступу України до ЄС (переговорна глава 32 Плану дій “Україна – ЄС”).

Відправною точкою на шляху реформування вітчизняної системи ДВФК стали Концепція розвитку державного внутрішнього фінансового контролю в Україні¹ (далі – Концепція) та План заходів з її реалізації², схвалені урядом ще у 2005 р. Саме в цих документах уперше наведено понятійну базу ДВФК, адаптовану до вимог ЄС, проаналізовано вітчизняну систему ДВФК порівняно з кращою європейською практикою, визначено основні завдання з реформування, окреслено стратегічні напрями та основні етапи розвитку ДВФК, а також вміщено очікувані результати реалізації Концепції. Відповідно до цих документів реформу-

¹ Про схвалення Концепції розвитку державного внутрішнього фінансового контролю на період до 2017 року : розпорядження Кабінету Міністрів України від 24.05.2005 № 158-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/158-2005-p>.

² Про затвердження плану заходів щодо реалізації положень Концепції розвитку державного внутрішнього фінансового контролю на 2005–2009 роки : розпорядження Кабінету Міністрів України від 16.11.2005 № 456-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/456-2005-p>.

вання системи ДВФК з урахуванням досвіду країн – кандидатів у члени ЄС передбачалося провести за трьома основними напрямками:

- нормативно-правове та методологічне забезпечення ДВФК;
- підготовка кадрів та інформаційне забезпечення;
- організаційно-структурні зміни, які полягають у поетапному створенні децентралізованих служб внутрішнього аудиту в органах державного і комунального секторів.

Кінцевою метою реформування визначено запровадження до 2017 р. в органах державного та комунального секторів принципово нової моделі ДВФК, що базується на відповідальності й підзвітності керівника та відповідає кращій європейській практиці.

Водночас за останні два роки Україна досить відчутно просунулася на шляху запровадження функції внутрішнього аудиту в системі ЦОВВ. Саме тому сьогодні вже можна сміливо говорити про наявність в Україні цілісної нормативно-правової бази, яка на державному рівні регулює запровадження та функціонування підрозділів внутрішнього аудиту у вітчизняних органах державного та комунального сектору.

Насамперед ідеться про прийняття у 2010 р. нової редакції Бюджетного кодексу України (БКУ)¹, якою було визначено правові засади функціонування бюджетної системи України, її принципи, основи бюджетного процесу і міжбюджетних відносин, а також відповідальність за порушення бюджетного законодавства. Саме тому в основу його нової редакції покладено поняття “внутрішній контроль” і “внутрішній аудит” у контексті європейського досвіду, а відповідальності керівника вперше надано принципово нового змісту. Із прийняттям нової редакції БКУ фактично закладено законодавче підґрунтя для створення нової моделі ДВФК в Україні і поступової перебудови всієї системи управління державними фінансами.

Постанова Кабінету Міністрів України “Деякі питання утворення структурних підрозділів внутрішнього аудиту та проведення такого аудиту в міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, їх територіальних органах та бюджетних установах, які належать до сфери управління міністерств, інших центральних органів виконавчої влади”²

¹ Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 50–51. – Ст. 572.

² Деякі питання утворення структурних підрозділів внутрішнього аудиту та проведення такого аудиту в міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, їх територіальних органах та бюджетних установах, які належать до

(далі – Постанова № 1001) та Порядок, затверджений нею, зобов'язують утворити підрозділи внутрішнього аудиту в міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, їх територіальних органах та бюджетних установах, які належать до сфери управління міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, а також у Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласних, Київській та Севастопольській міських державних адміністраціях. Крім того, утворення таких підрозділів рекомендовано органам місцевого самоврядування.

У свою чергу, Порядок чітко визначає:

- пропозиції щодо змісту проекту Типового положення про службу внутрішнього аудиту в ЦОВВ/установах;
- систему внутрішнього контролю як об'єкта внутрішнього аудиту;
- механізм утворення підрозділів внутрішнього аудиту та критерії визначення чисельності таких служб – встановлено, що підрозділ внутрішнього аудиту формується як самостійний підрозділ; за рішенням керівника ЦОВВ підрозділи внутрішнього аудиту утворюються в його територіальних органах та бюджетних установах у межах штатної чисельності їх працівників; чисельність відповідних підрозділів визначається з урахуванням:
 - наявності (відсутності) у ЦОВВ територіальних органів, а також підприємств, установ та організацій, які належать до сфери управління міністерств, інших ЦОВВ;
 - кількості та обсягів фінансування бюджетних програм, які виконуються розпорядниками бюджетних коштів відповідно до покладених на них функцій;
 - числа адміністративних послуг, надання яких пов'язане з виконанням ЦОВВ/установами функцій і завдань;
 - кількості контрольних-наглядових функцій; у разі неможливості утворення підрозділу призначається посадова особа, на яку покладаються повноваження щодо проведення внутрішнього аудиту;
- функції, завдання, права та обов'язки внутрішнього аудитора, керівника підрозділу внутрішнього аудиту, а також керівника ЦОВВ у процесі здійснення внутрішнього аудиту;
- підпорядкованість і підзвітність керівника підрозділу внутрішнього аудиту / внутрішнього аудитора. Керівник підрозділу під-

сфери управління міністерств, інших центральних органів виконавчої влади : постанова Кабінету Міністрів України від 28.09.2011 № 1001 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 75. – Ст. 2799.

- порядковується і звітує безпосередньо керівнику ЦОВВ/установи, може входити до складу колегії такого органу (інших дорадчих органів);
- кваліфікаційні вимоги до керівника підрозділу внутрішнього аудиту/внутрішнього аудитора. На цю посаду призначається особа, яка має економічну або юридичну вищу освіту за освітньо-кваліфікаційним рівнем магістра або спеціаліста та стаж роботи на керівних посадах на державній службі за фахом не менш як п'ять років. Зарахування до кадрового резерву кандидатури на посаду керівника підрозділу здійснюється керівником ЦОВВ/установи відповідно до законодавства;
 - координаційні, методичні та контролюючі функції Державної фінансової інспекції України та Міністерства фінансів України.

Більш детальним інструктивним базисом внутрішнього аудиту та керівництвом у щоденній роботі державних внутрішніх аудиторів є розроблені на виконання вимог Постанови № 1001 Стандарти внутрішнього аудиту (далі – Стандарти)¹.

Метою запровадження Стандартів є визначення єдиних підходів та механізмів дослідження управлінських систем і процесів всередині ЦОВВ/установи, підготовки аудиторських висновків, оцінки якості внутрішнього аудиту, створення основи для удосконалення внутрішнього аудиту.

У Стандартах внутрішнього аудиту:

- уточнено термінологічну базу у сфері державного внутрішнього аудиту;
- конкретизовано напрями та форми. Зокрема, внутрішній аудит повинен здійснюватися за трьома напрямками: аудит ефективності, фінансовий аудит, аудит відповідності;
- визначено підходи до виконання аудиторських завдань, основні етапи його організації, проведення, документування і звітування про результати;
- уніфіковано вимоги до основних внутрішніх інструктивних документів;
- чітко розмежовано обов'язки та відповідальності внутрішніх і зовнішніх учасників процесу;

¹ Про затвердження Стандартів внутрішнього аудиту : наказ Міністерства фінансів України від 04.10.2011 № 1247 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 85. – Ст. 3131.

– закладено основу для постійного удосконалення внутрішнього аудиту.

Ще одним нормативним документом, розробленим на виконання Постанови № 1001, є Кодекс етики працівників підрозділу внутрішнього аудиту¹ (далі – Кодекс етики). Кодекс етики – це задекларована в принципах система моральних і професійних цінностей та правил поведінки працівників підрозділу внутрішнього аудиту або посадових осіб, на яких покладено повноваження здійснення внутрішнього аудиту і які добровільно взяли на себе зобов'язання дотримуватися вказаних принципів у професійній діяльності.

Поведінка внутрішнього аудитора повинна бути бездоганною за будь-яких обставин. Найменші недоліки у професійній поведінці дискредитують внутрішніх аудиторів і можуть стати приводом для сумніву в надійності самої функції внутрішнього аудиту у системі ЦОВВ.

Кодекс етики стосується працівників підрозділу внутрішнього аудиту або посадових осіб, на яких покладено повноваження здійснення внутрішнього аудиту відповідно до вимог Постанови № 1001.

Основними принципами професійної діяльності працівників підрозділу внутрішнього аудиту при виконанні ними службових обов'язків є сумлінність, незалежність та об'єктивність, конфіденційність, професійна компетентність (рис. 13.4.2).

Сумлінність є фундаментом усіх інших цінностей будь-якого кодексу етики, тому реалізація її на практиці може розглядатись як справедливість, чесність, демонстрування бездоганної професійної поведінки при прийнятті рішень в інтересах суспільства. Для довіри з боку громадськості поведінка внутрішнього аудитора не повинна викликати жодної підозри або сумніву.

Принцип сумлінності передбачає відповідальне ставлення внутрішнього аудитора до виконання своїх службових обов'язків, дотримання ним вимог Закону України “Про державну службу”², принципів професійної діяльності та правил поведінки, встановлених Кодексом етики, нормативно-правових актів з питань внутрішнього аудиту, інших актів законодавства України. Рішення, які приймає внутрішній аудитор при

¹ Про затвердження Кодексу етики працівників підрозділу внутрішнього аудиту : наказ Міністерства фінансів України від 29.09.2011 № 1217 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 83. – Ст. 3037.

² Про державну службу : закон України від 16.12.1993 № 3723-XII // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 52. – Ст. 490.

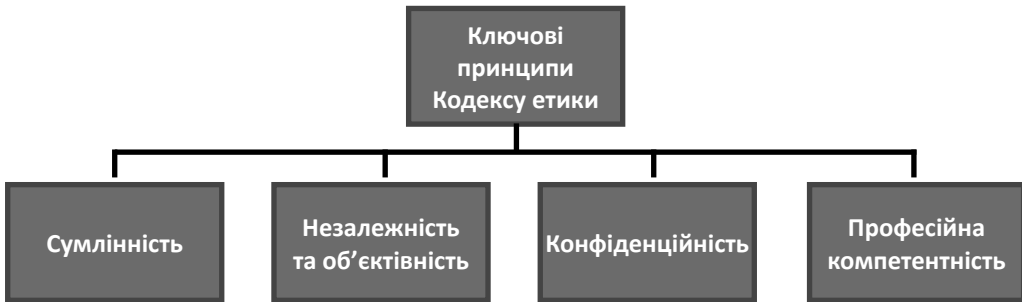


Рис. 13.4.2. Основні принципи професійної діяльності працівників підрозділу внутрішніх аудиторів

Складено автором.

виконанні своїх службових обов'язків, повинні бути точними, чесними та справедливими.

Незалежність та **об'єктивність** означають для внутрішнього аудитора:

- бути незалежним як від об'єктів контролю, так і від будь-яких інших зацікавлених зовнішніх груп;
- бути незалежним від особистих та зовнішніх інтересів і обставин;
- бути об'єктивним при вирішенні проблемних питань;
- уникати конфлікту інтересів у професійній діяльності;
- утримуватися від будь-якої роботи, в котрій має особисті інтереси;
- дотримуватися політичного нейтралітету.

Під конфліктом інтересів у Кодексі етики розуміють суперечність між особистими інтересами внутрішнього аудитора та його службовими обов'язками, що може вплинути на об'єктивність або неупередженість прийняття ним рішень, а також на вчинення дій чи бездіяльність під час виконання наданих йому службових повноважень.

Конфіденційність полягає в неухильному дотриманні внутрішнім аудитором встановлених законодавством України вимог щодо використання та надання інформації, отриманої під час виконання своїх службових обов'язків.

Внутрішньому аудитору забороняється надавати в будь-якій формі третім особам відомості, отримані під час здійснення досліджень або оцінок, за винятком випадків, передбачених законодавством та/або внутрішніми регламентами органу. Він зобов'язаний дотримуватися державної, комерційної та службової таємниці.

Професійна компетентність передбачає наявність у внутрішнього аудитора знань, навичок та досвіду, необхідних для виконання службових обов'язків. Він повинен знати та застосовувати нормативно-правові акти з питань професійної діяльності, а також нормативно-правові акти, що регулюють діяльність ЦОВВ/установ.

Внутрішній аудитор не повинен займатися діяльністю, яка виходить за межі його компетенції та службових обов'язків, встановлених законодавством України, внутрішніми регламентами ЦОВВ/установи, в якому/якій він працює.

При виконанні службових обов'язків внутрішній аудитор не має права:

- просити або примушувати осіб надавати неправомірну вигоду і дарунки (пожертви) собі або іншим особам;
- приймати прямо чи через інших осіб неправомірну вигоду і дарунки (пожертви) за ухвалення рішень, що входять до його службових обов'язків, виконання дій чи бездіяльність на свою користь;
- надавати прямо чи опосередковано неправомірну вигоду та дарунки (пожертви) іншим особам, включаючи своїх керівників, за вчинення останніми будь-яких дій або бездіяльність на свою користь чи інших осіб.

Під неправомірною вигодою у Кодексі етики розуміють грошові кошти або інше майно, переваги, пільги, послуги, нематеріальні активи, що їх без законних на те підстав обіцяють, пропонують, надають або одержують безоплатно чи за ціною, нижчою за мінімальну ринкову. Неправомірна вигода та дарунки (пожертви) визнаються наданими безпосередньо також внутрішньому аудитору, якщо її одержали особи, які є близькими особами, за умови, що внутрішній аудитор про це знав та був зацікавлений у її отриманні.

Внутрішній аудитор повинен уживати необхідних заходів відповідно до вимог, визначених у Кодексі етики. У разі їх недотримання до нього застосовуються відповідні заходи згідно із законодавчими актами України.

Дотримання внутрішнім аудитором норм Кодексу етики враховується кадровою службою органу при проведенні щорічної оцінки та атестації.

Керівник підрозділу внутрішнього аудиту зобов'язаний запобігати проявам неетичної поведінки підлеглих працівників шляхом організації роботи з розвитку професійної етики внутрішніх аудиторів, у тому числі через проведення навчань, інформаційно-роз'яснювальної роботи.

Вимоги нормативно-правових актів України щодо функцій, завдань, повноважень підрозділів внутрішнього аудиту розроблялися з урахуванням найкращого європейського досвіду, зокрема Королівства Нідерландів.

Ідея створення децентралізованої аудиторської функції на рівні міністерств, державних організацій виникла у Нідерландах наприкінці 1980-х – на початку 1990-х років. Причиною були недоліки у внутрішньому контролі й системі подання фінансової звітності. Запровадження аудиторської функції на рівні кожного міністерства було відображено в Урядовій реформі бухгалтерського обліку і закріплено на законодавчому рівні. Цілі реформи полягали в: поліпшенні інформаційної системи обліку; покращанні внутрішнього контролю і запровадженні внутрішнього аудиту; законодавчому затвердженні вимоги обов'язкового подання міністром “декларації про внутрішній контроль”, тобто звіту про операційну ефективність і результативність процесів усередині міністерства.

З огляду на те, що керівництво міністерства відповідає за створення належного фінансового управління, воно повинно мати належну управлінську інформацію про стан системи управлінського контролю, якість якої має бути підтверджена внутрішнім аудитором. У результаті до фінансових звітів міністерств Королівства Нідерландів почали включати не лише фінансову інформацію, а й інформацію про якість системи управлінського контролю в міністерстві. Це привело до підвищення ролі внутрішнього аудиту. Як наслідок, виникла потреба в удосконаленні аудиторської функції, результатами якого стало забезпечення незалежності штату внутрішніх аудиторів у кожному міністерстві шляхом безпосередньо підпорядкування генеральному секретарю (найвища посада державного службовця) та можливості керівника підрозділу внутрішнього аудиту звітувати безпосередньо перед міністром, призначення і звільнення внутрішніх аудиторів через погодження з міністром фінансів.

Головними завданнями підрозділів внутрішнього аудиту міністерств Королівства Нідерландів були визначені:

- надання аудиторських висновків щодо річних фінансових звітів міністерства;
- підготовка висновків та рекомендацій за результатами аудиторських оцінок фінансового управління;
- здійснення різних видів аудиту (операційного, ІТ-аудиту, аудиту відповідності тощо);
- консультування.

Основними вимогами до діяльності внутрішніх аудиторів у міністерстві є:

- щорічне програмування аудиту в міністерстві на основі ризиків;
- потреба у зміні взаємовідносин між аудиторами і керівництвом;
- ретельна увага до відбору та освіти;
- постійне підвищення кваліфікації.

В Україні основні завдання і функції підрозділів внутрішнього аудиту визначені Постановою № 1001, відповідно до якої належне проведення внутрішнього аудиту мають забезпечити керівники ЦОВВ/установ. Це має бути досягнуто шляхом створення відповідних організаційно-правових умов, а саме:

- підрозділи внутрішнього аудиту мають утворюватись як самостійні структурні підрозділи з безпосереднім підпорядкуванням і звітуванням керівнику установи;
- підрозділи внутрішнього аудиту повинні бути функціонально та організаційно незалежними;
- у процесі планування і проведення внутрішнього аудиту та підготовки звіту про його результати не повинні втручатися треті особи;
- підрозділи внутрішнього аудиту мають право на повний і безперешкодний доступ до документів, інформації та баз даних, які стосуються внутрішнього аудиту.

Основним завданням підрозділу внутрішнього аудиту є надання керівникові ЦОВВ/установи об'єктивних і незалежних висновків і рекомендацій щодо:

- функціонування системи внутрішнього контролю та її удосконалення;
- удосконалення системи управління;
- запобігання фактам незаконного, неефективного та нерезультативного використання бюджетних коштів;
- запобігання виникненню помилок чи інших недоліків у діяльності ЦОВВ/установи.

У рамках цих завдань підрозділ внутрішнього аудиту:

1) проводить оцінку:

- ефективності функціонування системи внутрішнього контролю;
- ступеня виконання і досягнення цілей, визначених у стратегічних та річних планах;
- ефективності планування і виконання бюджетних програм;

- якості надання адміністративних послуг та виконання ЦОВВ/установою контрольно-наглядових функцій і завдань, визначених законодавчими актами;
 - стану збереження активів та інформації;
 - стану управління державним майном;
 - правильності ведення бухгалтерського обліку та достовірності фінансової і бюджетної звітності;
 - ризиків, які негативно впливають на виконання функцій і завдань ЦОВВ/установи;
- 2) за дорученням керівника ЦОВВ/установи здійснює аналіз проектів управлінських рішень, що готуються до прийняття;
 - 3) планує, організовує та проводить внутрішні аудити, документує їх результати, готує аудиторські звіти, висновки та рекомендації, а також здійснює моніторинг урахування рекомендацій;
 - 4) взаємодіє зі структурними підрозділами ЦОВВ/установи та іншими підприємствами, їх об'єднаннями, установами та організаціями з питань проведення внутрішнього аудиту;
 - 5) подає керівникові ЦОВВ/установи аудиторські звіти і рекомендації для прийняття ним відповідних управлінських рішень;
 - 6) подає звіт про результати діяльності підрозділу внутрішнього аудиту ДФІУ, її територіальним органам;
 - 7) виконує інші функції відповідно до його компетенції.

Перелічені завдання охоплюють сферу застосування внутрішнього аудиту та напрями діяльності підрозділу внутрішнього аудиту ЦОВВ/установи.

В європейських країнах зазначена сфера охоплює широкий спектр питань, видів і напрямів діяльності внутрішніх аудиторів. Але країни, які починають розвивати аудиторську функцію, спочатку зосереджуються на розвитку методології аудиту відповідності (спрямованого на оцінку операцій і звітів на відповідність правилам і законодавству). Разом з тим роль аудиторської функції підвищується, коли вона включає ширший спектр тем. Це означає, що аудитори повинні спеціалізуватися на темах, які вони охоплюють.

Наприклад, у *Нідерландах* існує “резерв” аудиторів, які спеціалізуються виключно на інформаційних технологіях (ІТ), операційному і фінансовому аудиті. Проте процес проведення цих видів аудиту в організаційному плані є подібним. Відмінності їх лише в цілях, обсягах і потребах у вивченні питань під час проведення аудиту.

Найбільш поширеними видами аудиту, що здійснюються внутрішніми аудиторами в Нідерландах, є:

- *адміністративний аудит* – це об'єктивне та систематичне вивчення програми, діяльності, систем функціонування або управління і процедур організації для надання оцінки визначеним цілям, досягненню економії, ефективності й результативності у використанні ресурсів. Цей аудит спрямований на результат в організаційних процесах. При проведенні такого аудиту центральну роль відіграють три елементи: економія (мінімізація затрат ресурсів); ефективність (максимізація результатів за використаного обсягу ресурсів); результативність (максимізація очікуваного ефекту за певного обсягу ресурсів);
- *операційний аудит* – спрямований на оцінку якості функціонування процедур внутрішнього контролю і загальної основи внутрішнього контролю всередині операційних процесів. Першорядні цілі такого аудиту полягають у наданні керівництву висновків про досліджені операції і програми/проекти, визначенні можливості для покращання і розробленні рекомендації для коригувальних заходів. Операційні аудити допомагають керівництву у визначенні операцій в організації, що проводяться результативно й ефективно. Іноді ці аудити називають “системними”, оскільки вони зосереджуються на якості процедур внутрішнього контролю. Однак операційні аудити мають ширшу сферу охоплення, ніж системні аудити. У Нідерландах аудити, спрямовані на організаційні зміни, також називаються операційними.

Незважаючи на те, що адміністративні аудити у багатьох випадках описуються як операційні, обидва види аудиту за сутністю є різними. Адміністративні аудити зосереджуються лише на результаті, тоді як операційні аудити – на самих внутрішніх процесах (внутрішній контроль / внутрішнє управління). У Нідерландах аудиторський департамент не проводить адміністративні аудити, оскільки вважається, що він не належить до сфери управління аудитора (вимірювання виконання – це завдання керівника та/або зовнішнього аудитора);

- *фінансовий аудит та аудит відповідності*. Фінансовий аудит фокусується на надійності інформаційної системи і фінансової інформації, дотриманні загальноприйнятих бухгалтерських принципів та оцінці стану збереження ресурсів в частині, що стосується ін-

формації, представленої у фінансових звітах. Метою аудиту відповідності є визначення дотримання організацією правил, процедур, стандартів або законів. У Нідерландах такі аудити зазвичай проводять на прохання вищого керівництва (наприклад, аудит збереження конфіденційної інформації);

- *IT-аудит* спрямований на оцінку достовірності, цілісності й безпеки інформаційних систем, які використовуються в операційних процесах і процесах підтримки організації. IT-аудит зосереджується на організації IT-департаменту й IT-інфраструктури оброблення даних. У частині контролю IT-аудитор перевіряє загальні процедури контролю (оцінка безпеки програм і даних, розроблення програмного забезпечення і контроль зміни програми, операцій центру даних, тощо) і процедури контролю застосування (контроль входу, як, наприклад, авторизація, контроль оброблення і контроль виходу).

Напрями, за якими здійснюються перелічені види аудиту, чітко не розділені (табл. 13.4.1).

Багато питань аудиту містять елементи, які можуть охоплюватися різними формами аудитів. У Нідерландах аудиторські групи працюють у багатодисциплінарних командах, що включають спеціалістів з операційного аудиту, IT-аудиту і фінансового аудиту з метою формулювання аудиторської думки із урахуванням професійних точок зору в різних напрямках дослідження.

На відміну від Нідерландів, в Україні сфера застосування внутрішнього аудиту охоплює три напрями:

- оцінку діяльності установи щодо ефективності функціонування системи внутрішнього контролю, ступеня виконання і досягнення цілей, визначених у стратегічних та річних планах, ефективності планування і виконання бюджетних програм, якості надання адміністративних послуг та виконання контрольних-наглядових функцій, завдань, визначених законодавчими актами, а також ризиків, які негативно впливають на виконання функцій і завдань установи (*аудит ефективності*);
- оцінку діяльності установи щодо законності та достовірності фінансової і бюджетної звітності, правильності ведення бухгалтерського обліку (*фінансовий аудит*);
- оцінку діяльності установи в частині дотримання законів, інших нормативно-правових актів, планів, процедур, контрактів або інших вимог до стану збереження активів, інформації та управління державним майном (*аудит відповідності*).

Таблиця 13.4.1

Напрями і види аудиту та їх характеристики

Вид аудиту	Напрямок аудиту				
	Інформація	Відповідність	Збереження	Ефективність	Результативність
Адміністративний	×	×	×	Головна	Головна
Операційний	Головна	Головна	Головна	Головна	Головна
Фінансовий	Головна	×	×	–	–
Відповідності	×	Головна	×	×	×
ІТ	Головна	×	×	×	×

Примітка: “Головна” – головна ціль для цієї форми аудиту; “×” – другорядна ціль для цієї форми аудиту, але, як правило, вона досліджується; “–” – ця форма аудиту не охоплює цей напрямок аудиту.

Джерело: Compendium of the Public Internal Control Systems in the EU Member States 2012. – Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2011. – Р. 195.

У разі виявлення за результатами фінансового аудиту та аудиту відповідності суттєвих відхилень, невідповідності певних встановлених (звітних, розрахункових) показників чи наявності ознак порушень законодавства за рішенням керівника установи може бути призначено проведення аудиту ефективності. На сьогодні в Україні нормативно-правової бази для здійснення ІТ-аудиту бюджетними установами немає.

Європейська практика планування діяльності з внутрішнього аудиту визначає цей процес як фундамент для реалізації цілей внутрішнього аудиту. Основою для розроблення планів роботи служб внутрішнього аудиту є процес управління ризиками в установі. Саме ці ключові принципи закладено у Стандартах щодо планування діяльності вітчизняними підрозділами внутрішнього аудиту.

У країнах Європи загальна стратегія планування діяльності з внутрішнього аудиту розробляється у співпраці з найвищим керівництвом та органом зовнішнього аудиту. Для цього підрозділи внутрішнього аудиту розробляють Стратегію аудиту. Базою для її розроблення є розуміння: цілей і завдань діяльності установи; організаційної структури, розподілу обов’язків між керівництвом та менеджерами середньої ланки; пріоритетів вищого керівництва; процедур аналізу та оцінки ризиків в установі; сутності ризику; процесів реагування на ризики, контролю та управління ризиками.

Стратегія підрозділу внутрішнього аудиту, ціль і повноваження щодо діяльності з внутрішнього аудиту відображені в Хартії аудиту, яка розробляється на підставі Міжнародних професійних стандартів внутрішнього аудиту¹ (далі – МПСВА) та Кодексу етики.

Відповідно до Стратегії аудиту, в якій визначено пріоритети діяльності з внутрішнього аудиту, розробляється річний план аудиту, який схвалюється керівником установи та містить перелік аудитів, що проводитимуться в поточному році, встановлює завдання аудитів, прогнозує результати на основі проведених аудитів та визначає необхідні людські ресурси для проведення наступних аудитів.

В Україні планування діяльності з внутрішнього аудиту розглядається як процес, здійснюваний підрозділом внутрішнього аудиту, що включає комплекс дій, спрямованих на формування, погодження та затвердження піврічних планів проведення внутрішнього аудиту. Таке визначення надають Стандарти внутрішнього аудиту.

При плануванні аудиту підрозділ внутрішнього аудиту повинен брати до уваги систему управління ризиками, що застосовується в установі. У разі відсутності такої системи внутрішній аудитор застосовує власне судження про ризики в діяльності установи після консультацій з керівництвом установи та посадовими особами установи, які безпосередньо відповідають за функції, процеси та операції, що охоплюються аудитом.

Плани аудиту формуються на підставі оцінки ризиків діяльності установи та визначають теми аудитів. Під оцінкою ризиків розуміють визначення ймовірності настання подій та розміру їх наслідків, які негативно впливають на: виконання завдань і досягнення цілей, визначених у стратегічних та річних планах установи; ефективність планування та виконання бюджетних програм; якість надання адміністративних послуг та здійснення контрольно-наглядових функцій, інших завдань, визначених для установи актами законодавства; стан збереження активів та інформації; стан управління державним майном; правильність ведення бухгалтерського обліку та достовірність фінансової і бюджетної звітності. Плани повинні складатися з урахуванням резерву робочого часу на проведення позапланових аудитів, який розраховується залежно від

¹ Международные основы профессиональной практики внутреннего аудита. Международные профессиональные стандарты внутреннего аудита (в редакции, действующей с 01.01.2011) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.na.theiia.org/standards-guidance/Public%20Documents/standards_2011_Russian.pdf.

специфіки діяльності установи і становить не більше 25 % часу, призначеного на проведення аудитів.

План аудиту повинен містити: напрям аудиту; тему аудиту; назву та місцезнаходження установи, в якій проводиться аудит, і період діяльності, за який він проводиться (для фінансового аудиту, аудиту відповідності); період проведення аудиту (півріччя, у якому планується початок та завершення). До плану не включаються теми аудитів, з моменту проведення яких не минув один календарний рік.

Сформовані плани аудиту погоджуються з ДФІУ, її територіальними органами, після чого керівник підрозділу внутрішнього аудиту разом з інформацією про ресурси, необхідні для проведення аудитів (у тому числі дані щодо істотних змін в планах, що відбувалися впродовж звітного періоду), надає їх керівнику установи.

Затверджують плани не пізніше ніж за 15 календарних днів до початку наступного півріччя, а зміни до них вносять у порядку їх затвердження не пізніше ніж за 15 календарних днів до завершення року чи півріччя.

Основні етапи аудиту (організація, проведення, документування аудиту та моніторинг упровадження рекомендацій за результатами аудиту) в Україні визначені в Стандартах внутрішнього аудиту¹, які розроблялися відповідно до МПСВА.

У країнах Європи є набір логічних кроків для кожного виду аудиту (аудиту ефективності, операційного аудиту, фінансового аудиту, аудиту відповідності чи ІТ-аудиту). Однак методи аудиту та методичні прийоми і процедури, що лежать в основі проведення цих видів аудиту, відрізняються.

Є лише єдині підходи до основних етапів аудиту:

- постановка завдання – чітке розуміння цілі і головного завдання аудиту;
- планування і попереднє вивчення інформації – кінцевим продуктом цього етапу є план аудиту. Зазвичай етап реалізується в тісній співпраці з найвищим керівництвом. План аудиту містить усі основні етапи діяльності внутрішнього аудиту. Важливими аспектами на етапі є визначення предмета аудиту (концептуальної основи аудиту) і методів, методичних прийомів та процедур аудиту (технічної основи аудиту);

¹ Про затвердження Стандартів внутрішнього аудиту : наказ Міністерства фінансів України від 04.10.2011 № 1247 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 85. – Ст. 3131.

- робота на місці – це спосіб, у який аудиторська група збирає інформацію на місці об'єкта внутрішнього аудиту;
- аналіз – аудиторська група аналізує зібрану інформацію і співвідносить її з визначеними нормами та робить висновки;
- звітування – кінцевий звіт повинен містити відповідь на головне завдання аудиту, аудиторські докази, зіставлення з нормами, висновки та рекомендації аудиторської групи;
- оцінка і відстеження – розгляд і погодження з об'єктом внутрішнього аудиту аудиторських висновків, крім того, відстеження полягає в здійсненні моніторингу реалізації рекомендацій за результатами проведених аудитів.

В Україні основними етапами аудиту є:

- організація аудиту – розподіл трудових ресурсів, формулювання цілей аудиту та визначення очікуваних результатів, а також планування внутрішнього аудиту й складання за його результатами програми;
- проведення аудиту – збір із застосуванням методів, методичних прийомів і процедур аудиторських доказів, що забезпечують обґрунтованість висновків за його результатами;
- документування перебігу та результатів аудиту – складання аудиторського звіту, аудиторського висновку і рекомендацій за результатами аудиту;
- моніторинг урахування рекомендацій за результатами аудиту – відстеження стану впровадження рекомендацій для забезпечення впевненості в тому, що керівництвом установи та посадовими особами, які безпосередньо відповідають в установі за функції, процеси й операції, котрі охоплюються аудитом, вжито заходів, спрямованих на виконання таких рекомендацій, або керівництво установи взяло на себе відповідальність щодо їх невиконання. Організацію такого відстеження впровадження рекомендацій аудиту має забезпечити керівник підрозділу внутрішнього аудиту.

Європейська практика планування аудиту (у вітчизняному законодавстві цей етап визначається як організація внутрішніх аудитів) часто поєднується з етапом попереднього вивчення (в Україні – фаза проведення внутрішнього аудиту). Вітчизняні¹ та міжнародні стандарти вну-

¹ Про затвердження Стандартів внутрішнього аудиту : наказ Міністерства фінансів України від 04.10.2011 № 1247 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 85. – Ст. 3131.

трішнього аудиту¹ поділяють процес його організації на етапи: розподілу трудових ресурсів, планування внутрішнього аудиту та складання за його результатами аудиторської програми.

Європейський досвід процесу планування аудиту інколи передбачає розроблення плану проекту до попереднього вивчення. Цей план зосереджується на періоді проведення аудиту, його передумовах та необхідних ресурсах. Ціль, обсяг і глибина аудиту, які відображаються в річному плані аудиту, часто сформульовані надто загальною. Загалом попереднє вивчення спрямоване на побудову концептуальної і технічної аудиторської основи. Як правило, етап попереднього вивчення концентрується, головним чином, на елементах концептуальної аудиторської основи, а планування здебільшого має справу з технічною аудиторською основою. Ці основи формуються шляхом збору й аналізу відповідної документації та співбесід з керівником установи і причетними посадовими особами. За результатами попереднього вивчення складається робочий план аудиту (в Україні – аудиторська програма).

На попередньому етапі визначається аудиторська перспектива (або те, на що саме спрямований аудит). Розглядають три види спрямування аудиту: *аудит, спрямований на сигналізування проблем* (особливо підходить для забезпечення у керівництва розуміння рівня контролю в організації. Наприклад, керівник установи хоче одержати додаткову гарантію запровадження в установі контрольних процедур (наскільки ці процедури, вбудовані у певний процес, відповідають вимогам законодавства)); *діагностичний аудит* (здійснюється, коли керівник установи хоче мати впевненість щодо існування проблеми, але наслідки проблеми ще не визначено або щодо їх наявності є тільки підозри); *аудит, орієнтований на побудову* (метою є оцінка результативності побудови схем відповідних процесів). Діагностичний аудит і аудит, орієнтований на побудову, насамперед зосереджуються на підтримці керівництва в розбудові та підтримці оптимальної організації процесу, установи в цілому або окремого її структурного підрозділу.

Після визначення стратегії аудиту на підставі наявних ресурсів, умінь, знань формується аудиторська група і складається робочий план

¹ Международные основы профессиональной практики внутреннего аудита. Международные профессиональные стандарты внутреннего аудита (в редакции, действующей с 01.01.2011) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.na.theiia.org/standards-guidance/Public%20Documents/standards_2011_Russian.pdf.

аудиту, який описує його предмет. Це корисно для аудиторської групи у процесі досягнення цілей, гарантії якості проведення аудиту.

В Україні процес організації внутрішнього аудиту визначено в Стандартах внутрішнього аудиту. Цей процес передує етапу проведення внутрішнього аудиту та включає формулювання цілей аудиту та визначення очікуваних результатів, а також планування внутрішнього аудиту, під час якого вивчаються питання, пов'язані з об'єктом внутрішнього аудиту: завдання і цілі установи, визначені у стратегічних та річних планах; бюджетні програми; адміністративні послуги; використання установою інформаційних технологій (ІТ); середовище контролю, а також визначення заходів, що вживаються керівництвом установи для створення і надійного функціонування внутрішнього контролю (накази, розпорядження, посадові інструкції, правила чи регламенти тощо), визначення ступеня дотримання правил, установлених керівництвом установи (чи виконуються фактично накази, розпорядження, посадові інструкції, правила або регламенти тощо) для попередження, виявлення та виправлення помилок, попередження та виявлення фактів обману (крадіжок, приписок, шахрайства тощо) та досягнення установою визначених цілей і завдань; інші, необхідні для виконання внутрішнього аудиту аспекти діяльності установи.

Детальне вивчення об'єкта аудиту здійснюється шляхом запитів щодо: нормативно-правових актів та методичних документів, які регламентують діяльність установи; організаційної структури та системи управління установою; паспортів бюджетних програм; системи бухгалтерського обліку, фінансової і бюджетної звітності за суттєвістю; матеріалів попередніх контрольних заходів контролюючих органів та стану усунення виявлених порушень за їх результатами; звернень державних органів, народних депутатів, громадян, публікацій у засобах масової інформації про порушення законодавства, що стосуються діяльності об'єкту аудиту; інших, необхідних для виконання внутрішнього аудиту систем чи напрямів діяльності, інформації, у тому числі, одержаної під час консультацій з керівництвом установи та її персоналом й аналізу отриманої інформації.

Отримана інформація є суттєвою, якщо її відсутність або перекручення може впливати на рішення керівництва, які приймаються на її підставі. Суттєвість залежить від розміру помилки, відсутності або перекручень змісту інформації і визначається працівником підрозділу внутрішнього аудиту відповідно до власних професійних суджень. Тому важливо, щоб аудитори розуміли свою відповідальність за зроблені

ними висновки. А вже після вивчення об'єкта внутрішнього аудиту та питань, що з ним пов'язані, визначаються суттєвість помилки, ризики та оцінюється ступінь їх можливого впливу.

За результатами планування внутрішнього аудиту складається аудиторська програма, яка визначає: напрям внутрішнього аудиту; цілі внутрішнього аудиту; підставу для проведення внутрішнього аудиту; об'єкт внутрішнього аудиту; період, що охоплюється внутрішнім аудитом; термін проведення внутрішнього аудиту; початкові обмеження щодо проведення внутрішнього аудиту (часові, географічні та ін.); ризикові сфери діяльності, операції, ділянки бухгалтерського обліку та внутрішнього контролю установи тощо; обсяг аудиторських прийомів та процедур за кожним фактором ризику; послідовність і терміни виконання робіт; склад аудиторської групи; планові трудові витрати.

Програма складається у письмовому вигляді, підписується керівником підрозділу внутрішнього аудиту та затверджується керівником установи до початку її виконання. Внесення змін до програми аудиту здійснюється в порядку її затвердження.

Керівник підрозділу внутрішнього аудиту визначає склад аудиторської групи, який повинен відповідати характеру й ступеню складності кожного внутрішнього аудиту, а також обмеженням у термінах і трудових ресурсах. Для досягнення цілей та забезпечення належної якості внутрішнього аудиту призначається керівник аудиторської групи (якщо внутрішній аудит проводиться однією особою, вона і є керівником аудиторської групи).

Аудити проводяться за розпорядчим документом керівника установи, який складається на паперових носіях та містить обов'язкові реквізити, передбачені Стандартами внутрішнього аудиту. Термін проведення аудиту ефективності повинен становити 45 робочих днів, а фінансового аудиту та аудиту відповідності – 30 робочих днів (ці терміни можуть бути продовжені до 15 робочих днів на підставі розпорядчого документа), при цьому терміни проведення внутрішнього аудиту не включають терміни, пов'язані з його організацією.

В Україні проведення внутрішнього аудиту передбачає збір аудиторських доказів із застосуванням методів, методичних прийомів і процедур, що забезпечують обґрунтованість висновків за його результатами. Аудитори самостійно визначають методи, методичні прийоми та процедури, які застосовуються під час аудиту, залежно від об'єкта та вимог внутрішніх документів.

Під час аудиторського дослідження аудитори повинні дотримуватись визначеної методики, яка полягає у чіткій послідовності й порядку застосування окремих методів аудиту, методичних прийомів і процедур для встановлення об'єктивної істини щодо інформації, яка підлягає аудиту, і доведення цієї істини через аудиторський висновок до користувачів аудиту.

Складовою методики аудиту є аудиторські процедури – відповідні порядок і послідовність дій аудитора для одержання необхідних аудиторських доказів на конкретній ділянці аудиторського дослідження.

Обрані методи аудиту, процедура їх застосування та обсяг вибірки мають забезпечувати обґрунтованість висновків за результатами аудиторського дослідження об'єкта внутрішнього аудиту. Аудитори повинні зібрати, проаналізувати, оцінити і документально оформити інформацію в тих обсягах, що будуть достатніми для досягнення цілей/мети аудиторського дослідження, а також отримати таку кількість аудиторських доказів, яка б дала можливість зробити необхідні висновки, що буде відображено в аудиторському звіті.

Під аудиторським доказом розуміється зібрана та задокументована надійна та компетентна інформація, яку використовує аудитор для обґрунтування висновків за результатами внутрішнього аудиту. Збір аудиторських доказів є необхідним елементом аудиторського дослідження, який допомагає аудитору обґрунтовувати думки та надавати відповідні аудиторські висновки. Тому, аудитори зобов'язані визначати точну, належну та необхідну для досягнення цілей інформацію. Зі свого боку відповідальність за достовірність інформації та документації, наданої аудиторам, несуть посадові особи установи, які її склали, затвердили, підписали чи засвідчили.

Джерелами аудиторських доказів є:

- дані первинних документів і звітів, у яких відображається основна інформація про процеси та операції;
- облікові регістри, де накопичуються й узагальнюються інформація звітів та додані до них первинні документи;
- фінансова, бюджетна, статистична, податкова та інші види звітності;
- звіти про виконання паспортів бюджетних програм;
- інвентаризаційні матеріали (описи, порівняльні відомості);
- розрахунки, декларації, кошториси, калькуляції, договори, контракти, накази, розпорядження;
- матеріали контрольних заходів;

- дані, отримані за результатами експертних перевірок, лабораторних аналізів, контрольних замірів, проведених за участю працівників підрозділу внутрішнього аудиту;
- інші документи та матеріали, необхідні для проведення внутрішнього аудиту.

Аудитор одержує аудиторські докази шляхом застосування одного або декількох методів аудиту. Метод аудиту – це сукупність прийомів, використовуваних для дослідження стану об'єктів внутрішнього аудиту. Вони поділяються на методичні прийоми проведення аудиторського дослідження й організації аудиторського дослідження.

До методичних прийомів аудиторського дослідження належать:

- *фактична перевірка* – перевірка кількісного і якісного стану об'єктів аудиту шляхом обстеження, огляду, обмірювання, перерахунку та інших способів перевірки фактичного стану активів;
- *підтвердження* – одержання письмової відповіді від безпосередніх виконавців чи осіб, відповідальних за процес з метою підтвердження точності інформації (наприклад, підтвердження дебіторської заборгованості);
- *документальна перевірка* – перевірка документів і записів, яка може бути формальною, арифметичною та перевіркою по суті;
- *спостереження* дає можливість одержати загальну характеристику об'єкта аудита на підставі візуального огляду;
- *обстеження* – особисте ознайомлення з предметом дослідження;
- *тестування/опитування* – одержання письмової або усної інформації від працівників у вигляді відповідей на питання для оцінки об'єкта дослідження на предмет наявності факторів ризику тощо;
- *перевірка механічної точності* – повторна перевірка підрахунків і передання інформації;
- *аналітичний огляд* – вивчення важливих тенденцій та інших даних, що характеризують розвиток об'єкта аудита, а також дослідження незвичних і неочікуваних змін у процесі реалізації його функцій. Аудитор на основі даних, отриманих у процесі аналітичного огляду, опитує керівництво та інших посадових осіб про причини виявлених неочікуваних відхилень, а отримані відповіді потім досліджуються і підтверджуються;
- *аналітичні тести* – методи порівняння як в абсолютних, так і у відносних одиницях (індекси, коефіцієнти, відсотки);

- *спеціальна перевірка* – перевірка із залученням фахівців вузької спеціалізації (наприклад, спеціалістів зі шляхового будівництва, технологів). Використовується для виявлення різноманітних відхилень від норм та з метою доведення фактів порушень і відхилень;
- *формальна перевірка* – візуальна перевірка правильності записів усіх реквізитів, виявлення безпідставних виправлень, підчищень, дописувань у тексті й цифрах, перевірка достовірності підписів посадових і матеріально відповідальних осіб;
- *арифметична перевірка* документів – перевірка правильності розрахунків у документах, облікових регістрах і звітних формах;
- *перевірка документів по суті* дає змогу встановити законність і доцільність операцій, правильність відображення операцій на рахунках.

Основними методами організації аудиторського дослідження є: суцільна (документальна і фактична), вибіркова, аналітична, комбінована перевірка.

При суцільній перевірці перевіряють усі без винятку масиви інформації щодо даних, систем та процесів, які відбулися за досліджуваний період. На підставі такої перевірки аудитор робить висновок про достовірність, доцільність і законність відображення в бухгалтерському обліку і звітності дій та подій за цей період. Такі перевірки є найточнішими, а ступінь ризику невиявлення зводиться до мінімуму. Вони використовуються з метою добору доказів та визначення заподіяної шкоди в результаті шахрайства.

Вибіркова перевірка передбачає застосування аудиторських процедур менше ніж до 100 % масивів інформації, які дають змогу внутрішньому аудитору отримати аудиторські докази і, оцінивши окремі характеристики вибраних даних, поширити дієвість цих доказів на всю сукупність даних. Ризик невиявлення збільшується, оскільки за межами вибірки можуть залишатися факти порушень та помилок. Тому аудитор повинен уважно формувати вибірку з урахуванням мети аудиту, сукупності даних (генеральної сукупності) і обсягу вибірки. Вибірка повинна бути репрезентативною, тобто відображати всі основні властивості генеральної сукупності. Вибірковий метод перевірки дає змогу внутрішньому аудитору з найменшими витратами отримати результат про довіру до системи внутрішнього контролю органу та скласти думку про достовірність, доцільність і законність господарських операцій, відображених у бухгалтерському обліку та звітності.

Якщо при вибіркового дослідженні встановлено серйозні порушення або помилки, то відповідна сукупність інформації повинна бути перевірена суцільним методом.

Аналітична перевірка – це оцінка фінансових показників за допомогою вивчення вірогідних залежностей між ними. Комбінована перевірка – це поєднання суцільної, вибіркової й аналітичної перевірок.

Вимоги нормативно-правових актів України до документування перебігу та результатів аудиту розроблялися з урахуванням європейського досвіду. Як у країнах Європи, так і в Україні цей процес передбачає складання аудиторського звіту, аудиторського висновку та рекомендацій за результатами аудиту.

Відповідно до МПСА (Стандарт 2410)¹ звітування повинно включати цілі аудиторського завдання, обсяг аудиту, а також відповідні висновки, рекомендації та плани дій.

Для забезпечення якості аудиторські звіти мають бути: *об'єктивними* (справедливі, неупереджені, є результатом зваженої і збалансованої оцінки усіх фактів та обставин), *точними* (не містять помилок та викривлень, відповідають викладеним у них фактам), *чіткими* (легко зрозумілі й логічні, не містять непотрібних технічних мовних засобів та надають усю значиму інформацію), *стислими* (містять інформацію по суті та виключають непотрібні уточнення, неналежну деталізацію, зайву інформацію та велику кількість слів), *конструктивними* (допомагають установі та сприяють покращанню її діяльності), *повними* (грунтуються лише на важливій для цільової аудиторії інформації і спостереженнях, що підтверджують надані висновки й рекомендації) та *своєчасними* (відповідають ситуації, що склалася, прийнятні та доцільні, дають змогу керівництву застосовувати відповідні коригувальні дії) (Стандарт 2420).

Аудиторські звіти відрізняються залежно від форми аудиту. Звіти, що складаються за результатами фінансового аудиту та аудиту відповідності, мають стандартну форму і містять думку і висновки аудитора стосовно відповідності трансакцій та фінансової інформації законам і постановам, адекватності систем контролю, законності дій та наявності шахрайства. Думка аудитора стосовно поданої фінансової інформації зазвичай надається у стандартизованому форматі і відображає результати проведення тестів широкого спектра та іншої аудиторської роботи.

¹ Международные основы профессиональной практики внутреннего аудита. Международные профессиональные стандарты внутреннего аудита (в редакции, действующей с 01.01.2011) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.na.theiia.org/standards-guidance/Public%20Documents/standards_2011_Russian.pdf.

Звіти, що складаються за результатами адміністративного аудиту, операційного аудиту та/або аудиту ефективності, мають більш вільний формат структури й охоплюють ширше коло питань, ніж звіти про фінансовий аудит / аудит відповідності. Тому такі звіти дають більше простору для трактування. Важливо на початку аудиторського процесу зробити наголос, як робитимуться висновки і як зважуватимуться всі виявлені факти.

Для цих видів аудиту немає стандартизованого формату, є лише мінімальний набір вимог, які мають міститися у звіті: аудитори включають опис цілей аудиту, обсяг і методи, що використовувались для досягнення цих цілей; аудитори надають достатні і належні докази щодо підтвердження знахідок і висновків цілей аудиту для вжиття керівництвом установи відповідних коригувальних заходів; аудитори розміщують свої знахідки на перспективу, описуючи характер і обсяг питань про які звітують, та обсяг проведеної роботи; аудитори надають вибірккову основну інформацію; аудитори звітують про висновки на основі цілей аудиту і знахідок аудиту; рекомендації адресуються керівництву установи та посадовими особами установи, які безпосередньо відповідають за функції, процеси та операції, що охоплюються аудитом; отримані копії від відповідальних посадових осіб письмових коментарів включаються у звіт з оцінкою таких коментарів аудитором (у разі відмови від коментарів відповідальними посадовими особами аудитори готують звіт без коментарів, про що зазначається у звіті).

Важливо чітко розмежувати знахідки аудиту і висновки. Знахідки аудиту – це дані, отримані під час роботи на місці. Вони мають описовий характер без будь-яких подальших трактувань. Висновки – логічні наслідки знахідок, після того, як аудитор співвідніс їх з установленими нормами. Тому, висновки йдуть на кілька кроків далі, ніж аудиторські знахідки: вони містять трактування аудитора на основі співвіднесення знахідок із нормами, визначеними в довідковій моделі.

При підготовці рекомендацій аудитори повинні усвідомлювати “небезпеку колізії”, що означає підготовку адекватних та чітко сформульованих рекомендацій (на основі знахідок і висновків), маючи на увазі необхідність впровадження рекомендацій у діяльність установи та можливе майбутнє проведення аудиту власних рекомендацій. Іншим важливим аспектом надання рекомендацій є те, що більшість керівників намагаються зробити аудитора відповідальним за рекомендацію, проте її реалізація – це відповідальність керівництва.

Один з найкращих способів підвищення якості аудиту – надання рекомендацій, які не тільки коригують проблеми, а й усувають їх причину. Це різниця між розв'язанням поточної проблеми і усуненням головної причини для пом'якшення майбутніх проблем. Отже, рекомендації мають виявляти причину (що спричиняє проблему?), проблему (які проблеми виникають внаслідок причини?), ризик (які наслідки виявленої проблеми?) і рекомендацію (які рішення?).

Саме на таких ключових європейських принципах розроблено методологію документування перебігу та результатів аудиту в Україні. Цей процес представлено в Стандартах внутрішнього аудиту, відповідно до яких документальне оформлення аудиту складається з двох видів документів – робочих та офіційних.

Робочі документи – це записи (форми, таблиці), за допомогою яких аудитор фіксує проведені прийоми та процедури аудиту, тести, отриману інформацію і відповідні висновки, які надаються під час його проведення. Робочі документи підлягають обов'язковому збереженню у справах підрозділу внутрішнього аудиту.

До робочої документації вноситься інформація, яка підтверджує висновки, викладені в аудиторському звіті. При оформленні робочих документів слід дотримуватися таких вимог: на першій сторінці кожного документа вказують ціль, об'єкт аудиту, період і дату проведення внутрішнього аудиту; кожному робочому документу надається назва, наприклад: “Аудит основних засобів”, “Аудит порядку і проведення інвентаризації”; для прискорення пошуку кожному документові присвоюються код (шифр) та посилання на пункт програми аудиту; на кожному документі проставляється прізвище аудитора, який його підготував.

Робочі документи включають: інформацію про організаційну структуру установи; необхідні витяги або копії документів; галузеву інформацію та нормативну документацію, яка регулює діяльність установи; документацію про вивчення та оцінку систем бухгалтерського обліку; про оцінку системи внутрішнього контролю установи; аналіз важливих показників та тенденцій у діяльності установи за досліджуваний період; документацію, яка відображає час проведення аудиторських процедур та отриманий результат за кожною з них; список аудиторів, які виконували аудиторські процедури, та час їх роботи; висновки, зроблені аудитором, щодо різних аспектів аудиту.

Аудиторський звіт – офіційний документ, складений за результатами аудиту, що містить відомості про перебіг аудиту, стан системи внутрішнього контролю, аудиторський висновок. Аудиторський звіт складається

ся зі вступної, аналітичної та підсумкової частин. До звіту додаються рекомендації щодо удосконалення діяльності установи залежно від характеру виявлених проблем.

У вступній частині зазначаються: напрям аудиту, плановий чи позаплановий аудит; цілі аудиту; підстава для проведення аудиту із зазначенням реквізитів офіційного розпорядчого документа; посади, прізвища, ім'я і по батькові членів аудиторської групи та дати їх участі у проведенні аудиту (або посада, прізвище, ім'я і по батькові керівника аудиторської групи з посиланням на додаток – список членів аудиторської групи з відповідною інформацією); резюме (стилий виклад основних висновків та рекомендацій); опис об'єкта внутрішнього аудиту; дати початку і закінчення проведення аудиту; період, за який проводиться аудит.

В аналітичній частині містяться результати аудиту в розрізі кожного програмного питання із зазначенням використаних аудитором методів, прийомів та процедур. Підсумкова частина включає аудиторський висновок, що містить обґрунтовані підсумки за результатами аудиту відповідно до його теми та цілей.

Якщо в аудиторському звіті наявні істотна помилка або недолік, керівник підрозділу внутрішнього аудиту повинен довести виправлену інформацію до відома всіх осіб, які його одержали.

Аудиторський висновок може бути: безумовно-позитивним, умовно-позитивним, негативним. Безумовно-позитивний висновок складається, якщо виконано такі умови: отримано необхідну інформацію та пояснення і вони є достатньою базою для відображення реального стану справ в установі; підтверджено ефективність функціонування системи внутрішнього контролю залежно від теми, цілей та об'єкта внутрішнього аудиту. Умовно-позитивний висновок надається, коли виконано наведені умови, проте у зв'язку з неможливістю дослідження окремих фактів аудитор не може висловити свою думку щодо вказаних моментів. Водночас такі факти (події) мають обмежений вплив на стан справ у цілому і не впливають на діяльність установи загалом. Складання умовно-позитивного висновку є наслідком встановлення аудитором окремих (поодиноких) фактів, які не дають достатньої впевненості аудитору для складання безумовно-позитивного висновку. Негативний висновок складається, коли під час аудиту виявлено суттєві порушення. Висновок має чітко відображати зміст цих порушень і в ньому наводяться підтвердження, якими керувався аудитор під час підготовки негативного висновку.

Рекомендації за результатами аудиту мають містити конструктивні пропозиції про удосконалення тих аспектів діяльності установи, щодо яких проводився аудит. Вони повинні спрямовуватися на усунення всіх установлених недоліків, порушень, відхилень та мати на меті удосконалення діяльності установи. Рекомендації мають бути адекватними, чітко формулюватися та мати відповідний алгоритм їх застосування. Їх підписують керівник аудиторської групи та її члени. Рекомендації подаються разом із аудиторським звітом.

Аудиторський звіт складається в одному примірнику, підписується керівником аудиторської групи та її членами. Проект звіту з рекомендаціями передається керівником аудиторської групи для ознайомлення керівництву установи та посадовим особам установи, які безпосередньо відповідають за функції, процеси та операції, що охоплюються аудитом (далі – відповідальні за діяльність). Після ознайомлення проект аудиторського звіту та рекомендації обговорюються аудиторською групою та відповідальними за діяльність, а потім останні ставлять підписи, що засвідчують їх ознайомлення із звітом. У разі відмови відповідальних за діяльність від ознайомлення з аудиторським звітом вони роблять про це запис. Якщо за результатами обговорення відповідальний за діяльність не погоджується з висновками аудиторського звіту та рекомендаціями, протягом 15 робочих днів він надає керівнику аудиторської групи обґрунтовані коментарі за своїм підписом. У свою чергу, керівник аудиторської групи розглядає такі коментарі та готує письмовий висновок щодо їх обґрунтованості.

МПСВА визначають процес відстеження (в Україні – моніторинг урахування рекомендацій за результатами аудиту) як організацію відстеження рекомендацій аудиту для забезпечення належної реалізації заходів або прийняття керівництвом ризику щодо невжиття заходів (Стандарт 2500). Це означає, що керівник підрозділу внутрішнього аудиту має розробити систему моніторингу реагування на повідомлені керівництву результати аудиту. Саме він повинен установити контроль виконання рекомендацій аудиту з метою їх відстежування та впевненості у тому, що вжиті керівництвом заходи є ефективними або керівництво взяло на себе ризик невиконання рекомендацій внутрішніх аудиторів. Підрозділи внутрішнього аудиту мають проводити моніторинг рекомендацій аудиту тією мірою, яка була узгоджена з керівництвом установи та посадовими особами установи, котрі безпосередньо відповідають за функції, процеси та операції, що охоплюються аудитом (відповідальні за діяльність).

В європейському розумінні відстеження розглядається як процес, під час якого аудитори визначають адекватність, ефективність і своєчасність заходів, які вживаються керівництвом про надані аудиторські знахідки.

Зазвичай моніторинг відстеження рекомендацій аудиту здійснюється після часового періоду, який керівництво погодило на початку аудиту. У Нідерландах процес відстеження в більшості випадків проводиться як аудит відстеження, під час якого досліджується вжиття належних заходів керівництвом щодо аудиторських знахідок. Якщо такі заходи не вжито, необхідно з'ясувати причини (іноді керівництво має обґрунтовані підстави не реалізувати рекомендації аудиту) та наслідки невиконання рекомендацій аудиту. Відповідальні за діяльність повинні вживати заходів відповідно до виявлених недоліків та забезпечити їх своєчасне і повне коригування.

Результати аудиту відстеження формуються в справу аудиту, яка охоплює весь аудиторський процес, включаючи перелік знахідок і рекомендацій. Справа аудиту є інструментом супроводу для аудитора (аудиторський слід) та доказом для внутрішніх і зовнішніх перевірок якості. Після аудиту відстеження аудиторська справа оновлюється і звіт про знахідки надається керівнику установи.

У Нідерландах процес відстеження містить перевірку якості управління функцією внутрішнього аудиту, щоб з'ясувати, чи бажані будь-які покращання в аудиторській роботі міністерств.

Загалом увесь процес відстеження можна розглядати як моніторингову діяльність аудиторської функції та її заходів. Належна перевірка відстеження для кожного аудиту покращується за ідеальної структури самої аудиторської функції та усвідомлення керівником установи важливості аудиту.

В Україні процес моніторингу врахування рекомендацій за результатами внутрішнього аудиту визначається Стандартами внутрішнього аудиту, які враховують європейський досвід із цього питання.

Керівник підрозділу внутрішнього аудиту забезпечує організацію здійснення моніторингу впровадження рекомендацій (встановлює вимоги у внутрішніх документах з питань проведення внутрішнього аудиту) для впевненості в тому, що відповідальні за діяльність розпочали ефективні дії, спрямовані на їх виконання або керівництво установи взяло на себе ризик невиконання таких рекомендацій.

Моніторинг впровадження аудиторських рекомендацій передбачає здійснення заходів аудиторами щодо отримання інформації від відпові-

дальних за діяльність про реалізацію аудиторських рекомендацій. З цією метою аудитори мають право вживати таких заходів:

- отримувати письмові пояснення від відповідальних за діяльність щодо фактичного виконання наданих за результатами проведених аудитів рекомендацій, досліджувати та перевіряти аргументованість отриманої інформації;
- ініціювати та досліджувати стан урахування рекомендацій, наданих за результатами попередньо проведених аудитів.

Управління функцією внутрішнього аудиту на рівні ЦОВВ/установи має включати всі аспекти здійснення внутрішнього аудиту (організація, планування, проведення, документування та впровадження рекомендацій за результатами внутрішнього аудиту). Відповідає за належне управління функцією внутрішнього аудиту керівник підрозділу внутрішнього аудиту ЦОВВ/установи (далі – керівник підрозділу) і його повноваження стосовно цього питання повинні відображатися у внутрішніх документах ЦОВВ/установи з організації діяльності підрозділу внутрішнього аудиту, а саме: у Положенні про підрозділ внутрішнього аудиту, посадовій інструкції керівника підрозділу тощо. Ці документи мають враховувати вимоги нормативно-правових актів вищого рівня (Постанови № 1001, Стандартів внутрішнього аудиту, Кодексу етики).

Для ефективного та результативного управління функцією внутрішнього аудиту керівник підрозділу повинен встановлювати конкретні цілі та виділяти необхідний обсяг часу для досягнення бажаних результатів, запроваджувати єдині правила, принципи і прийоми здійснення внутрішнього аудиту, здійснювати контроль за виконанням аудиторських завдань підлеглими працівниками, оцінювати діяльність підрозділу внутрішнього аудиту, проводити інформаційно-роз'яснювальну роботу для розвитку професійної діяльності підлеглих працівників.

Відповідно до повноважень, керівник підрозділу має забезпечити належний рівень здійснення аудиторської діяльності в ЦОВВ/установі, зокрема стосовно:

- планування, організації і проведення внутрішнього аудиту на відповідному рівні;
- інформування керівника ЦОВВ/установи про стан виконання плану діяльності внутрішнього аудиту та інших завдань, а також про наявність обмежень у проведенні внутрішнього аудиту;
- підготовки і подання керівнику ЦОВВ/установи пропозицій з обґрунтованими розрахунками потреби в ресурсах для забезпечення

- виконання підрозділом внутрішнього аудиту планів роботи, під час розроблення бюджетних запитів, проектів кошторисів, фінансових планів і штатних розписів;
- визначення необхідних обсягів часу на проведення всіх внутрішніх аудитів і завантаженості працівників підрозділу внутрішнього аудиту щодо їх проведення з метою ефективного та результативного використання трудових ресурсів. У разі обмеженості підрозділу внутрішнього аудиту у ресурсах керівник підрозділу повинен письмово проінформувати про це керівника ЦОВВ/установи із зазначенням наслідків, до яких можуть призвести такі обмеження, та відповідними пропозиціями щодо вирішення цього питання;
 - встановлення складу аудиторської групи, яка повинна відповідати характеру й ступеню складності кожного внутрішнього аудиту, а також обмеженням у термінах і трудових ресурсах;
 - залучення до проведення внутрішнього аудиту відповідних фахівців;
 - надання працівникам підрозділу внутрішнього аудиту необхідних консультацій, роз'яснень тощо;
 - інформування керівника ЦОВВ/установи для вжиття ним відповідних заходів у разі виявлення під час проведення внутрішнього аудиту підробок чи ознак інших зловживань щодо наданої інформації чи документації;
 - застосування відповідних заходів щодо уникнення факторів, які призводять до порушення принципів незалежності й об'єктивності працівників підрозділу внутрішнього аудиту під час виконання ними службових обов'язків, у тому числі запобігання виникненню конфлікту інтересів у діяльності підлеглих працівників, а у разі виникнення – сприяння його оперативному розв'язанню;
 - проведення моніторингу виконання (врахування) рекомендацій за результатами внутрішнього аудиту, щоб упевнитися в тому, що керівництво та посадові особи ЦОВВ/установи, котрі безпосередньо відповідають за функції, процеси та операції, що охоплюються внутрішнім аудитом, розпочали ефективні дії, спрямовані на їх виконання, або керівництво установи взяло на себе відповідальність за невиконання таких рекомендацій;
 - вжиття заходів щодо усунення виявлених ДФІУ порушень і недоліків, установлених за результатами оцінки якості внутрішнього аудиту;

- координування діяльності підпорядкованих підрозділів внутрішнього аудиту та надання пропозиції щодо забезпечення належної якості проведення внутрішнього аудиту такими підрозділами;
- оцінювання якості внутрішнього аудиту;
- ініціювання керівником ЦОВВ/установи проходження працівниками підрозділів внутрішнього аудиту підвищення кваліфікації і навчання;
- добору працівників до підрозділу внутрішнього аудиту з урахуванням їх моральних, професійних та ділових якостей;
- вчасного реагування на факти неналежної поведінки підлеглих працівників, зокрема за повідомленнями посадових осіб підприємств, установ та організацій, на яких здійснюється внутрішній аудит, а у разі порушення норм законодавства – ініціювання притягнення підлеглих працівників до відповідальності згідно з законодавством України.

Керівник внутрішнього аудиту має запровадити процес оцінки якості операцій внутрішнього аудиту. Кожна його складова повинна додавати цінності внутрішньому аудиту, покращувати діяльність організації та гарантувати належне проведення аудиту відповідно до законодавства у цій сфері (зокрема, Стандартів внутрішнього аудиту, Кодексу етики). Цей процес повинен передбачати як внутрішні, так і зовнішні оцінки.

Оцінка якості внутрішнього аудиту здійснюється керівником підрозділу внутрішнього аудиту (внутрішня оцінка) та ДФІУ, її територіальними органами (зовнішня оцінка).

Метою внутрішньої оцінки якості внутрішнього аудиту є підвищення ефективності аудиторської роботи, забезпечення впевненості керівника підрозділу внутрішнього аудиту у належному рівні внутрішнього аудиту, що проводиться його підрозділом, та дотримання внутрішніми аудиторами відповідного законодавства тощо.

Для забезпечення проведення внутрішньої оцінки якості керівником підрозділу внутрішнього аудиту щорічно складається Програма забезпечення та підвищення якості внутрішнього аудиту (далі – Програма якості), яка підписується керівником підрозділу й затверджується керівником установи. Програма якості повинна включати проведення періодичних внутрішніх оцінок і заходи за результатами зовнішніх оцінок якості внутрішнього аудиту. Відповідальність за належне виконання Програми якості покладається на керівника підрозділу внутрішнього аудиту.

Внутрішня оцінка якості внутрішнього аудиту передбачає:

- моніторинг діяльності з внутрішнього аудиту, який проводиться керівником підрозділу внутрішнього аудиту;
- періодичний аналіз діяльності підрозділу внутрішнього аудиту, який проводиться працівниками підрозділу шляхом самооцінки або іншими працівниками установи, що володіють практичними знаннями у сфері внутрішнього аудиту та зможуть оцінити якість виконаної роботи.

Внутрішня оцінка якості передбачає охоплення низки завершених і поточних аудиторських завдань. Про результати внутрішньої оцінки якості внутрішнього аудиту керівник підрозділу внутрішнього аудиту інформує керівника установи.

Зовнішню оцінку якості внутрішнього аудиту мають здійснювати кваліфіковані й незалежні експерти. Така оцінка повинна проводитись органом, відповідальним за проведення зовнішньої оцінки якості внутрішнього аудиту в установі, – ДФІУ, її територіальними органами не частіше ніж один раз на рік у формі дослідження.

Предметом зовнішньої оцінки якості внутрішнього аудиту є: результативність і досягнення цілей внутрішнього аудиту, надані підрозділу внутрішнього аудиту повноваження, дотримання принципів незалежності й об'єктивності внутрішнього аудиту, якість управління підрозділом внутрішнього аудиту його керівником, планування, організація та проведення такого аудиту, моніторинг виконання рекомендацій за результатами проведення внутрішнього аудиту, дотримання внутрішніми аудиторами вимог Постанови № 1001, Стандартів внутрішнього аудиту та Кодексу етики, інших нормативних актів у цій сфері.

Для проведення зовнішньої оцінки якості внутрішнього аудиту органи ДФІУ повинні надіслати установі письмове повідомлення за 10 днів до її початку. Тривалість зовнішньої оцінки якості не повинна перевищувати 30 робочих днів (продовження терміну проведення оцінки якості можливе за рішенням керівника ДФІУ або його заступника на строк, що не перевищує 15 робочих днів).

За результатами зовнішньої оцінки якості внутрішнього аудиту ДФІУ надають керівникові установи рекомендації щодо удосконалення проведення внутрішнього аудиту та усунення виявлених недоліків. У разі недотримання внутрішніми аудиторами установи законодавства у сфері внутрішнього аудиту ДФІУ повідомляє керівника установи про негативний вплив на якість внутрішнього аудиту та рекомендує розгля-

нути питання щодо притягнення до відповідальності керівника й працівників підрозділу внутрішнього аудиту у порядку, визначеному законодавством.

Міністерство фінансів України згідно зі ст. 111 БКУ, визначає основні організаційно-методичні засади та дає оцінку функціонуванню систем внутрішнього контролю і внутрішнього аудиту, а контроль за станом внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту у розпорядників бюджетних коштів здійснює ДФІУ. За Концепцією Міністерство і ДФІУ є відповідальними за впровадження європейської моделі ДВФК в Україні, одним із ключових компонентів якої є внутрішній аудит.

На сьогодні, відповідно до наданих цими нормативно-правовими актами повноважень, ДФІУ та її територіальні органи, в порядку встановленому Міністерством фінансів України, здійснюють регулювання внутрішнього аудиту в ЦОВВ/установах шляхом:

- нормативно-правового й методологічного забезпечення. Це передбачає розроблення ДФІУ нормативних документів у сфері державного внутрішнього фінансового контролю та їх затвердження Міністерством, системне надсилання оглядових, інформаційних та роз'яснювальних листів на адресу міністерств, інших центральних органів виконавчої влади для методологічного забезпечення внутрішнього аудиту і підвищення професійного рівня внутрішніх аудиторів;
- міжгалузевої координації підрозділів внутрішнього аудиту відповідно до повноважень, наданих ДФІУ Постановою № 1001, та Стандартів внутрішнього аудиту. Така координація здійснюється за напрямками: погодження планів роботи підрозділів внутрішнього аудиту (змін до них), аналізу та узагальнення піврічної звітності про діяльність підрозділів внутрішнього аудиту, надання ДФІУ за її зверненням у встановлені терміни інформації про результати внутрішнього аудиту та інших відомостей, що стосуються проведення внутрішнього аудиту, а також контролю за його станом шляхом оцінювання якості;
- підготовки і підвищення кваліфікації внутрішніх аудиторів, їх інформаційного забезпечення. Така діяльність здійснюється, у тому числі згідно зі Стратегією підготовки кадрів для запровадження системи внутрішнього контролю та створення служб внутрішнього аудиту в органах державного і комунального сектору України на пе-

ріод 2011–2013 роки¹, метою якої є забезпечення потреби державних органів у підготовлених за відповідним фаховим рівнем кадрах, які зможуть реалізувати вимоги законодавства України в частині організації внутрішнього контролю та здійснення внутрішнього аудиту в органах державного і комунального сектору. Це передбачає: вжиття ДФІУ відповідних заходів з навчання працівників підрозділів внутрішнього аудиту внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту з урахуванням міжнародного досвіду; проведення брифінгів, засідань за круглим столом, конференцій, консультацій та інших заходів, а також реалізацію пілотних проектів з побудови системи внутрішнього контролю європейського зразка й пілотних проектів з внутрішнього аудиту.

Взаємодія підрозділів внутрішнього аудиту з органами державної влади та правоохоронними органами здійснюється в межах повноважень, закріплених за ними законодавчо. Зокрема, у разі:

- надходження звернень від органів державної влади щодо надання інформації про результати внутрішнього аудиту. Підрозділ внутрішнього аудиту, за дорученням керівника установи, має надавати зазначену інформацію з дотриманням вимог законодавства та внутрішніх документів з проведення внутрішнього аудиту;
- виявлення підрозділом внутрішнього аудиту під час проведення аудиту ознак шахрайства, корупційних діянь або нецільового використання бюджетних коштів, марнотратства, зловживання службовим становищем та інших порушень фінансово-бюджетної дисципліни, які призвели до втрат чи збитків та/або які мають ознаки злочину, керівник підрозділу внутрішнього аудиту має письмово проінформувати керівника установи про необхідність передачі правоохоронним органам матеріалів внутрішнього аудиту, який, у свою чергу, повинен вжити заходів відповідно до законодавства.

Взаємодія підрозділу внутрішнього аудиту установи з ДФІУ та іншими органами державної влади за всіма напрямками діяльності повинна бути визначена у внутрішніх документах організації з питань проведення внутрішнього аудиту.

¹ Стратегія підготовки кадрів для запровадження системи внутрішнього контролю та створення служб внутрішнього аудиту в органах державного і комунального сектору України на період 2011–2013 роки : наказ Головного контрольно-ревізійного управління України від 14.12.2010 № 467 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.dkrs.gov.ua/kru/uk/publish/article/70486>.

13.5. ПОСТУПОВА ЗМІНА ПРІОРИТЕТІВ ДІЯЛЬНОСТІ ЗОВНІШНЬОГО КОНТРОЛЮ – ЗАПРОВАДЖЕННЯ РИЗИК-ОРІЄНТОВАНОГО ПІДХОДУ ПРИ ПЛАНУВАННІ ІНСПЕКТУВАННЯ В СИСТЕМІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ФІНАНСОВОЇ ІНСПЕКЦІЇ УКРАЇНИ

Для впорядкування бюджетного процесу та забезпечення дотримання законодавства на всіх його стадіях нагальним питанням є здійснення постійного державного фінансового контролю шляхом реалізації як наглядової, так і консультативно-дорадчої функцій держави.

Ефективність контролю державних фінансів залежить від його комплексності, повноти реалізації заходів для відшкодування завданих державі збитків, усунення причин, що призвели до втрат. Більшість із цих функцій покладено на органи Державної фінансової інспекції України.

Порядок здійснення такого контролю потребує постійного удосконалення, оскільки наявні законодавчі неврегульованості не дають змоги повною мірою запобігти “розбазарюванню” бюджетних коштів, зловживанням із фінансовими і матеріальними ресурсами держави, а отже, не сприяють розвитку соціально-економічних відносин.

Заходи з державного фінансового контролю здійснюються органами ДФІУ у плановому або позаплановому порядку. Як показує практика, кількість планових ревізій та перевірок державних закупівель (далі – контрольних заходів) майже в сім разів перевищує кількість позапланових (рис. 13.5.1).

Саме тому прозоре й зрозуміле планування контрольно-ревізійної роботи, якісний добір об’єктів і своєчасність проведення на них ревізій істотною мірою впливають на ефективність роботи ДФІУ. Це робить планування одним із найважливіших етапів державного фінансового контролю, який визначає подальшу результативність діяльності всієї служби. Належно сформовані плани контрольно-ревізійної роботи дають змогу зважено підійти до її виконання.

В ідеалі, організація державного фінансового контролю має відповідати класичному циклу управління PDCA (Plan-Do-Check-Act, або Планування – Виконання – Перевірка – Удосконалення) (рис. 13.5.2).

Цикл починається з планування, під час якого виявляються проблеми в діяльності підконтрольних об’єктів та формується план. На стадії виконання проводиться контрольний захід. На етапі перевірки оцінюються проміжні результати, а на стадії удосконалення приймається рішення щодо доцільності зміни планів – доповнення їх новими об’єктами

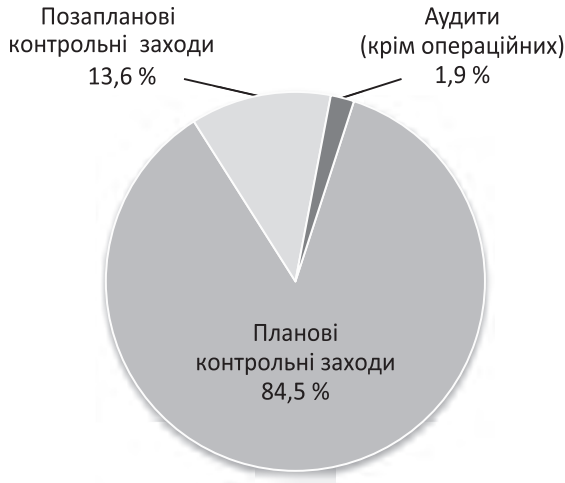


Рис. 13.5.1. Структура контрольних заходів, що здійснюються органами ДФІУ в плановому або позаплановому порядку

Складено за: Звіти про результати діяльності органів ДФІУ [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://www.dkrs.gov.ua/kru/uk/publish/article/88150>.

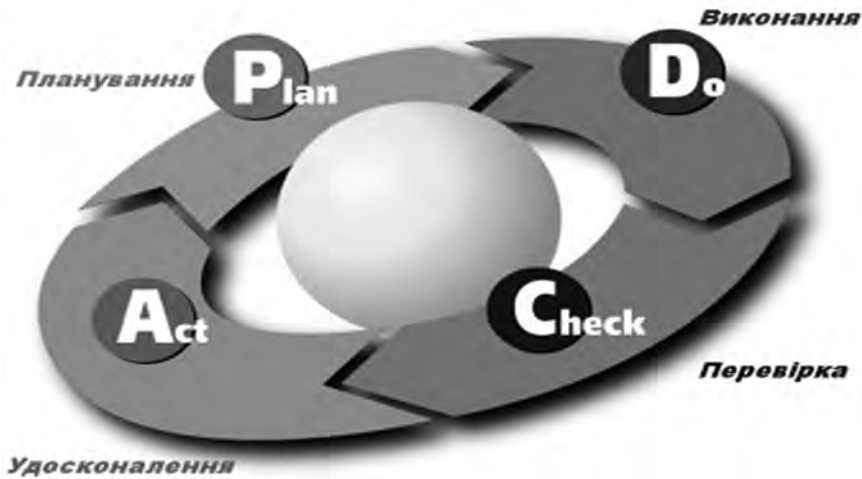


Рис. 13.5.2. Класичний цикл управління PDCA

Складено авторами.

або виключення наявних. Далі цикл повторюється з урахуванням внесених правок.

Таким чином, помилково вважати планування лише початковим етапом організації роботи ДФІУ; його вплив значний на всіх стадіях державного фінансового контролю. Функція планування має бути первинною з-поміж решти функцій, адже прийняті під час планування рішення визначають характер реалізації всіх інших контрольних функцій.

Нинішні умови розвитку держави потребують втілення в життя нових методів організації контролю, для чого необхідно здійснити глибоку аналітичну роботу. Водночас її рівень у низових ланках ДФІУ є недостатнім, унаслідок чого не повністю досліджуються причини виникнення фінансових порушень, не вживаються належні заходи щодо запобігання їм та усунення. Недосконала система державного фінансового контролю створює можливості для порушення законодавчих норм, зокрема і самими державними службовцями (корупційні діяння).

Тому тепер, як ніколи, гостро постає питання протидії та запобігання корупції. Так, відповідно до аналізу, проведеного Громадською організацією “Європейська дослідницька асоціація” спільно з Київським міжнародним інститутом соціології, серед громадян України зростає частка тих, хто не хоче виправдовувати корупцію: порівняно з 36,9 % у 2009 р. нині таких осіб уже 41,2 %. Протягом 2009 р. порівняно з 2007 р. частка охочих протистояти корупціонерам зростає від 33,2 до 35,9 %.

Дослідження також зафіксувало зростання довіри до влади. Відповідальність щодо посилення цієї тенденції значною мірою лежить на органах ДФІУ, оскільки їх діяльність завжди перебуває в центрі уваги суспільства.

Згідно з прийнятим у світі визначенням, формула корупції – “Монополія + Свобода дій – Відповідальність”. Якщо монополія на здійснення державного фінансового контролю та відповідальність ревізорів закріплені законом, то саме обмеження неконтрольованої свободи під час державного контролю є чинником, який дасть змогу запобігти вчиненню працівниками ДФІУ протиправних дій та прийняттю незаконних рішень.

За нинішньої чисельності органів ДФІУ, яку нещодавно скорочено майже на третину, вдається проводити в рік ревізій майже на 14 тис. об'єктах, що дає можливість охопити їх контрольними процедурами раз на сім – вісім років¹. При цьому законодавством встановлено досить не-

¹ Звіт про результати діяльності Держфінінспекції та її територіальних органів за січень – травень 2012 року / Державна фінансова інспекція України [Елек-

значні терміни позовної давності та зберігання бухгалтерських документів (у більшості випадків до трьох років). За таких умов діяльність значної кількості об'єктів залишається поза увагою ревізорів. Водночас актуальні вимоги суспільства та влади потребують запровадження нових підходів до організації контрольно-ревізійної роботи, зокрема зменшення фіскального тиску на суб'єкти господарювання, що реалізується органами ДФІУ на виконання Програми економічних реформ на 2010–2014 роки “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава”¹.

З урахуванням викладеного одним із основних пріоритетів для органів ДФІУ визначено динаміку “від кількості до якості”, тобто зменшення кількості проведених ревізій та підвищення їх результативності. Територіальні органи ДФІУ зобов'язані відбирати для контролю виключно ті об'єкти, у діяльності яких наявні ризики допущення фінансових порушень, що можуть призвести до втрат державних фінансових та матеріальних ресурсів. Для відображення таких ризиків у плани вносяться дані щодо кількісної оцінки ризику (сума ймовірних втрат державних ресурсів) та його суті (наявні у діяльності об'єкта фактори, що можуть призвести до таких втрат).

Проте самого значення терміна “ризик” у жодному з документів ДФІУ на сьогодні остаточно не формалізовано та не деталізовано. Більшість науковців-економістів* акцентують увагу саме на негативних наслідках ризику: ймовірність втрат, невпевненість у результаті тощо.

Отже, ризик – категорія ймовірнісна, і вимірюють його зазвичай як ймовірність настання певних негативних подій (наслідків), а для фінансово-господарської діяльності – як настання певного рівня втрат.

Для органів ДФІУ слід розмежувати ризики на етапі планування контрольно-ревізійної роботи і відбору об'єктів та на етапі безпосередньо проведення ревізії.

З огляду на це, слід насамперед надати визначення терміна “ризик” для органів ДФІУ відповідно до кожного етапу. Так, для цілей плануван-

тронний ресурс]. – Режим доступу – <http://www.dkrs.gov.ua/kru/uk/publish/article/88150>.

¹ Програма економічних реформ на 2010–2014 роки “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава” / Комітет з економічних реформ при Президентові України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://prezident.gov.ua>.

* Зокрема, Є. В. Афанасьєв, Г. І. Башнянин, П. І. Верченко, Н. М. Внукова та ін.

ня ризик можна визначити як імовірність недодержання фінансово-бюджетного законодавства, допущення недоліків у фінансово-господарській діяльності об'єкта, у тому числі спричинених неефективними управлінськими діями, що призвели або можуть призвести до втрат ресурсів. При перевірці конкретних питань програми ревізії досліджують ризикові операції, які можна визначити як будь-яку господарську операцію (незалежно від факту відображення її в обліку), здійснення якої призвело / може призвести до втрат фінансових чи матеріальних ресурсів, зменшення вартості активів, незаконного отримання доходів тощо внаслідок порушення чинного законодавства, законодавчої неврегульованості відповідних питань або прийняття неефективних управлінських рішень.

Ризик-орієнтований підхід до інспектування органами ДФІУ застосовується вже майже 10 років – з часу ухвалення постанови Кабінету Міністрів України¹, якою затверджено Порядок планування контрольно-ревізійної роботи. Просто не всі ще звикли називати ті параметри, що враховуються при плануванні контрольних заходів та відборі об'єктів, ризиками.

Відповідно до цього документа основними підставами для включення до планів контрольно-ревізійної роботи органів ДФІУ заходів з проведення інспектування є:

- закони, акти та доручення Президента України, уряду, накази Міністерства фінансів України, які не потребують термінового виконання без внесення до планів;
- звернення правоохоронних, інших уповноважених органів, юридичних і фізичних осіб щодо проведення інспектувань певного комплексу або окремих питань фінансово-господарської діяльності, які можна виконати у плановому порядку;
- пропозиції Рахункової палати України, Міністерства фінансів України, Міністерства економічного розвитку і торгівлі України, Державної податкової служби України, Державної митної служби України, прийняті ДФІУ до виконання;
- ініціатива, виявлена органами ДФІУ з урахуванням таких критеріїв:

¹ Про затвердження Порядку планування контрольно-ревізійної роботи Державною фінансовою інспекцією та її територіальними органами : постанова Кабінету Міністрів України від 08.08.2001 № 955 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/955-2001-п>.

- економічна та соціальна важливість питань, які обов'язково включені до програм і планів дій уряду на відповідний період;
- значний обсяг фінансових потоків, інших державних ресурсів, що спрямовувалися на виконання бюджетних програм, утримання державних органів;
- публічна інформація про факти порушень і зловживань у фінансовій сфері та неефективного управління державним майном;
- ймовірність виникнення фінансових порушень, у тому числі внаслідок відсутності (низького рівня) внутрішнього фінансового контролю, правової неврегульованості економічної діяльності;
- урахування обмежень щодо проведення планових виїзних ревізій та перевірок не частіше одного разу на календарний рік.

Отже, робота щодо аналізу інформації про діяльність підконтрольних об'єктів ведеться постійно – здійснюються детальний аналіз інформації про діяльність підконтрольних об'єктів на етапі планування, поглиблене дослідження схем і операцій, які можуть свідчити про порушення і зловживання, що, по суті, і є виявленням та аналізом ризиків.

Удосконалювати підходи до планування контрольно-ревізійної роботи слід шляхом запровадження механізму відбору об'єктів контролю для інспектування на основі оцінки ймовірності допущення фінансових порушень, визначення джерел отримання інформації про такі ризики, а також розроблення методології управління ризиками. Ці підходи мають стосуватися таких питань:

- методології збирання й узагальнення інформації про бюджетні установи та суб'єкти господарювання у розрізі управління ризиками;
- методології відбору напрямів та об'єктів контролю з метою проведення державного фінансового контролю (ревізій, державного фінансового аудиту та перевірок державних закупівель) за результатами оцінки фінансових ризиків у розрізі бюджетних установ і суб'єктів господарювання або у певних галузях;
- вимог щодо внесення змін до законодавства з метою запровадження обміну інформацією про аналіз ризиків і фінансового стану бюджетних установ та суб'єктів господарювання між державними установами, ведення автоматизованих баз даних, що містять відповідну інформацію.

Ризик-орієнтований відбір об'єктів здійснюється за певним алгоритмом (рис. 13.5.3).



Рис. 13.5.3. Алгоритм відбору об'єктів планування за ризик-орієнтованим підходом

Складено авторами.

Розроблення Методології накопичення, зведення і використання інформації для оцінки ризиків і планування контрольно-ревізійної роботи органів ДФІУ (далі – Методологія) на основі оцінки ризиків передбачає:

- налагодження співпраці та укладання угод щодо забезпечення інформаційного обміну між ДФІУ та іншими державними органами (Міністерством фінансів України, Державною казначейською службою України, Міністерством економічного розвитку і торгівлі України, Державною службою статистики України, Фондом державного майна України, Державним комітетом України з питань регуляторної політики та підприємництва тощо) з метою забезпечення доступу до інформації про діяльність підконтрольних об'єктів та її використання для оцінювання ризиків і планування контрольно-ревізійної роботи. Внесення змін до законодавчих та нормативно-правових актів (за необхідності);
- розроблення форми (структури) Паспорта об'єкта контролю, в якому буде накопичуватись інформація про ризикові фінансово-господарські операції підконтрольних установ;

- створення програмного модуля “Планування контрольно-ревізійної роботи” (у тому числі Реєстру паспортів підконтрольних об’єктів);
- упровадження в експлуатацію модуля “Планування контрольно-ревізійної роботи” (у тому числі Реєстру паспортів підконтрольних об’єктів) як складової Єдиної інформаційно-аналітичної системи органів ДФІУ.

На сучасному етапі ДФІУ розробляє технічне завдання для створення модуля “Планування контрольно-ревізійної роботи” (зокрема Реєстру паспортів підконтрольних об’єктів) як невід’ємної складової Єдиної інформаційно-аналітичної системи органів ДФІУ з метою накопичення інформації про ризикові фінансово-господарські операції підконтрольних установ.

У системі міститиметься інформація щодо попередніх контрольних заходів: звіти про функціонування системи внутрішнього фінансового контролю (підконтрольні установи), розпис бюджету, дані про розподіл бюджетних призначень та трансфертів, паспорти бюджетних програм, доступ до показників, визначених у фінансових планах підприємств державного сектору економіки, доступ до єдиного реєстру бюджетних установ й організацій, доступ до єдиної бази планових бюджетних показників розпорядників коштів і одержувачів всіх рівнів, доступ до Головної книги бухгалтерського обліку, дані про бухгалтерський облік бюджетних установ, дані про управління матеріальними активами і запасами, дані про кредиторсько-дебіторську заборгованість, контроль і облік зобов’язань із закупівлі, дані про кредиторсько-дебіторську заборгованість, контроль і облік зобов’язань із заробітної плати, дані про управління платежами (з підготовки, передачі, одержання й оброблення розрахунково-платіжних документів), облік надходжень, обслуговування виконання дохідної частини державного та місцевих бюджетів, регламентована і управлінська звітність про виконання бюджету, доступ до Реєстру платників податків, факти про порушення, доступ до ЄДРПОУ, статистичні дані щодо основних макро- і мікропоказників, інформація про порушення та зловживання з об’єктами державної власності за результатами централізованого та децентралізованого внутрішнього аудиту, інформація про перетин кордону товарів, належних об’єктам контролю, дані про можливі факти фінансових порушень.

На основі зазначеної інформації можна проводити ефективний моніторинг фінансової звітності підконтрольних установ та всебічний аналіз їх фінансово-господарської діяльності, що дає змогу конкрети-

зувати недоліки і проблеми та ідентифікувати й оцінити наявні й можливі ризики.

За Методологією ризики фінансових порушень умовно поділяються на три категорії:

1. За характером фінансових операцій. Такі ризики мають місце через недостатню нормативно-правову урегульованість певних видів фінансових операцій, складність механізму розрахунків тощо. Прикладом є операції з закупівлі товарів, робіт, послуг за державні кошти, операції із землею, спільна діяльність, використання державних чи комунальних кредитів та дотацій тощо. Зважаючи на оцінки таких ризиків, формуються тематичні перевірки, які можуть охоплювати підприємства різних напрямів діяльності й галузей.

Суттєвими на сьогодні залишаються так звані законодавчі ризики, пов'язані не лише з нормативною неврегульованістю, а й з швидкою зміною положень нормативно-правових актів, що регламентують фінансово-господарську діяльність об'єкта чи галузі. Наприклад, проведений системний аналіз результатів контролю на предмет установлення основних причин допущення порушень фінансово-бюджетної дисципліни у відповідних сферах контролю та зловживань з фінансовими і матеріальними ресурсами держави засвідчив, що значна частина виявлених ДФІУ порушень і недоліків пов'язана саме з нормативною неврегульованістю, нечіткістю норм законодавства або їх суперечливістю.

Важливими є також ризики, пов'язані з безпосереднім здійсненням фінансово-господарської діяльності бюджетних установ і суб'єктів господарювання державного сектору, її специфікою та характером операцій. Така інформація здебільшого є доступною і може бути використана вже на етапі відбору об'єкта, зокрема це: динамічні дані про рух коштів, наприклад, перерахування значних сум коштів одному або різним контрагентам за однотипні товари/роботи/послуги протягом незначного періоду часу; нетипове зростання кількості операцій за один операційний день; наявність дебіторської чи кредиторської заборгованості, що не погашається протягом тривалого періоду; відповідність структури видатків об'єкта основним напрямам та специфіці його діяльності; взаємовідносини об'єкта контролю з контрагентами, в яких традиційно низький рівень фінансової дисципліни; здійснення різних за сутністю операцій з одним контрагентом; співвідношення цін, за якими здійснюється відпуск продукції підприємства, із середньоринковими; співвідношення коштів, що надходять від надання послуг чи від виробничої діяльності, з виробничими можливостями об'єкта; постійна організація

об'єктом контролю масових заходів, під час яких важко відстежити витрачання коштів; додаткова емісія акцій; участь в інвестиційній діяльності; придбання майна, яке не властиве основному виду діяльності об'єкта; інформація про використання земель, зокрема наявність земельних ділянок, які не обліковуються; суттєві зміни (особливо негативні) показників фінансової звітності об'єкта контролю порівняно з попередніми роками тощо.

2. За характером та специфікою діяльності об'єкта контролю. Такі ризики переважно пов'язані з конкретними об'єктами контролю, виробничі процеси яких передбачають складні схеми руху фінансових та/чи матеріальних ресурсів: будівельні організації, підприємства паливно-енергетичного комплексу, транспорту, житлово-комунального господарства тощо. Зважаючи на оцінку таких ризиків, можуть формуватись як тематичні (галузеві) перевірки, так і перевірки окремих об'єктів.

Необхідно враховувати результати попередніх контрольних заходів (не тільки тих, що проводились органами ДФІУ), як безпосередньо на конкретно визначеному об'єкті, так і на інших об'єктах аналогічної сфери діяльності чи галузі, інформацію про типові для цієї сфери порушення, їх масштаби тощо. В цьому аспекті слід враховувати і наявність фактів недопуску працівників до проведення контрольних заходів, ненадання документів до перевірки, відмову від підписання акта, стан усунення виявлених фінансових порушень та вжиті об'єктом контролю заходи для їх недопущення в подальшій роботі. Все це досить вагомими індикаторами стану фінансової дисципліни на об'єкті контролю.

3. За професійними та моральними характеристиками ключових керівників об'єкта контролю. Такі ризики пов'язані передусім з діловими характеристиками керівників об'єктів контролю (освіта, досвід роботи в галузі, термін роботи на аналогічних посадах в інших місцях, фінансовий стан, у якому залишено останній об'єкт, де працював керівник) та їх моральними якостями (наявність судимостей, скарг працівників тощо). Негативно на фінансовій дисципліні може позначитись й часта зміна на об'єкті контролю керівників чи головних бухгалтерів.

До цієї категорії можна віднести ризики, пов'язані з організаційними питаннями роботи суб'єкта господарювання, наприклад, факти неодноразової зміни форми власності та/або організаційно-правової форми об'єкта контролю; зміни у видах діяльності об'єкта контролю; наявність у мережі підпорядкованих установ пов'язаних юридичних осіб.

Проте важливо враховувати не тільки індивідуально визначені ризики, а й загальне середовище, яке можна визначити як сукупне поєд-

нання всіх встановлених фактів та обставин, що свідчать про ризики фінансових порушень у діяльності об'єкта контролю або функціонуванні сфери/галузі.

Утім, залишається питання, як оцінити всю наявну інформацію та правильно визначити й оцінити ризики, їх вагомість. Для цього використовується вся публічна інформація, джерелами якої можуть бути: органи державної влади, правоохоронні, фінансові органи, органи податкової, митної, казначейської служб, засоби масової інформації, інтернет-ресурси, "телефон довіри" та ін.

Питання правильності оцінки інформації найважливіше у процесі аналізу ризиків можливих порушень. Наприклад, Європейська комісія з питань боротьби з шахрайством (OLAF) здійснює діяльність на підставі інформації, яку може отримувати з будь-яких джерел. Вся інформація, що стосується можливих порушень, реєструється та оцінюється. При оцінюванні інформації насамперед встановлюють, чи належить питання до компетенції OLAF, а також надійність інформації та масштаб порушення. У середньому термін оцінки інформації не перевищує двох місяців з моменту її реєстрації, але в окремих випадках може бути продовжений ще на шість місяців. Крім того, оцінювач OLAF має право робити запити з метою уточнення або підтвердження первісної інформації.

Є два основні моменти в оцінці інформації: оцінка значущості ризику, тобто масштабів можливих порушень і недоліків, та оцінка вірогідності підтвердження ризику.

Стосовно значущості (сумового виразу) ризику, то його оцінити простіше, тому що в інформації вказується розмір можливих розкрадань, порушень, недоліків. На підставі цього можна зробити висновок про фінансову важливість відповідного ризику, яку доцільно співвідносити також з параметрами об'єкта контролю. Наприклад, для суб'єкта господарювання з мільйонними оборотами ресурсів фінансові порушення на суму 5 тис. грн можна вважати несуттєвими, а така сама сума фінансових порушень для бюджетної установи з незначним обсягом фінансування є вже істотною.

Вірогідність підтвердження ризику насамперед залежить від якості отриманої інформації. Щодо оцінки якості інформації, за допомогою якої визначаються та оцінюються і самі ризики в діяльності об'єкта, то така інформація має бути достовірною (тобто максимально наближеною до першоджерела та точно переданою), об'єктивною (однозначність трактування), повною та актуальною. Таким чином, чим більше інформація відповідає вказаним якостям, тим вища ймовірність відповідного ризику.

Наприклад, високий ступінь достовірності, як правило, має інформація правоохоронних (особливо, якщо за цим фактом вже порушено кримінальну справу) або контролюючих органів, оскільки вона базується на попередньо проведеному аналізі.

Визначається кількість джерел, з яких надходить відповідна інформація про ризики фінансових порушень, бо наявність інформації про ризики фінансових порушень у діяльності одного об'єкта в різних непов'язаних джерелах автоматично підвищує достовірність її підтвердження.

Більшу ймовірність підтвердження має інформація, до якої додаються копії відповідних документів, що підтверджують викладені факти. Потрібно оцінити наявність/відсутність фактів або тверджень, що суперечать одне одному.

Для відбору даних про ризики нині використовують такі джерела, як Підсистема реєстру контрольних заходів, що функціонує в ДФІУ, інформаційні бази інших державних органів, звернення правоохоронних органів, посадових осіб органів влади та об'єктів контролю, скарги громадян, засоби масової інформації тощо. Водночас практичне застосування цієї Методології ДФІУ потребує великого масиву різнопланової формалізованої інформації. На жаль, отримання таких даних майже не врегульоване і часто здається недосяжним.

На сьогодні до підконтрольних ДФІУ органів належать понад 100 тис. суб'єктів господарювання. Опрацювання такого масиву інформації в наявний спосіб фактично неможливе. Це призводить до проблем у формуванні актуальної мережі підконтрольних об'єктів, оскільки саме вона є першим кроком до уніфікації процесу планування. Як можна очікувати високих результатів державного контролю, якщо перевіряючі, крім назв, часто не володіють жодною іншою інформацією про об'єкти?

ДФІУ вживає заходів для удосконалення порядку ведення такої мережі, зокрема визначає критерії, які мають міститися в ній, та базові принципи отримання необхідної інформації.

З метою вирішення питань наповнення планів контрольно-ревізійної роботи інформацією про ризики законодавчо врегульовано доступ органів ДФІУ до Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців, укладено угоди та прийнято спільні накази з Міністерством фінансів України, Державною казначейською службою України, Державною податковою службою України, Фондом державного майна України. Наразі триває робота щодо вишукування інших джерел, яких у

державі існує багато – понад 100 баз, реєстрів та кадастрів, проте далеко не всі вони відповідають потребам ревізорів.

Крім того, відповідно до Закону України “Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності”¹ (далі – Закон) Кабінетом Міністрів України прийнято майже 60 постанов для різних державних органів, якими затверджуються критерії оцінки ступеня ризику від здійснення господарської діяльності. За умови підключення до відомчих баз цих органів такі критерії можна також аналізувати на стадії планування контрольно-ревізійної роботи.

За Законом, ризик – кількісна міра небезпеки, що враховує ймовірність виникнення негативних наслідків від здійснення господарської діяльності та можливий розмір втрат від них. Саме тому доступ органів ДФІУ до електронних баз даних інших державних органів дасть змогу аналізувати інформацію про підконтрольні об’єкти, яку можна відображати в числовій формі, і надалі відбирати для контролю лише ті з них, діяльність яких становить загрозу економічній безпеці країни. Оперативний доступ до таких ресурсів сприятиме зменшенню паперового документообігу між державними органами, скороченню затрат часу на відповідні запити та терміни отримання відповідей.

Підсумовуючи викладене, слід зазначити, що автоматизація ризик-орієнтованого планування можлива лише за умови доступу органів ДФІУ до джерел інформації, в яких містяться об’єктивні дані про здійснення підконтрольними об’єктами господарської діяльності. Відсутність цієї інформації унеможливує відповідний аналіз і призводить до застосування ризик-орієнтованого підходу тільки для уточнення окремих даних щодо об’єктів контролю. Наразі ризики вносяться ревізорами до планів у ручному режимі.

Отже, процес планування контрольно-ревізійної роботи і відбору підконтрольних об’єктів, видів діяльності та окремих галузей для інспектування на підставі оцінки ризиків є науково обґрунтованим, оскільки створюватиме умови для структурування завдань контролю, що забезпечуватиме здійснення державою її контрольних функцій як у бюджетному процесі, так і в управлінні державним майном.

Водночас будь-яка ризик-орієнтована система базується на тому, що контролюючий орган за рахунок поінформованості на більш ранній ста-

¹ Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності : закон України від 05.04.2007 № 877-V [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/877-16>.

дії про можливі випадки порушення законодавства відповідно оперативно реагує на них належними діями.

Проте остаточному переходу органів ДФІУ до здійснення інспектування на підставі аналізу ризиків у діяльності підконтрольних об'єктів заважають наявні на сьогодні процедурні та правові обмеження, які не сприяють оперативному реагуванню на інформацію про можливі фінансові порушення та забезпеченню раптовості контролю.

1. Правові обмеження в Законі України “Про державну контрольно-ревізійну службу України”.

Так, ст. 11 цього закону передбачає, що запланована виїзна перевірка вноситься до плану контрольно-ревізійної роботи ДФІУ в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі. Крім того, у ст. 11 зазначено, що “виїзна перевірка, не передбачена планом, може здійснюватися тільки у випадку наявності причин для її проведення на підставі відповідного судового рішення. Позапланова ревізія підконтрольної установи не може проводитися частіше одного разу на квартал”¹.

Незаплановані контрольні заходи виконуються на основі різноманітних запитів вищестоящих органів. Багато таких заходів є справді терміновими і необхідними у зв'язку з високим ризиком неналежного управління державними ресурсами. Однак вище керівництво ДФІУ не має повноважень на власний розсуд вживати контрольні заходи після надання необхідних запитів. ДФІУ потребує дозволу суду для того, щоб розпочати перевірку. Але отримання судового рішення про таке термінове повідомлення з метою захисту державних коштів законодавством не гарантовано.

Запровадження підходу до планування контрольно-ревізійної роботи на основі оцінки ризику передбачає, що територіальний орган ДФІУ має повноваження вирішувати, які саме контрольні заходи і перевірки виконувати і в якому обсязі. Це припущення базується на основі оцінки ризику стосовно операцій з державними коштами і майном.

Визначення часових рамок, обмеження обсягу і тривалості перевірки, регулярність контрольно-ревізійних заходів повинні залежати виключно від рішень керівництва органу ДФІУ. Тому в ст. 11 слід передбачити такі положення:

- тривалість запланованої виїзної перевірки не повинна перевищувати 30 робочих днів;

¹ Про державну контрольно-ревізійну службу України : закон України від 26.01.1993 № 2939-ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 13. – Ст. 110.

- тривалість незапланованої виїзної перевірки (не передбаченої планом) не повинна перевищувати 15 робочих днів;
- продовження терміну проведення виїзної перевірки, запланованої або незапланованої, можливе виключно на підставі судового рішення на строк – не більше 15 робочих днів (для планової перевірки) і 5 робочих днів (для перевірки, яка є неплановою).

2. Відмова іншим державним органам у доступі до інформації про функціонування і діяльність бюджетних та комерційних організацій (стосовно витрачання державних коштів і отримання прибутків державою), якою ці органи володіють, відповідно до їх компетенції, тоді як органи ДФІУ мають право на отримання такої інформації.

Щодо подальших шляхів реформування інспектування в Україні, то слід наголосити на необхідності визначення стратегічних підходів до зміцнення фінансової дисципліни, підвищення ефективності та оперативності проведення перевірок. Для удосконалення інспектування як інструменту виявлення і документування порушень з ознаками шахрайства такі підходи мають передбачати підвищення оперативності інспектування як форми контрольно-ревізійної роботи та перехід до його проведення на підставі аналізу ризиків у діяльності об'єктів контролю. До того ж модернізоване інспектування надасть змогу визначати високоризикові господарські операції і завчасно реагувати на можливі порушення; виявляти факти шахрайства; підвищувати дієвість цього контрольного заходу в частині повноти усунення порушень. Це сприятиме удосконаленню механізмів, що забезпечуватимуть фінансову спроможність національної економіки та безпеку держави.

Застосування підходу щодо оцінки ризиків фінансово-господарської діяльності бюджетних установ та організацій допоможе органам ДФІУ відійти від ідентифікації порушень, пов'язаних із нецільовим використанням бюджетних коштів, і спрямувати зусилля на ефективне управління ризиками настання цих порушень. Завдяки виокремленню із загальної сукупності фінансових порушень фактів із ознаками шахрайства, а також встановленню відповідних критеріїв таких операцій та оцінки ризиків органи ДФІУ зможуть зосередитися саме на об'єктах контролю, де ймовірність істотних порушень є найвищою.

Зазначене сприятиме зменшенню видатків на інспектування через скорочення кількості перевірок організацій, установ і суб'єктів господарювання державного й комунального секторів економіки, де рівень фінансово-бюджетної дисципліни є достатнім. Відокремлення пору-

шень із ознаками шахрайства від методологічних помилок або технічних описок у бухгалтерських документах і фінансовій звітності – виважене рішення.

Загалом розвиток інспектування передбачає реформування чинного порядку попереднього контролю, що має надати керівникам більше можливостей для реального управління, а саме: порядок контролю за фактом слід модернізувати від традиційного інспектування в міру розвитку внутрішнього аудиту та підзвітності керівників. Розвиток підзвітності керівників повинен розглядатись як головне завдання.

Робота в цьому напрямі триває. На сьогодні ДФІУ є учасником проекту “Модернізація державних фінансів”, яким передбачено створення інформаційно-аналітичної системи управління державними фінансами (далі – СУДФ). Одним із важливих етапів створення СУДФ є вдосконалення підходів до планування контрольної-ревізійної роботи шляхом запровадження механізму відбору об’єктів для контролю.

Під час реалізації проекту спільно з іноземними експертами розроблено методологію накопичення та оцінки ризиків, покладену в основу подальших досліджень у цьому напрямі. Крім того, органи ДФІУ самостійно напрацьовують методичну базу щодо оцінки діяльності підконтрольних об’єктів за ризиками.

Зокрема, з метою упорядкування цього процесу ДФІУ листами від 28.03.2011 № 02-18/363 та від 03.11.2011 № 02-18/121 довела до територіальних органів орієнтовні переліки ризиків допущення фінансових порушень, які поділено на групи за такими *критеріями*:

- обсяги фінансових і матеріальних ресурсів держави, що перебувають у розпорядженні об’єкта контролю;
- результати раніше проведених контрольних заходів;
- характер фінансових операцій;
- напрями використання коштів та майна;
- характер і специфіка діяльності об’єкта контролю;
- практика здійснення об’єктом господарської діяльності;
- особисті якості керівних та інших посадових осіб об’єкта контролю тощо.

Для інформаційної підтримки відбору об’єктів контролю шляхом аналізу ризиків їх діяльності територіальні органи ДФІУ листом від 03.02.2012 № 02-18/127 зобов’язано направляти до підконтрольних установ запити про надання інформації щодо їх діяльності з подальшим проведенням аналізу наявності ризиків.

Наказом ДФІУ від 09.02.2011 № 24 затверджено Порядок взаємодії територіальних органів ДФІУ при проведенні контрольних заходів, яким деталізовано всі аспекти інформаційного обміну між профільними підрозділами, зокрема на стадії планування контрольної-ревізійної роботи.

Крім того, територіальні органи ДФІУ зобов'язано включати до планів лише ті контрольні заходи, проведення яких є актуальним та має виняткову важливість для покращання стану фінансово-бюджетної дисципліни в регіоні.

Удосконалення процедури планування контрольної-ревізійної роботи здійснюється і в інших напрямках. Так, наказом ДФІУ від 14.02.2012 № 59¹ змінено підходи до формування планів об'єднаних та міжрайонних інспекцій, які є структурними підрозділами територіальних органів ДФІУ та не мають статусу юридичної особи. Цими змінами, зокрема, передбачено, що плани контрольної-ревізійної роботи окремо не складаються, а всі питання, що стосуються організації і проведення ними контрольної-ревізійної роботи, відображаються у планах територіальних органів ДФІУ. Таким чином, зміни до планів територіальних органів ДФІУ низової ланки тепер вносяться шляхом погодження пропозицій з ДФІУ та прийняття відповідного наказу, а не за одноосібним рішенням керівника територіального органу ДФІУ, як було раніше.

Зазначене дасть змогу забезпечити єдиний підхід до формування планів у системі органів ДФІУ, прозорість їх діяльності та контроль за здійсненням контрольної-ревізійної роботи як на рівні ДФІУ, так і з боку громадськості, оскільки замість у середньому двох десятків планових документів на регіон тепер створюватиметься лише один. Дотримання такої процедури дасть можливість знизити кількість малозначних контрольних заходів, підвищить їх оперативність і результативність, що сприятиме зміцненню фінансової дисципліни в державі.

У найближчому майбутньому передбачається прийняття нової редакції Положення про планування контрольної-ревізійної роботи Державною фінансовою інспекцією України та її територіальними органами, яка дасть змогу повністю перейти до ризик-орієнтованого підходу при пла-

¹ Положення про планування контрольної-ревізійної роботи Державною фінансовою інспекцією України та її територіальними органами : затв. наказом Головного контрольної-ревізійного управління України від 26.10.2005 № 319 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.dkrs.gov.ua/kru/uk/publish/article/84775>.

нуванні контрольно-ревізійної діяльності. Передбачається також спрощення форми плану, зменшення та чітке регламентування узгоджувальних процедур, приведення їх у відповідність до новітніх змін у законодавстві.

Запровадження ризик-орієнтованого підходу у плануванні контрольно-ревізійної діяльності дасть змогу нівелювати корупціогенні чинники, оскільки він перешкоджатиме маніпулюванню при виборі об'єктів для проведення інспектування та виведе його з-під дії людського фактора. Крім того, такий підхід зменшить втручання держави у діяльність суб'єктів господарювання та посилить складову попередження незаконних витрат державних ресурсів.

ВИСНОВКИ ДО РОЗДІЛУ 13

Виконання Програми економічних реформ на 2010–2014 роки “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава” вимагає реформування державного фінансового контролю (далі – ДФК) для підвищення прозорості та результативності управління державними фінансами, покращання адміністративної та управлінської культури, визначення реальної вартості прийняття політичних рішень у секторі загального державного управління України. Прискорення проведення необхідних реформ у цих напрямках є особливо актуальним у контексті модернізації управління державними фінансами, інноваційними механізмами якого визнані, зокрема: посилення фінансового контролю за цільовим і ефективним використанням бюджетних коштів, приведення внутрішнього аудиту у відповідність до стандартів ЄС, посилення інституційної ролі Міністерства фінансів України щодо контролю за органами, які займаються доходами і видатками бюджетів, запровадження ефективного моніторингу фінансово-господарської діяльності підприємств державного сектору економіки.

1. Передумовами запровадження функції внутрішнього аудиту в системі центральних органів виконавчої влади (ЦОВВ) і реформування вітчизняної системи державного внутрішнього фінансового контролю (ДВФК) є: погіршення стану фінансово-бюджетної дисципліни; зростання обсягів фінансових порушень, пов'язаних як із прямими порушеннями законодавства і неефективним управлінськими рішеннями, наслідками яких є значні збитки держави, так і з бухгалтерськими помилками; неспроможність інспектування, що здійснюється через

великий проміжок часу (два – три і більше років після управлінського рішення або події), зменшити кількість і обсяги фінансових порушень та спричинені ними збитки; децентралізація державного управління та посилення відповідальності керівника за результати діяльності установи; вимоги щодо необхідності адаптації вітчизняної системи ДВФК до правил країн ЄС, які стали передумовою вступу України до ЄС (переговорна глава 32 Плану дій “Україна – ЄС”).

2. Якщо розглянути вітчизняну систему державного фінансового контролю як трирівневу модель, найвищим рівнем контролю в якій є зовнішній контроль, що здійснюється від імені парламенту (зовнішній парламентський контроль) та уряду (централізований зовнішній урядовий контроль), то два останні рівні моделі (децентралізовані підрозділи внутрішнього аудиту, що оцінюють і підтримують ефективність чинної системи внутрішнього контролю), базуючись на відповідальності та підзвітності керівника організації будь-якого рівня, становитимуть систему ДВФК європейського зразка, прийняту в Україні як основу для реформування.

3. Формування дієвої системи ДВФК як одного з інноваційних механізмів стратегії управління державними фінансами має підвищити рівень прозорості діяльності державних органів, зміцнити їх інституційну спроможність і функціональну ефективність. Об’єктивна потреба у формуванні такої системи здобула офіційне визнання з прийняттям Концепції розвитку державного внутрішнього фінансового контролю на період до 2017 року¹. На сьогодні у вітчизняному законодавстві вже зроблено немало кроків щодо реформування вітчизняної системи ДВФК відповідно до європейських стандартів. Так, із запровадженням з 1 січня 2011 р. нової редакції Бюджетного кодексу України отримали чіткіше визначення питання обов’язковості запровадження в органах державного сектору базових компонентів європейської моделі ДВФК* – внутрішнього контролю і внутрішнього аудиту та відповідальності ке-

¹ Про схвалення Концепції розвитку державного внутрішнього фінансового контролю на період до 2017 року : розпорядження Кабінету Міністрів України від 24.05.2005 № 158-р (із змінами, внесеними згідно з розпорядженнями Кабінету Міністрів України від 22.10.2008 № 1347-р, від 23.12.2009 № 1601-р, від 07.09.2011 № 968-р) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=158-2005-%F0>.

* В оригіналі – публічного внутрішнього фінансового контролю (Public Internal Financial Control – PIFC).

рівників за впровадження й ефективне функціонування цих компонентів в установі.

4. За останні два роки Україна досить відчутно просунулася на шляху запровадження функції внутрішнього аудиту в системі ЦОВВ. Вже сформована цілісна нормативно-правова база, яка на державному рівні регулює запровадження та функціонування підрозділів внутрішнього аудиту у вітчизняних органах державного та комунального сектору. Було прийнято постанову Кабінету Міністрів України “Деякі питання утворення структурних підрозділів внутрішнього аудиту та проведення такого аудиту в міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, їх територіальних органах та бюджетних установах, які належать до сфери управління міністерств, інших центральних органів виконавчої влади”¹ (далі – Постанова № 1001), якою затверджені Порядок утворення підрозділів внутрішнього аудиту в системі ЦОВВ та критерії визначення чисельності таких підрозділів, а також надано пропозиції щодо змісту проекту Типового положення про службу внутрішнього аудиту в ЦОВВ/установах.

Затверджено Стандарти внутрішнього аудиту², метою яких є визначення єдиних підходів та механізмів дослідження управлінських систем і процесів усередині ЦОВВ/установи, підготовки аудиторських висновків, оцінки якості внутрішнього аудиту, створення основи для удосконалення внутрішнього аудиту, та Кодекс етики працівників підрозділу внутрішнього аудиту³, що являє собою задекларовану в принципах систему моральних і професійних цінностей та правил поведінки працівників підрозділу внутрішнього аудиту або посадових осіб, на яких покладено повноваження здійснення внутрішнього аудиту і які добровільно взяли на себе зобов'язання дотримуватися вказаних принципів у професійній діяльності.

¹ Деякі питання утворення структурних підрозділів внутрішнього аудиту та проведення такого аудиту в міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, їх територіальних органах та бюджетних установах, які належать до сфери управління міністерств, інших центральних органів виконавчої влади : постанова Кабінету Міністрів України від 28.09.2011 № 1001 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 75. – Ст. 2799.

² Про затвердження Стандартів внутрішнього аудиту : наказ Міністерства фінансів України від 04.10.2011 № 1247 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 85. – Ст. 3131.

³ Про затвердження Кодексу етики працівників підрозділу внутрішнього аудиту: наказ Міністерства фінансів України від 29.09.2011 № 1217 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 83. – Ст. 3037.

5. Однак, порівнюючи стан запровадження функції внутрішнього аудиту в ЦОВВ (установах) із кращим світовим і європейським досвідом її застосування у державному секторі, слід відзначити певні труднощі й проблеми організаційного та методологічного характеру. Організаційна незавершеність процесу утворення нових ЦОВВ, неспроможність та/або недоцільність утворення посад державних внутрішніх аудиторів у ЦОВВ/установах із малою чисельністю працюючих на практиці спричинили невиконання вимог Постанови № 1001, згідно з якими утворення підрозділів внутрішнього аудиту мало відбутися з 1 січня 2012 р. шляхом реорганізації контрольно-ревізійних підрозділів, що здійснювали діяльність у системі ЦОВВ.

Крім того, через неповну методологічну розробленість питань проведення внутрішнього аудиту новоствореними підрозділами в їх практичну діяльність неналежним чином “вмонтовано” фінансовий аудит, аудит відповідності й аудит ефективності, котрі, як переконує міжнародний досвід, мають здійснюватися у комплексі для оцінювання всіх аспектів діяльності ЦОВВ (установ), а також заходів, що реалізуються їх керівниками для забезпечення дотримання принципів законності та ефективного використання бюджетних коштів, досягнення результатів відповідно до поставленої мети, виконання завдань, планів. Наразі аудит ефективності підрозділами внутрішнього аудиту, реорганізованими з контрольно-ревізійних підрозділів ЦОВВ (установ), майже не проводиться, а виконання фінансового аудиту й аудиту відповідності фактично зводиться до здійснення ревізій з елементами аудиту, що передбачає складання аудиторського звіту з висновками замість акта ревізії.

6. Оскільки інспектування закріплено за новоствореними підрозділами внутрішнього аудиту як функцію наступного контролю за дотриманням бухгалтерського і бюджетного законодавства, вирішити проблеми методологічного характеру щодо запровадження фінансового аудиту й аудиту відповідності може застосування на початковому етапі державними внутрішніми аудиторами методичних рекомендацій щодо проведення інспектування органами Державної фінансової інспекції України (ДФІУ)¹, за умови їх доопрацювання. Інноваційним механізмом у рамках такого підходу є удосконалення зазначених реко-

¹ Про затвердження Методичних рекомендацій щодо здійснення інспектування органами Державної фінансової інспекції України: наказ ДФІУ від 14.12.2011 № 90 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://document.ua/metodichni-rekomendaciyi-shodo-zdiisnennja-inspektuvannja-or-doc87927.html>.

мендацій у напрямі деталізації елементів фінансового аудиту й аудиту відповідності, таких як: визначення рівня суттєвості та її аналіз аудитором; формалізація й оцінка ризиків викривлення фінансової інформації; застосування методів аналізу даних, тестування систем та опитування й анкетування під час аудиту; підготовка звітів про результати аудиту з основними спостереженнями, знахідками, висновками і рекомендаціями аудитора для удосконалення системи управління в державному органі.

Аудит ефективності, на відміну від фінансового аудиту й аудиту відповідності, для новостворених підрозділів внутрішнього аудиту є принципово новим видом діяльності. Тому його запровадження особливо потребує розроблення та видання окремих методичних рекомендацій щодо проведення аудиту ефективності у контексті завдань, які повинні вирішувати державні внутрішні аудитори згідно з вимогами Постанови № 1001, а саме щодо здійснення:

- внутрішнього аудиту ефективності формування і виконання бюджетних програм;
- внутрішнього аудиту ефективності реалізації законодавчо закріплених за відповідним органом виконавчої влади функцій, адміністративних послуг;
- внутрішнього аудиту ефективності діючої у ЦОВВ (установі) системи внутрішнього контролю (СВК).

7. Незважаючи на те, що СВК, яка діє всередині ЦОВВ/установи, згідно з Постановою № 1001 була визначена як об'єкт внутрішнього аудиту, в Україні обізнаність керівників і персоналу з процедурами внутрішнього контролю, методологією оцінки ризиків та управління ними перебуває на початковому етапі. Як наслідок, у вітчизняних органах державної влади не сформована цілісна СВК у тому розумінні, в якому вона функціонує в країнах ЄС. За оцінкою міжнародних експертів, більшість механізмів, за допомогою яких необхідно удосконалювати СВК в Україні, на практиці фактично не використовуються або використовуються недостатньою мірою, у тому числі через відсутність нормативного підґрунтя для їх впровадження. Зокрема, йдеться про один із важливих компонентів СВК – управління ризиками, який є особливим підходом до державного управління і полягає в передбаченні та зменшенні негативних наслідків, невизначеності очікуваних результатів у діяльності органів державного сектору, а отже, і держави.

8. Сьогодні назріла необхідність наукового обґрунтування дієвої концепції управління ризиками в державному секторі, розроблення відпо-

відного методологічного підґрунтя для ухвалення практичних рішень, а також перекладення наукових праць цього напрямку в практичну площину й адаптації міжнародних теоретичних розробок у сфері управління ризиками до середовища, в якому воно застосовуватиметься (зокрема, притаманних державному сектору звичних понять і термінів та властивих йому умов діяльності, наприклад, соціальної, політичної і економічної нестабільності України). У зв'язку з цим як першочерговий крок пропонується інтегрування в українське середовище сучасної моделі управління ризиками за COSO-ERM, в якій встановлено основні принципи і концепції управління ризиками організації, а також наводяться загальна термінологія, чіткі вказівки і рекомендації щодо побудови й оцінки системи управління ризиками та її подальшого удосконалення. Це позитивно вплине на розвиток СВК у державному секторі, зміцнить фінансову дисципліну в країні й стандартизує її до міжнародних норм. Водночас запровадження цієї моделі має сприйматися не лише як приведення у відповідність до міжнародних стандартів вітчизняної практики управління ризиками в органах виконавчої влади, а і як новий погляд на забезпечення довгострокової життєздатності організацій державного сектору. Крім того, це надасть Україні можливість виконати ключову передумову вступу до Європейського Союзу, що випливає з вимог глави 28 *acquis communautaire*, а саме побудувати в Україні ефективну систему ДВФК.

9. Для впорядкування бюджетного процесу і забезпечення дотримання законодавства на всіх його стадіях актуальним є здійснення постійного державного фінансового контролю шляхом реалізації як наглядової, так і консультативно-дорадчої функції держави. Ефективність контролю державних фінансів залежить від його комплексності, повноти реалізації заходів для відшкодування завданих державі збитків, усунення причин, що призвели до втрат. Більшість із цих функцій покладено на органи ДФІУ. Порядок здійснення такого контролю потребує постійного удосконалення, оскільки наявні законодавчі неврегульованості не дають змоги повною мірою запобігти “розбазарюванню” бюджетних коштів, зловживанням із фінансовими і матеріальними ресурсами держави, а отже, й сприяти розвитку соціально-економічних відносин. Крім того, недосконала система державного фінансового контролю “створює” можливість для порушення законодавчих норм, зокрема і самими державними службовцями (корупційні діяння).

10. Одним із основних пріоритетів для органів ДФІУ у зв'язку з цим мають бути зменшення кількості проведених ревізій та підвищення їх

результативності завдяки запровадженню ризикорієнтованого підходу у планування контрольно-ревізійної діяльності. Такий підхід дасть змогу нівелювати корупціогенні чинники, оскільки виключає можливість маніпулювання при виборі об'єктів для проведення інспектування та виводить його з-під дії людського фактора, зменшить втручання держави у діяльність суб'єктів господарювання і посилить складову попередження незаконних витрат державних ресурсів.

11. Основними шляхами вдосконалення підходів до планування контрольно-ревізійної роботи органів ДФІУ із застосуванням ризикорієнтованого підходу є: 1) затвердження Порядку взаємодії профільних підрозділів територіальних органів ДФІУ на стадії планування контрольно-ревізійної роботи; 2) деталізація всіх аспектів інформаційного обміну між профільними підрозділами територіальних органів ДФІУ при проведенні контрольних заходів; 3) внесення змін до планів територіальних органів ДФІУ низової ланки шляхом погодження відповідних пропозицій з ДФІУ та видання відповідного наказу; 4) прийняття нової редакції Положення про планування контрольно-ревізійної роботи Державною фінансовою інспекцією України та її територіальними органами; 5) спрощення форми плану контрольно-ревізійної роботи, зменшення та чітке регламентування узгоджувальних процедур, а також приведення їх у відповідність до новітніх змін у законодавстві.

КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ УДОСКОНАЛЕННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНО-МЕТОДИЧНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БУХГАЛТЕРСЬКОГО ОБЛІКУ ТА ФІНАНСОВОЇ ЗВІТНОСТІ НЕПРИБУТКОВИХ ОРГАНІЗАЦІЙ В УКРАЇНІ

14.1. МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД РЕГУЛЮВАННЯ БУХГАЛТЕРСЬКОГО ОБЛІКУ І ФІНАНСОВОЇ ЗВІТНОСТІ НЕПРИБУТКОВИХ ОРГАНІЗАЦІЙ

Демократичне суспільство характеризується активною участю громадськості у процесі розвитку держави. Державні органи та суспільство одержують інформацію про економічні, соціальні, культурні проблеми за посередництва неприбуткових організацій, діяльність яких не спрямована на отримання прибутку, але задовольняє інтереси певних кіл громадськості та держави. Ставлення держави до третього сектору як до рівноправного партнера поширене у світі, виявляючись у наданні підтримки неприбутковим організаціям на загальнодержавному політичному рівні законами, урядовими політичними документами, двосторонніми договорами, постановами інших органів.

Міжнародний досвід регулювання третього сектору може розглядатися для більш детального вивчення і запозичення кращих практик в Україні. Ефективність співпраці між владою та неприбутковими організаціями в різних країнах забезпечується шляхом використання різноманітних підходів, так само як неоднаковим є рівень інтеграції державного і недержавного секторів, але робота ведеться за єдиної мети – формування ефективної системи співпраці держави та громадськості. Окремі елементи цих систем цілком придатні для використання у вітчизняних умовах.

Зважаючи на розширення інтеграційних процесів у розвитку світового господарства, значної популярності набуває ідея стандартизації бухгалтерського обліку, що передбачає встановлення єдиних норм і вимог до бухгалтерського обліку і статистики, застосування уніфікованого набору стандартів, які регулюють обліковий процес та відображення інформації у звітності. Станом на 2012 р. в Україні немає жодного на-

ціонального стандарту, який би враховував специфіку діяльності неприбуткових організацій. У такому випадку прийнято звертатися до міжнародних стандартів фінансової звітності (МСФЗ), але Комітет з міжнародних стандартів лише в перспективі має на меті розробити концепцію бухгалтерського обліку для організацій третього сектору. В цій ситуації особливий інтерес становить досвід країн, у яких розроблені та застосовуються стандарти обліку неприбуткових організацій.

Неприбуткові організації в Сполучених Штатах Америки

Регулювання діяльності неприбуткових організацій (Non-Profit Corporation) здійснюється на основі податкового законодавства. Ст. 501 Податкового кодексу¹ містить критерії надання статусу звільненої від оподаткування організації. Неприбутковою організацією в США є компанія, мета створення якої полягає не в отриманні прибутку від здійснення комерційної діяльності або в подальшому розподілі цього прибутку між акціонерами компанії. Структура побудови некомерційної організації загалом ідентична звичайній корпорації (C Corporation), але некомерційна організація може бути створена також у формі Non-Stock Organisation (компанії, що не має акцій).

На федеральному рівні не існує законодавства щодо неприбуткових організацій. Формується некомерційна організація згідно з законодавчими нормами відповідного штату.

Неприбуткова організація створюється шляхом реєстрації у реєстрі підприємств відповідного штату свідоцтва (Articles of Incorporation), у тексті якого містяться пункти, що вказують на неприбутковий характер діяльності компанії. Процедура реєстрації має повідомний, а не дозвільний характер. Після подання необхідних документів такий статус надається владою конкретного штату на термін від шести місяців до одного року. Спрямованість діяльності неприбуткових організацій не має значення, оскільки право зборів як таке гарантоване Конституцією США. Неприбуткові організації створюються здебільшого у формі асоціацій (організації, які мають членство) і фондів (широке поняття для організацій, що не мають членства та створених на основі майнового внеску). Реєстрація проводиться тільки з метою оподаткування.

¹ Податковий кодекс США [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.fourmilab.ch/ustax/www/t26-A-1-F-I-501.html>.

Обмеження на неприбуткові організації поширюються щодо фінансування фізичними та юридичними особами політичної діяльності в США, насамперед на виділення коштів на ведення виборчих кампаній. Правове регулювання цих питань здійснюється відповідно до закону Federal Election Campaign Act. Встановлено жорсткі ліміти на суми, що виділяються безпосередньо кандидатам на ведення президентської передвиборчої кампанії. Також діють певні обмеження на розміщення реклами на замовлення корпорацій, профспілок та неурядових організацій у період передвиборної кампанії. Фінансування будь-яких видів виборчої діяльності в США іноземними громадянами та організаціями заборонено.

Крім того, для неприбуткових організацій діє заборона:

- на одержання та використання національними комітетами політичних партій так званих м'яких грошей, тобто пожертвувань, призначених на здійснення діяльності, формально не пов'язаної прямо з обранням того чи іншого кандидата на виборну посаду;
- на участь у передвиборчих політичних кампаніях, заняття пропагандою конкретних законів і діяльність, що приносить прибуток (якщо така організація хоче зайнятися одним із цих законних видів діяльності, то вона зобов'язана перереєструватися вже як комерційна організація і платити податки);
- на використання корпораціями, банками загальнонаціонального масштабу і профспілками власних коштів корпоративного прибутку та профспілкових грошей з метою впливу на федеральні вибори.

Нагляд за діяльністю неприбуткових організацій здійснюють спеціальні підрозділи податкових органів, які також проводять аудиторські перевірки правильності витрачання коштів. У разі виявлення порушень такої організації відмовляють у продовженні реєстрації.

З 1985 р. для американських некомерційних організацій була розроблена концепція, яка містить спеціалізовані принципи бухгалтерського обліку. Стандарти обліку побудовані за принципом відповідності неприбуткових організацій комерційним організаціям. У стандарті FAS 116¹ вказується, що застосування терміна "спеціалізований" для позначення бухгалтерського обліку некомерційних організацій далі непри-

¹ Nonprofit Accounting Basics [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nonprofitaccountingbasics.org/contributions-financial-statementsreporting/fas-116>.

пустиме і принципи обліку мають бути спільними для комерційних і неприбуткових організацій. Фінансове Правління стандартів бухгалтерського обліку виходить з такого:

- неприбуткові організації не тільки отримують товари і послуги від донорів, а й виробляють і розподіляють їх, використовуючи різні ресурси;
- неприбуткові організації одержують активи (ресурси) за рахунок готівкових розрахунків, зобов'язань та внесків;
- активи (ресурси) неприбуткові організації можуть витратити на забезпечення наданих нею послуг у тому ж періоді, в якому вони отримані, або пізніше, а деякі види ресурсів витрачаються поступово протягом тривалого проміжку часу;
- усі активи, які витрачаються для досягнення цілей організації, мають вартість.

Неприбуткові організації в Канаді

Спеціальне законодавство, що регулює діяльність неприбуткових організацій, перебуває у стадії розроблення комітетом, який об'єднує представників неурядових організацій. У Канаді немає єдиного юридичного визначення неприбуткових організацій. Закон, що приймається стосовно некомерційних об'єднань та інших об'єднань без акціонерного капіталу, розглядає поняття “некомерційні об'єднання” або “об'єднання без акціонерного капіталу”¹.

Неприбуткові організації національного масштабу підпадають під регулювання Закону про корпорації (Canada Corporation Act), за яким вони не мають право випускати акції, а їх члени не отримують фінансових вигід.

Регулюється діяльність неприбуткових організацій, як і в США, на основі податкового законодавства, за яким вони звільнені від сплати податку на прибуток. Реєстрацію і нагляд за діяльністю неприбуткових організацій, так само як і в США, здійснюють уряди провінцій. У деяких провінціях ухвалено спеціальні законодавчі акти, що регулюють процес отримання коштів для потреб неприбуткових організацій.

Неприбуткові організації підзвітні Агентству з доходів і митних зборів (Canada Customs and Revenue Agency), юрисдикція якого охоплює

¹ Legislationline [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://legislationline.org/ru/topics/country/38/topic/1/subtopic/18>.

реєстрацію неприбуткових організацій на федеральному рівні і прямий контроль за їх фінансовою діяльністю, а також аудиторську перевірку їхньої діяльності. У разі виявлення порушень НКО відмовляють у подальшій реєстрації.

У Канаді діє заборона для неприбуткових організацій на використання благодійних коштів з політичною метою, лобіювання, включення політичних завдань до статутів благодійних та волонтерських організацій.

Неприбуткові організації в Німеччині

Спеціального законодавства щодо регулювання діяльності неприбуткових організацій немає. Некомерційні спілки (до них належать неприбуткові організації) підпорядковуються положенням Цивільного кодексу (Buergerliches Gesetzbuch) Німеччини в частині, що стосується їх реєстрації як спілок, фондів, їх фінансової звітності.

Некомерційні спілки не можуть як мету господарської діяльності ставити отримання прибутку (ст. 21 Цивільного кодексу). При створенні суспільно корисних союзів або товариств (gemeinnuetziger eingetragener Verein) не потрібна наявність статутного фонду, що певним чином стимулює заснування таких структур. Засновниками можуть стати фізичні та юридичні особи числом не менше семи. Товариство набуває правоздатності з моменту реєстрації його установчих документів у дільничному суді за юридичною адресою.

Неприбуткові організації у Франції

Спеціальних законів або положень щодо регулювання діяльності неприбуткових організацій у французькому праві немає. Такі організації, як будь-які асоціації, щоб отримати статус юридичної особи і певні права, мають зареєструватися в префектурі, повідомити цілі та завдання своєї діяльності, а також надати статут. Префектура у процесі реєстрації може здійснювати необхідний контроль, вимагати пояснення щодо джерел фінансування.

Неприбуткові організації у пострадянських країнах.

Законодавство про неприбуткові організації на пострадянському просторі почало формуватися лише в 90-х роках ХХ ст. після розпаду СРСР. Хоч окремі нормативно-правові акти, що регулювали розвиток

культури, науки, освіти, медицини та соціального захисту, які надавали цим організаціям спеціальний статус, були прийняті за радянських часів. Так, норми про неприбуткові установи та організації, що не ставили мети отримання та розподілу прибутку, з'явилися ще в 30-х роках ХХ ст. Першим нормативним актом, що стосувався неприбуткових організацій, була постанова ЦВК РНК СРСР від 06.01.1930 “Про порядок установи та ліквідації Всесоюзних товариств та спілок, які не ставлять мети одержання прибутку” та Положення про добровільні товариства і спілки, затверджене постановою ЦВК РНК РРФСР від 10.07.1932¹. За тих часів для означення неприбутковості організації законодавчо застосовувалася форма “громадські організації”.

Уперше некомерційні організації було виокремлено серед суб'єктів господарювання Основами цивільного законодавства СРСР і республік від 31.05.1991². У наступні роки більшість пострадянських країн забезпечила необхідні правові умови для створення та функціонування неприбуткових організацій (табл. 14.1.1).

У Росії формування нормативної бази щодо неприбуткових організацій було розпочато прийняттям у 1990 р. Закону СРСР “Про громадські об'єднання”³, який спростив процедуру реєстрації та розширив перелік законодавчо визнаних видів об'єднань. Формування регламенту неприбуткових організацій Росії було продовжено прийняттям серії законів Російської Федерації:

- Федерального закону “Про громадські об'єднання”⁴ від 19.05.1995 № 82-ФЗ, який спочатку передбачав п'ять, а тепер шість організаційно-правових форм громадських об'єднань;
- Закону РРФСР “Про свободу віросповідання” від 25.10.1990 № 267-1⁵, в якому релігійні об'єднання розглядалися як один з видів

¹ *Александрова А. С.* Законодательство о некоммерческих юридических лицах: от филантропии к удовлетворению социальных и духовных потребностей людей / А. С. Александрова // Академический вестник. – 2009. – № 2. – С. 5–11.

² Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. – 1991. – № 26. – С. 733.

³ Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. – 1990. – № 42. – С. 839.

⁴ Об общественных объединениях : федеральный закон Российской Федерации от 19.05.95 № 82-ФЗ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakonprost.ru>.

⁵ Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. – 1990. – № 21. – С. 240.

Таблиця 14.1.1

Нормативно-правове регулювання неприбуткових організацій в пострадянських країнах

Країна	Головне законодавство	Положення, що регулюються
Білорусь	<p>Закон про громадські об'єднання (1994, зі змінами 2003);</p> <p>Закон про громадські об'єднання (1994, зі змінами 2003);</p> <p>Закон про свободу совісті та релігійні організації (1992, зі змінами 2002);</p> <p>Закон про державну підтримку молодіжних і дитячих громадських об'єднань у Республіці Білорусь (1999);</p> <p>Цивільний Кодекс (1999)</p>	<p>Цивільний кодекс Республіки Білорусь визначає кілька видів громадських об'єднань:</p> <ul style="list-style-type: none"> – громадські та релігійні організації (об'єднання); – спілки юридичних осіб (об'єднання); – фонди та інститути; – споживчі кооперативи (ст. 46 Цивільного кодексу Республіки Білорусь від 01.07.1999)
Таджикистан	<p>Закон про громадські об'єднання (1998);</p> <p>Закон про благодійну діяльність (2003);</p> <p>Закон про релігії та релігійні організації (1994, зі змінами 1999);</p> <p>Закон про мікрофінансові організації (2004);</p> <p>Закон про державну реєстрацію юридичної особи (2003)</p>	<p>Конституція містить перелік різних об'єднань громадян, включаючи громадські організації та об'єднання, політичні партії, релігійні організації, групи громадян, рухи (ст. 6, 8, 10, 25, 26, 28, 31). Цивільний кодекс звертається до поняття "некомерційна організація" щодо юридичних осіб, створених у формі споживчих кооперативів, громадських чи релігійних організацій, які фінансуються власником установ, благодійних та інших фондів, а також в інших формах, передбачених законом (п. 3 ст. 50). Цивільний кодекс також вказує, що стосовно громадських і релігійних організацій (об'єднань), благодійних та інших громадських фондів, об'єднань юридичних осіб (асоціацій і союзів) їх засновники та учасники не мають майнових прав (п. 3 ст. 48). Серед різних форм об'єднань громадян трактувати членство, не пов'язане з отриманням прибутку, як основну мету можна лише стосовно громадських об'єднань</p>

Продовження табл. 14.1.1

Країна	Головне законодавство	Положення, що регулюються
Киргизстан	Закон про державну реєстрацію юридичних осіб (1996, зі змінами 2007); Закон про свободу віросповідання і Релігійних Організацій (1991, зі змінами 1997); Закон про некомерційні організації (1999)	Цивільний кодекс визначає поняття юридичної особи, одним із видів якої може бути некомерційна організація. Громадські об'єднання належать до некомерційних організацій, що мають членство. Закон визначає некомерційну організацію як "добровільну самоврядувану організацію, створену фізичними і (або) юридичними особами на основі спільності їх інтересів для реалізації духовних чи інших немагтеріальних потреб в інтересах своїх членів і (або) всього суспільства, для якої отримання прибутку не є основною метою діяльності, а отриманий прибуток не розподіляється між членами, засновниками та посадовими особами". Відповідно до Цивільного кодексу до некомерційних організацій також належать політичні партії, професійні спілки, релігійні організації, кооперативи, кредитні спілки, і їх діяльність регулюється спеціальними законами (див. перераховані закони та положення Цивільного кодексу)
Узбекистан	Закон про недержавні некомерційні організації (1999, зі змінами 2004); Закон про гарантії діяльності недержавних некомерційних організацій (2007); Закон про благодійність (2007); Закон про громадське об'єднання (1991, зі змінами 2004); Закон про свободу совісті та релігійні організації (1991 зі змінами 1998); Закон про громадські фонди (2003)	Під некомерційною організацією розуміється самоврядна організація, створена на добровільній основі фізичними особами та / або юридичними особами, не ставить вилучення доходу (прибутку) як основну мету своєї діяльності і не розподіляє отриманий дохід між учасниками або членами. Некомерційні організації можуть створюватися у формі громадського об'єднання, громадського фонду, установи, а також об'єднань юридичних осіб — спілок, створюваних некомерційними організаціями з метою координації діяльності, або в іншій формі, передбаченій законодавством (у Цивільному кодексі також вказано орган самоврядування громадян і споживчий кооператив)

Продовження табл. 14.1.1

Країна	Головне законодавство	Положення, що регулюються
Молдова	Закон про фонди (1999)	Регулюється порядок утворення, функціонування та припинення діяльності фондів. Фонд є некомерційною організацією, яка не має членства, створена на основі установчого документа одним або кількома фізичними та/або юридичними особами, наділена майном, відокремленим та окремим від майна засновників, яке призначене для досягнення некомерційних цілей, передбачених статутом
Азербайджан	Закон про неурядові організації (громадські об'єднання і фонди) (2000, зі змінами 2002); Закон про грант (1998, зі змінами 2002)	Неурядова організація: – громадське об'єднання – добровільна, самокерована неурядова організація, не передбачає як основну мету діяльності отримання прибутку і не розподіляє отриманий дохід серед своїх членів, створена в цілях, визначених у її установчих документах, за ініціативою декількох фізичних і (або) юридичних осіб, що об'єдналися на основі спільних інтересів; – фонд – неурядова організація, яка не має членів, заснована однією або кількома фізичними і (або) юридичними особами на основі добровільного майнового внеску, яка ставить соціальні, благодійні, культурні, освітні чи інші суспільно корисні цілі
Казахстан	Закон про діяльність міжнародних та іноземних некомерційних організацій у Республіці Казахстан; Закон № 3-1 про громадські об'єднання (1996); Закон № 142-II про некомерційні організації (2001)	Законодавство використовує термін “некомерційна організація”, що об'єднує організації з різною правовою формою, такі як установи, громадські об'єднання, акціонерні товариства, споживчі кооперативи, фонди, релігійні об'єднання, об'єднання юридичних осіб у формі асоціації (спілки) і створені в іншій формі, передбаченій законодавчими актами

Продовження табл. 14.1.1

Країна	Головне законодавство	Положення, що регулюються
	<p>Закон № 1128-ХІІ про свободу віросповідання та релігійні об'єднання (1992, зі змінами 1997);</p> <p>Закон № 197-ІІ про споживчі кооперативи (2001);</p> <p>Закон № 2198 про державну реєстрацію юридичних осіб та облікову реєстрацію філій і представництв (1995)</p>	<p>Некомерційні організації можуть створюватися для досягнення соціальних, культурних, наукових, освітніх, благодійних цілей, а також для захисту прав і свобод людини. Некомерційні організації можуть ставити цілі, спрямовані як на забезпечення суспільних благ, так і благ своїх членів (ст. 4 Закону про некомерційні організації)</p>

Складено автором.

- громадських організацій з встановленням для них подібного порядку створення та діяльності;
- Цивільного кодексу Російської Федерації¹ від 30.11.1994 № 51-ФЗ – Частина 1, норми якого щодо неприбуткових організацій зведені в єдиний розділ “Некомерційні організації” (ст. 116–123 ГК РФ);
 - Федерального закону “Про некомерційні організації” від 12.01.1996 № 7-ФЗ², яким визначено основні форми неприбуткових організацій та закріплено основні принципи їх функціонування;
 - Житлового кодексу Російської Федерації³ від 29.12.2004 № 188-ФЗ;
 - Федерального закону “Про політичні партії”⁴ від 11.07.2001 № 95-ФЗ;
 - Федерального закону від 11.08.1995 № 135-ФЗ “Про благодійну діяльність та благодійні організації”⁵;
 - Федерального закону “Про загальні принципи організації громад корінних нечисленних народів Півночі, Сибіру і Далекого Сходу Російської Федерації”⁶ від 20.07.2000 № 104-ФЗ.

Федеральний закон “Про некомерційні організації” від 12.01.1996 № 7-ФЗ (далі – Закон № 7-ФЗ) визначає правове становище, порядок створення, діяльності, реорганізації та ліквідації некомерційних організацій як юридичних осіб, формування та використання майна некомерційних організацій, права і обов’язки їх засновників (учасників), основи управління некомерційними організаціями та можливі форми їх підтримки органами державної влади та органами місцевого самоврядування, окреслює межі підприємницької діяльності.

Закон № 7-ФЗ застосовується до всіх некомерційних організацій, які створені або створюються на території Російської Федерації, оскільки

¹ Гражданский кодекс Российской Федерации от 30.11.1994 № 51-ФЗ. – Ч. 1 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.consultant.ru>.

² О некомерческих организациях : федеральный закон России от 12.01.1996 № 7-ФЗ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.consultant.ru>.

³ Жилищный кодекс РФ от 29.12.2004 № 188-ФЗ // СЗ РФ. – 2005. – № 1 (ч. 1). – Ст. 14.

⁴ О политических партиях : федеральный закон от 11.07.2001 № 95-ФЗ// СЗ РФ. – 2001. – № 29. – Ст. 2950.

⁵ О благотворительной деятельности и благотворительных организациях : федеральный закон от 11.08.1995 № 135-ФЗ // СЗ РФ. – 1995. – № 33. – Ст. 3340.

⁶ Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации : федеральный закон от 20.07.2000 № 104-ФЗ // СЗ РФ. – 2000. – № 30. – Ст. 3122.

інше не встановлено цим законом та іншими федеральними законами. Дія норм цього Закону в частині або в цілому не поширюється на окремі види некомерційних організацій: споживчі кооперативи, товариства власників житла та садівничі, городні й дачні об'єднання громадян, діяльність яких регулюється Цивільним, Житловим кодексами та відповідними законами. Крім того, регулювання правового становища некомерційних організації здійснюється також за допомогою низки підзаконних нормативних актів: указів президента РФ та постанов уряду РФ. Уряд РФ має право приймати постанови, що містять норми, присвячені діяльності некомерційних організацій, лише у випадках, прямо передбачених законами або указами президента Російської Федерації.

Статтею 2 Федерального закону "Про некомерційні організації" визначено, що некомерційною є організація, яка не має вилучення прибутку як основну мету своєї діяльності і не розподіляє отриманий прибуток між учасниками. Некомерційні організації можуть створюватися з метою:

- досягнення соціальних, благодійних, культурних, освітніх, наукових і управлінських цілей;
- охорони здоров'я громадян;
- розвитку фізичної культури і спорту;
- задоволення духовних та інших нематеріальних потреб громадян;
- захисту прав, законних інтересів громадян і організацій;
- вирішення спорів і конфліктів;
- надання юридичної допомоги;
- в інших цілях, спрямованих на досягнення суспільних благ.

Соціально орієнтованими визнаються некомерційні організації, які створені в передбачених цим Законом формах (за винятком державних корпорацій, державних компаній, громадських об'єднань, які є політичними партіями) і здійснюють діяльність, спрямовану на вирішення соціальних проблем, розвиток громадянського суспільства в Російській Федерації, а також види діяльності, передбачені ст. 31.1 Закону № 7-ФЗ.

Некомерційні організації можуть створюватися у формі:

- громадських або релігійних організацій (об'єднань);
- громад корінних нечисленних народів Російської Федерації;
- козацьких товариств;
- некомерційних партнерств;
- установ;
- автономних некомерційних організацій;

– соціальних, благодійних та інших фондів, асоціацій і союзів, а також в інших формах, передбачених федеральними законами.

Правове становище некомерційної організації регулюється ст. 3 Закону № 7-ФЗ, за якою:

1. Некомерційна організація вважається створеною як юридична особа з моменту її державної реєстрації в установленому Законом порядку, має у власності або в оперативному управлінні відокремлене майно, відповідає (за винятком випадків, встановлених Законом) за своїми зобов'язаннями цим майном, може від свого імені набувати і здійснювати майнові й немайнові права, виконувати обов'язки, бути позивачем і відповідачем у суді.

Некомерційна організація повинна мати самостійний баланс та (або) кошторис.

2. Некомерційна організація створюється без обмеження строку діяльності, якщо інше не встановлено її установчими документами.

3. Некомерційна організація має право в установленому порядку відкривати рахунки в банках на території Російської Федерації і за межами її території, за винятком випадків, встановлених Федеральним законом.

4. Некомерційна організація має печатку з її повним найменуванням російською мовою.

Некомерційна організація має право мати штампи і бланки зі своїм найменуванням, а також зареєстровану в установленому порядку емблему.

Форми некомерційних організацій за Законом № 7-ФЗ наведені у табл. 14.1.2.

Правове регулювання державних корпорацій здійснюється Цивільним кодексом Російської Федерації та Федеральним законом "Про некомерційні організації". Особливості правового становища державних корпорацій встановлюються законом, що передбачає створення конкретної корпорації, який має пріоритет стосовно Федерального закону "Про некомерційні організації".

Порядок створення некомерційних організацій регулюється ст. 13 Закону № 7-ФЗ. Некомерційна організація може бути створена в результаті її заснування або реорганізації іншої некомерційної організації такої ж організаційно-правової форми та у випадках, передбачених федеральними законами, у результаті реорганізації у формі перетворення юридичної особи іншої організаційно-правової форми. Рішення про створення некомерційної організації в результаті її заснування прийма-

Таблиця 14.1.2

Форми некомерційних організацій в Російській Федерації

№ з/п	Форми некомерційних організацій	Сутність	Примітки
1	Громадські та релігійні організації (об'єднання)	Добровільні об'єднання громадян, які у встановленому законом порядку об'єдналися на основі спільності їх інтересів для задоволення духовних чи інших нематеріальних потреб	<p>1. Громади корінних нечисленних народів Російської Федерації. Такими громадами визнаються форми самоорганізації осіб, які належать до корінних нечисленних народів Російської Федерації і об'єднуються за кривоспорідним (сім'я, рід) і (або) територіально-сусідським принципами, з метою захисту їх споконвічного довілля, збереження та розвитку традиційних способів життя, господарювання, промислів і культури.</p> <p>2. Козачі товариства. Такими товариствами визнаються форми самоорганізації громадян Російської Федерації, що об'єдналися на основі спільності інтересів з метою відродження російського козацтва, захисту його прав, збереження традиційних способів життя, господарювання і культури російського козацтва. Козачі товариства створюються у вигляді хуторських, станичних, міських, районних (юртових), окружних і військових козацьких товариств, члени яких в установленому порядку беруть на себе зобов'язання з виконання державної або іншої служби. Козачі товариства підлягають внесенню в державний реєстр козацьких товариств у Російській Федерації</p>

Продовження табл. 14.1.2

№ з/п	Форми некомерційних організацій	Сутність	Примітки
2	Фонди	Некомерційна організація, яка не має членства й заснована громадянами і (або) юридичними особами на основі добровільних майнових внесків і ставить соціальні, благодійні, культурні, освітні чи інші суспільно корисні цілі	<p>1. Державна корпорація. Такою корпорацією визнається некомерційна організація, яка не має членства та заснована Російською Федерацією на основі майнового внеску і створена для здійснення соціальних, управлінських чи інших суспільно корисних функцій. Створюється на підставі федерального закону.</p> <p>2. Державна компанія. Такою компанією визнається некомерційна організація, яка не має членства і створена Російською Федерацією на основі майнових внесків для надання державних послуг та виконання інших функцій з використанням державного майна на основі довірного управління. Державна компанія створюється на підставі федерального закону</p>
3	Некомерційні партнерства	Базована на членстві некомерційна організація, заснована громадянами і (або) юридичними особами для сприяння її членам у здійсненні діяльності, спрямованій на досягнення цілей, передбачених п. 2 ст.2 Федерального закону "Про некомерційні організації"	

Продовження табл. 14.1.2

№ з/п	Форми некомерційних організацій	Сутність	Примітки
4	Приватні установи	Некомерційна організація, створена власником (громадянином або юридичною особою) для здійснення управлінських, соціально-культурних або інших функцій некомерційного характеру	<p>1. Державні, муніципальні установи. Такими установами визнаються установи, створені Російською Федерацією, суб'єктом Російської Федерації і муніципальним утворенням. Типами державних, муніципальних установ визнаються автономні, бюджетні та казенні.</p> <p>2. Бюджетна установа. Такою установою визнається некомерційна організація, створена Російською Федерацією, суб'єктом Російської Федерації чи муніципального утворення для виконання робіт, надання послуг з метою забезпечення реалізації передбачених законодавством Російської Федерації повноважень відповідно органів державної влади (державних органів) або органів місцевого самоврядування у сферах науки, освіти, охорони здоров'я, культури, соціального захисту, зайнятості населення, фізичної культури і спорту та ін.</p>
5	Автономна некомерційна організація	Некомерційна організація, яка не має членства та створена з метою надання послуг у сферах освіти, охорони здоров'я, культури, науки, права, фізичної культури і спорту та ін.	Автономна некомерційна організація може бути створена в результаті її заснування громадянами і (або) юридичними особами на основі добровільних майнових внесків. У випадках, передбачених федеральними законами, автономна некомерційна організація може бути створена шляхом перетворення юридичної особи іншої організаційно-правової форми

Продовження табл. 14.1.2

№ з/п	Форми некомерційних організацій	Сутність	Примітки
6	Об'єднання юридичних осіб (асоціації та спілки)	Комерційні організації з метою координації їх підприємницької діяльності, а також представлення та захисту загальних майнових інтересів можуть за договором між собою створювати об'єднання у формі асоціацій або спілок, які є некомерційними організаціями	Якщо за рішенням учасників на асоціацію (спілку) покладається ведення підприємницької діяльності, така асоціація (спілка) перетворюється в господарське товариство або спілку в порядку, передбаченому Цивільним кодексом Російської Федерації, або може створити для здійснення підприємницької діяльності господарське товариство чи брати участь у такому товаристві

Складено за: О некоммерческих организациях : федеральный закон Российской Федерации от 12.01.1996 № 7-ФЗ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.consultant.ru>.

ється її засновниками (засновником). Щодо бюджетної або казенної установи таке рішення приймається в порядку, встановленому:

- 1) урядом Російської Федерації – для федеральних бюджетних або казенних установ;
- 2) вищим виконавчим органом державної влади суб'єкта Російської Федерації – для бюджетних або казенних установ суб'єктів Російської Федерації;
- 3) місцевою адміністрацією муніципальної освіти – для муніципальних бюджетних або казенних установ.

Некомерційна організація підлягає державній реєстрації відповідно до Федерального закону від 08.08.2001 № 129-ФЗ “Про державну реєстрацію юридичних осіб та індивідуальних підприємців”¹ з урахуванням встановленого цим Законом порядку державної реєстрації некомерційних організацій. Рішення про державну реєстрацію (відмову в державній реєстрації) некомерційної організації приймається федеральним органом виконавчої влади, уповноваженим у сфері реєстрації некомерційних організацій, або його територіальним органом. Саме уповноважений федеральний орган виконавчої влади на підставі прийнятого ним або його територіальним органом рішення про державну реєстрацію здійснює внесення до єдиного державного реєстру юридичних осіб відомостей про створення, реорганізацію та ліквідацію некомерційних організацій, а також інших передбачених федеральними законами відомостей.

Документи, необхідні для державної реєстрації некомерційної організації, подаються до уповноваженого органу або його територіального органу не пізніше ніж через три місяці з дня прийняття рішення про створення такої організації. Для державної реєстрації надаються:

- 1) заява, підписана уповноваженою особою, із зазначенням її прізвища, імені, по батькові, місця проживання і контактних телефонів;
- 2) установчі документи некомерційної організації в трьох примірниках;
- 3) рішення про створення некомерційної організації та про затвердження її установчих документів із зазначенням складу обраних (призначених) органів у двох примірниках;
- 4) відомості про засновників у двох примірниках;
- 5) документ про сплату державного мита;

¹ О государственной регистрации юридических лиц и частных предпринимателей : федеральный закон от 08.08.2001 № 129-ФЗ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://mvf.klerk.ru/zakon/zakon.htm>.

- 6) відомості про адресу (місцезнаходження) постійно діючого органу некомерційної організації, за якою здійснюється зв'язок з цією організацією;
- 7) при використанні в найменуванні некомерційної організації імені громадянина, символіки, захищеної законодавством Російської Федерації про охорону інтелектуальної власності або авторських прав, а також повного найменування іншої юридичної особи як частини власного найменування – документи, що підтверджують правомочність їх використання;
- 8) виписка з реєстру іноземних юридичних осіб відповідної країни походження або інший однаковий за юридичною силою документ, що підтверджує юридичний статус засновника – іноземної особи.

Ліквідація некомерційної організації регулюється ст. 14 Федерально-го закону “Про некомерційні організації”. Рішення про ліквідацію фонду може прийняти тільки суд за заявою зацікавлених осіб.

Федеральним законом “Про некомерційні організації” передбачені такі види діяльності некомерційної організації:

1. Некомерційна організація може здійснювати один вид діяльності або кілька видів діяльності, не заборонених законодавством Російської Федерації і відповідних цілям діяльності некомерційної організації, що передбачені її установчими документами.

Основною діяльністю бюджетної та казенної установ визнається діяльність, безпосередньо спрямована на досягнення цілей, заради яких вони створені. Вичерпний перелік видів діяльності, які бюджетні й казенні установи можуть здійснювати відповідно до цілей їх створення, визначається установчими документами установ.

Законодавством Російської Федерації надана можливість встановлювати обмеження на види діяльності, якими мають право займатися некомерційні організації окремих видів, та установи окремих типів. Окремі види діяльності можуть здійснюватися некомерційними організаціями тільки на підставі спеціальних дозволів (ліцензій). Перелік цих видів діяльності визначається законом.

2. Некомерційна організація може здійснювати підприємницьку та іншу діяльність, яка приносить дохід лише такий, що сприяє досягненню цілей, заради яких вона створена, і відповідає зазначеним цілям. Такою діяльністю визнаються: виробництво товарів і послуг, які відповідають цілям створення некомерційної організації; придбання та реаліза-

ція цінних паперів, майнових і немайнових прав; участь у господарських товариствах і в товариствах на вірі як вкладника.

Законодавством Російської Федерації надається можливість встановлювати обмеження на підприємницьку та іншу діяльність, що приносить дохід, некомерційних організацій окремих видів та установ окремих типів.

3. Некомерційна організація веде облік доходів і витрат від підприємницької та іншої діяльності, що приносить дохід.

4. З метою досягнення цілей, передбачених статутом некомерційної організації, вона може створювати інші некомерційні організації і вступати в асоціації та спілки.

Джерелами формування майна некомерційної організації в грошовій та інших формах можуть бути:

- регулярні й одноразові надходження від засновників (учасників, членів);
- добровільні майнові внески і пожертвування;
- виручка від реалізації товарів, робіт, послуг;
- дивіденди (доходи, проценти), одержувані за акціями, облігаціями, іншими цінними паперами і вкладками;
- доходи, одержувані від власності некомерційної організації;
- інші не заборонені законом надходження.

Законами можуть встановлюватися обмеження на джерела доходів некомерційних організацій окремих видів та установ окремих типів.

Джерелами формування майна державної корпорації можуть бути регулярні та (або) одноразові надходження (внески) від юридичних осіб, для яких обов'язок здійснювати ці внески визначений федеральним законом.

Станом на 2012 р. у Росії є значна кількість нормативних актів щодо різних аспектів правового статусу некомерційної організації, які стосуються питань її діяльності, особливостей залежно від організаційно-правової форми. Проте серед них немає жодного бухгалтерського стандарту, розробленого спеціально для некомерційних організацій.

Департамент регулювання державного фінансового контролю, аудиторської діяльності, бухгалтерського обліку та звітності Російської Федерації узагальнив питання щодо складання бухгалтерської звітності некомерційними організаціями (за винятком недержавних пенсійних фондів та автономних установ) і оприлюднив відповіді на них в Інформації Міністерства фінансів Російської Федерації "Про особливості форму-

вання бухгалтерської звітності некомерційних установ” від 01.01.2007 № ПЗ-1/2007¹. Відповідно до Інформації при складанні бухгалтерської звітності некомерційні організації керуються:

- законодавством Російської Федерації про бухгалтерський облік;
- Положенням з бухгалтерського обліку “Бухгалтерська звітність організації” ПБУ 4/99 від 06.07.1999 № 43н²;
- Планом рахунків бухгалтерського обліку фінансово-господарської діяльності організацій, затвердженим наказом Міністерства фінансів Російської Федерації від 31.10.2000 № 94н³;
- Інструкцією щодо застосування Плану рахунків бухгалтерського обліку фінансово-господарської діяльності організацій, затвердженою наказом Міністерства фінансів Російської Федерації від 31.10.2000 № 94н⁴;
- наказом міністерства фінансів Російської Федерації від 22.07.2003 № 67н “Про форми бухгалтерської звітності організацій”⁵;
- іншими нормативно-правовими актами з бухгалтерського обліку.

Особливості застосування зазначених законодавчих та інших нормативно-правових актів при складанні бухгалтерської звітності некомерційних організацій зумовлені тим, що відповідно до Цивільного кодексу Російської Федерації некомерційні організації:

¹ Об особенностях формирования бухгалтерской отчётности некоммерческих организаций : информация Министерства финансов Российской Федерации от 01.01.2007 № ПЗ-1/2007 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://mvf.klerk.ru/zakon/zakon.htm>.

² Бухгалтерская отчетность организации : положение по бухгалтерскому учету ПБУ 4/99, утвержденное приказом Министерства финансов Российской Федерации от 06.07.1999 № 43н [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://mvf.klerk.ru/zakon/zakon.htm>.

³ План счетов бухгалтерского учета финансово-хозяйственной деятельности организаций, утвержденный приказом Министерства финансов Российской Федерации от 31.10.2000 № 94н [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://mvf.klerk.ru/zakon/zakon.htm>.

⁴ Инструкция по использованию Плана счетов бухгалтерского учета финансово-хозяйственной деятельности организаций, утвержденного приказом Министерства финансов Российской Федерации от 31.10.2000 № 94н [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://mvf.klerk.ru/zakon/zakon.htm>.

⁵ О формах бухгалтерской отчетности организаций : приказ Министерства финансов Российской Федерации от 22.07.2003 № 67н [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://mvf.klerk.ru/zakon/zakon.htm>.

- не ставлять одержання прибутку за мету діяльності й не розподіляють отриманий прибуток між учасниками;
- можуть здійснювати підприємницьку діяльність лише тому що це сприяє досягненню цілей, заради яких вони створені.

Склад бухгалтерської звітності некомерційних організацій відповідно до Федерального закону “Про бухгалтерський облік”¹ від 21.11.1996 № 129-ФЗ наведено в табл. 14.1.3.

При розробленні форм бухгалтерської звітності, що подаються за встановленими адресами, некомерційна організація враховує зразки форм, наведені в наказі Міністерства фінансів Російської Федерації від 22.07.2003 № 67н. Форми підписуються керівником та головним бухгалтером (бухгалтером). Якщо бухгалтерський облік ведеться централізованою бухгалтерією, спеціалізованою організацією або бухгалтером-спеціалістом, то бухгалтерська звітність підписується керівником некомерційної організації, керівником централізованої бухгалтерії або спеціалізованої організації чи бухгалтером-спеціалістом, який веде бухгалтерський облік. Крім того, якщо відповідно до законодавства Російської Федерації бухгалтерська звітність некомерційної організації підлягає обов’язковому аудиту, то до річної бухгалтерської звітності докладається аудиторський висновок.

Норми, які містяться в загальних стандартах з бухгалтерського обліку та знайшли роз’яснення в Інформації Міністерства фінансів Російської Федерації “Про особливості формування бухгалтерської звітності некомерційних установ” від 01.01.2007 № ПЗ-1/2007, не дають вичерпних відповідей щодо специфіки ведення обліку некомерційних організацій. Неясність є щодо обліку основних засобів, нематеріальних активів, курсових різниць та цільових коштів, у складанні звітності, зокрема форми № 6 “Звіт про цільове використання отриманих коштів”. Нині існує низка стандартів, розроблених для громадського сектору, проте під цим словосполученням розуміють сукупність національних, регіональних та місцевих органів влади, представлених урядовими агентствами та виборчими округами, тобто дія цих стандартів поширюється на бюджетні установи, які не мають до некомерційних неурядових організацій жодного стосунку.

Наведений аналіз нормативно-правової бази регулювання діяльності неприбуткових організацій у різних країнах світу дає змогу зробити

¹ О бухгалтерском учете : федеральный закон от 21.11.1996 № 129-ФЗ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://mvf.klerk.ru/zakon/zakon.htm>.

Таблиця 14.1.3

**Склад бухгалтерської звітності некомерційних організацій
в Російській Федерації**

Вид некомерційної організації	Склад фінансової звітності
Некомерційні організації, які здійснюють підприємницьку діяльність і мають оборот з продажу товарів (робіт, послуг)	Бухгалтерський баланс; Звіт про прибутки і збитки; додатки до них, передбачені нормативно-правовими актами; пояснювальна записка. Відповідно до наказу Міністерства фінансів Російської Федерації від 22.07.2003 № 67н, до складу додатків до бухгалтерського балансу і звіту про прибутки і збитки включаються: Звіт про зміни капіталу; Звіт про рух грошових коштів; Додаток до бухгалтерського балансу; Звіт про цільове використання отриманих засобів
Громадські організації (об'єднання), які не здійснюють підприємницьку діяльність і не мають, крім вибулого майна, оборотів з продажу товарів (робіт, послуг)	Бухгалтерський баланс; Звіт про прибутки і збитки. Не подають у складі бухгалтерської звітності: Звіт про зміни капіталу; Звіт про рух грошових коштів; Додаток до бухгалтерського балансу і пояснювальну записку
Інші некомерційні організації за відсутності відповідних показників	Бухгалтерський баланс; Звіт про прибутки і збитки. Можуть не подавати у складі бухгалтерської звітності: Звіт про зміни капіталу; Звіт про рух грошових коштів; Додаток до бухгалтерського балансу

Складено за: Федеральний закон Російської Федерації "О бухгалтерском учете" від 21.11.96 № 129-ФЗ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://mvf.klerk.ru/zakon/zakon.htm>.

висновок, що, незважаючи на зростання економічного та політичного впливу третього сектору, питанням ведення обліку та складання звіт-

ності в різних державах приділяється неоднакова увага. Найбільш повно аспекти обліку неприбуткових організацій методологічно забезпечені у США. У такій ситуації саме американські стандарти обліку становлять особливий інтерес з метою запозичення вдалого досвіду врегулювання обліку неприбуткових організацій в Україні.

Як згадувалося, з метою бухгалтерського обліку неприбуткових організацій у США розроблено спеціальні стандарти бухгалтерського обліку для неприбуткових організацій (Financial Accounting Standards, FAS (табл. 14.1.4).

Стандарти містять:

- визначення неприбуткових організацій;
- опис видів участі в неприбутковій діяльності;
- норми, що регулюють складання фінансової звітності.

У стандарті FAS 93 приділено увагу розрахунку вартості основних засобів та їх амортизації, визначенню об'єктів, що не підлягають амортизації, обґрунтовано причини і порядок відображення даних бухгалтерського обліку в звітності, призначеній для зовнішніх користувачів. За стандартом усі некомерційні організації повинні нараховувати амортизацію основних засобів, за винятком деяких творів мистецтва й історично значущих цінностей.

Облік ведеться за принципом нарахування з метою забезпечення надійності інформації про вартість активів, що використовуються неприбутковими організаціями, при наданні послуг громадської та соціальної значущості, корисних для зовнішніх користувачів.

Незважаючи на те, що неприбуткові організації не мають частки у власності або прибутку, як комерційні, вони повинні відображати в обліку і звітності потоки ресурсів протягом звітного періоду. Така інформація має задовольняти інтереси постачальників та бенефіціарів (одержувачів пожертвування).

Неприбуткові організації застосовують поняття капіталу і чистих активів. Розроблена в США концепція відображає той факт, що справедлива оцінка витрат необхідна для оцінки результатів економічної діяльності, яку ведуть некомерційні організації.

FAS 116 присвячений обліку коштів, які неприбуткові організації отримують або передають у вигляді внесків. Отримані внески визнаються доходом за період за ринковою вартістю, а зроблені внески – витратами за період за їх справедливою вартістю. Стандарт вимагає розмежування отриманих вкладів на ті, які збільшують обмеження, тимчасово

Таблиця 14.1.4

Нормативно-правове забезпечення бухгалтерського обліку неприбуткових організацій у США

Назва	Дата прийняття	Зміст
FAS 93 Recognition of Depreciation by Not-for-Profit Organizations (Визнання амортизації некомерційними організаціями)	Серпень 1987 р.	Питання оцінки та обліку основних засобів і амортизації
FAS 116 Accounting for Contributions Received and Contributions Made (Бухгалтерський облік отриманих і зроблених внесків)	Червень 1993 р.	Визначення критеріїв внесків, передач різних активів, пожертвувань
FAS 117 Financial Statements of Not-for-Profit Organizations (Фінансова звітність некомерційних організацій)	Червень 1993 р.	Складання звітності та різні види розкриття її змісту
FAS 124 Accounting for Certain Investments Held by Not-for-Profit Organizations (Бухгалтерський облік деяких інвестицій, призначених для підтримки некомерційних організацій)	Листопад 1995 р.	Визначення критеріїв різних видів інвестицій, які здійснюються некомерційними організаціями
FAS 136 Transfers of Assets to a Not-for-Profit Organization or Charitable Trust That Raises or Holds Contributions for Others (Передача некомерційним організаціям або благодійним фондам активів для збільшення або підтримки внесків в інші організації)	Червень 1999 р.	Облік різних видів надходжень та перерахувань (передач) організацій, що беруть участь у некомерційній діяльності

Складено автором.

обмежені й необмежені чисті активи. Він також вимагає визнання закінчення накладених дарувальником обмежень у той період, коли вони закінчуються. Винятки становлять внески, отримані у вигляді послуг, творів мистецтва, історичних цінностей тощо.

Стандарт містить низку важливих визначень і класифікацій.

Внесок – беззастережна передача готівки або інших активів юридичній особі, або залік, або скасування його боргів у добровільній невзаємній передачі від іншої юридичної особи. Під іншими активами розуміють цінні папери, землю, будівлі, право користування засобами обслуговування або підприємства комунального обслуговування, матеріали та запаси, нематеріальні активи, послуги та беззаперечні обіцянки передати зазначені активи в майбутньому.

Обіцянка зробити внесок – письмова або усна угода передати готівкові гроші чи інші активи іншій юридичній особі. Однак, щоб ці факти могли бути відображені у фінансовій звітності, необхідно надати достатнє свідчення (у вигляді документів, що піддаються перевірці) того, що обіцянка була зроблена і отримана. Якщо чітко не вказано, чи є певний факт обіцянкою, він розглядається як беззастережний намір зробити внесок, що є юридично здійсненим.

Отримані внески визнаються доходом у звітному періоді, або активом, який зменшує заборгованість, або витратами організації залежно від форми отриманих вигід. Ці внески приймають до обліку за їх справедливою вартістю і відображають у звітності як обмежену або необмежену підтримку.

Отримані послуги визнаються внесками, якщо вони або створюють чи збільшують нефінансові активи, або потребують спеціалізованих навичок і надані особами, що володіють цими навичками, і в типовій ситуації були б придбані за гроші, якби не надійшли в організацію у вигляді пожертв. Зазвичай зазначені послуги надаються бухгалтерами, архітекторами, лікарями, електриками, адвокатами, водопровідниками, викладачами. Організація – одержувач послуг повинна описати програми або дії, для яких ці послуги використовувалися, включаючи їхню сутність.

Не визнаються внесками твори мистецтва, історичні цінності та подібні активи, якщо пожертвовані предмети додаються до зібрань, які відповідають певним умовам. Зроблені внески визнаються витратами в той період, коли відбулося зменшення активів або збільшення заборгованості залежно від форми отриманих вигід. Зроблені внески повинні

оцінюватися за справедливою вартістю переданих активів, а якщо вони мали форму врегулювання або скасування боргів одержувача пожертви – за ринковою вартістю скасованих боргів.

Умовні обіцянки зробити внесок – обіцянки, які залежать від виникнення в періоді, протягом якого обіцяно зробити внесок, непередбачуваних обставин, здатних вплинути на дії особи, що обіцяла його зробити. Обіцянки визнаються, коли умови, від яких вони залежать, істотно виконані, тобто коли умова стає беззаперечною. Водночас умовна обіцянка зробити внесок вважається беззаперечною, якщо ймовірність того, що умова може бути не виконана, віддалена у часі.

Головним завданням стандарту FAS 116 є підвищення повноти фінансової звітності, тому особливу увагу в ньому приділено характеристикам доречності, надійності, порівнянності й послідовності.

Допомагають відрізнити внески від інших видів угод такі характеристики:

- внесок є невзаємною передачею;
- внесок може бути отриманий від особи або переданий особі, що не пов'язана з організацією майновими відносинами;
- внески роблять або приймають добровільно.

Внесок повинен бути відображений у фінансовій звітності, якщо дотримуються чотири умови:

- визначеність – факт збігається з визначенням елемента фінансової звітності;
- вимірність – факт можна виміряти з достатнім ступенем надійності;
- доречність – інформація про факт здатна вплинути на прийняття різних рішень користувачем звітності;
- надійність – інформація істинна, піддається перевірці і є незалежною.

FAS 117 присвячено питанням складання звітності загального призначення для зовнішніх користувачів, доведення необхідності складання звітності некомерційними організаціями та забезпечення порівнянності звітності різних неприбуткових організацій. До видання стандарту звітність різних неприбуткових організацій розрізнялася за формою і змістом.

Звітність неприбуткових організацій має відображати інформацію про юридичну особу і відповідати загальним потребам зовнішніх користувачів в інформації про фінансовий стан; основні напрями діяльності; потоки грошових коштів; стан активів, пасивів і чистих активів; зміни

чистих активів і грошових чи інших потоків. Чисті активи, доходи, витрати, прибутки і збитки повинні бути згруповані за видами залежно від наявності або відсутності накладених дарувальниками обмежень, тобто на обмежені, тимчасово обмежені і необмежені.

Звітність також має відображати здатність забезпечити необхідні витрати для виконання поставлених завдань.

З метою досягнення головної мети фінансової звітності – забезпечення необхідною інформацією зацікавлених дарувальників, членів організації, кредиторів та інших осіб, фінансова звітність неприбуткових організацій надає інформацію про:

- кількість активів, зобов'язань і чистих активів організації;
- ефективність угод та інших подій і обставин;
- кількість потоків економічних ресурсів і їх види протягом звітного періоду та співвідношення між надходженням і вибуттям;
- отримані та витрачені готівкові кошти;
- одержання та повернення позикових коштів;
- інші фактори, що впливають на ліквідність організації;
- заходи щодо підтримки та обслуговування організації.

Фінансова звітність неприбуткових організацій включає:

- Звіт про фінансовий стан на дату закінчення звітного періоду;
- Звіт про заходи;
- Звіт про готівкові грошові потоки за звітний період;
- додаткові примітки до фінансової звітності (пояснювальну записку).

Фінансова звітність неприбуткових організацій створюється на основі загальноприйнятих принципів бухгалтерського обліку і повинна відповідати вимогам, що висуваються до звітності комерційних організацій.

Активи і зобов'язання мають бути представлені у фінансовій звітності у вигляді однорідних груп:

- готівка або її еквіваленти;
- дебіторська заборгованість клієнтів, студентів (для освітніх установ), членів та інших одержувачів послуг;
- матеріали і запасні частини;
- депозити і попередньо сплачена орендна плата, страхування та інші види послуг;
- цінні папери, що котируються на ринку, та інші довгострокові інвестиційні активи;

– земля, будівлі, обладнання та інші активи з тривалим строком корисного використання.

Проте, якщо готівкові гроші або інші активи були отримані з накладеним дарувальником обмеженням, вони не повинні об'єднуватися з готівкою або іншими активами без обмежень і активами, доступними для поточного використання.

У стандарті надано визначення послуг програми, тобто дій, які ведуть до виробництва кінцевого продукту.

Стандарт *FAS 124* присвячений питанням бухгалтерського обліку інвестицій, крім інвестицій, які здійснені під час цільових акцій або між філіями одного об'єднання. Інвестиції в акції та інші цінні папери повинні відображатися в обліку та звітності за справедливою вартістю. Також визначено, як відображати у звітності додаткові витрати, пов'язані з умовами, накладеними донорами на інвестування їх надходжень на певний термін.

Пожертвування з умовою донора про те, що вони повинні бути інвестовані назавжди або на певний строк, створюють обмежений дарувальником фонд внеску. Додатково у звітності про діяльність організації має бути розкрита інформація про склад інвестиційного повернення, включаючи як мінімум інвестиційний дохід, чистий прибуток або збитки.

У звітності про фінансовий стан некомерційної організації повинні бути розкриті такі показники:

- кількість інвестицій основних видів;
- підстави для визначення справедливої вартості вкладень, крім акцій, які вільно обертаються на ринку;
- сукупна кількість дефіциту для всіх обмежених донорами фондів, для яких справедлива вартість активів на дату складання звітності є меншою, ніж рівень, необхідний за умовою донора або закону.

Неприбуткові організації, як і комерційні підприємства, відображають в обліку вартість цінних паперів з урахуванням їх знецінення.

Стандарт *FAS 136* присвячений обліку різних видів надходжень та перерахувань організацій, що беруть участь у некомерційній діяльності. Він розглядає операції, в яких юридична особа – дарувальник передає внесок під виглядом різних активів або неприбутковій організації, або благодійному фонду, тобто організації-одержувачу, яка приймає від дарувальника активи й погоджується використовувати їх для передачі або

під видом зворотних інвестицій третій юридичній особі – бенефіціару (одержувач пожертвування), який вказаний донором.

Стандарт визначає обставини, за яких передача активів організації-одержувачу є її зобов'язанням і водночас залишається активом донорської організації, оскільки передані активи можуть бути відкликані або активи передаються на взаємній основі. Стандарт містить такі визначення.

Посередник – термін стосується ситуацій, в яких організація-одержувач діє як помічник у передачі активів між потенційним донором і потенційним бенефіціаром. Коли посередник отримує готівку або інші фінансові активи, у нього виникає зобов'язання щодо вказаного бенефіціара водночас із відображенням в обліку вартості отриманих від донора активів. І зобов'язання, й активи мають бути оцінені за справедливою вартістю. Якщо посередник отримав нефінансові активи, у нього не виникає обов'язку відображати в обліку зобов'язання і самі активи, але він може це робити на власний розсуд.

Опікун – організація-одержувач, що діє як опікун, коли виникає обов'язок прийняти і керувати активами на користь вказаного бенефіціара відповідно до благодійного договору. Стандарт встановлює правила ведення обліку у бенефіціара.

Агент, який діє від імені та в інтересах іншої особи. Організація-одержувач діє від імені та в інтересах донора і зобов'язується використовувати отримані активи або передати їх на поворотній основі зазначеному бенефіціару. Організація-одержувач діє від імені та в інтересах бенефіціара, якщо за договором вона зобов'язується залучати активи потенційних донорів, або використовувати дохід від активів на користь бенефіціара, або передати отримані активи бенефіціару. Організація-одержувач є одержувачем пожертвування, а не агентом, опікуном чи посередником, якщо донор в явній формі надає одержувачу право в односторонньому порядку переадресувати право на використання переданих активів іншому бенефіціару.

Бенефіціар, або кінцевий одержувач пожертвування, визнає свої права на передані фінансові або нефінансові активи, якщо організації-одержувачу не передані ці права в явному вигляді, й не визнає активи в протилежному випадку.

Стандартом передбачено: якщо неприбуткова організація вказала у фінансовому звіті, що витрати перевищують кількість зібраних грошей, у ньому має бути пояснення, за рахунок чого очікується покриття недобору.

У стандарті також зазначені бухгалтерські записи при здійсненні різних видів передач ресурсів від однієї організації іншій.

Наведений огляд нормативно-правового регулювання неприбуткових організацій у різних країнах світу та особливостей методологічного забезпечення їх обліку має на меті підкреслити значущість діяльності третього сектору в міжнародній економіці. Різноманітність підходів до забезпечення співпраці держави та громадськості у створенні законодавчих умов діяльності неприбуткових організацій доводить необхідність розроблення власних норм, тим більше, що в Україні діяльність неприбуткових організацій не розглядається як аналог підприємницьких комерційних суб'єктів господарювання та вони виділені як окремий вид організацій, метою діяльності яких не є отримання прибутку.

14.2. КРИТИЧНИЙ АНАЛІЗ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ БУХГАЛТЕРСЬКОГО ОБЛІКУ НЕПРИБУТКОВИХ ОРГАНІЗАЦІЙ В УКРАЇНІ

Неприбуткові організації справляють економічний та соціальний вплив на суспільство. Їх діяльність має істотні особливості, а результати функціонування безпосередньо впливають на якість життя суспільства загалом як індикатор "соціальності". Для свого розвитку неприбуткові організації повинні мати можливість безперешкодно організовуватися та діяти, залучати достатнє фінансування, бути незалежними від уряду, отримувати певні заохочення від держави за умови професіоналізму, відкритості діяльності та підконтрольності з боку держави та суспільства. Головним стимулюючим фактором розвитку неприбуткових організацій є досконалість законодавчого регулювання та зрозумілість у застосуванні законів.

Указом Президента України від 24.03.2012 р. була затверджена Стратегія державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні, якою держава запровадила цілісний підхід до формування політико-правової основи її взаємодії з третім сектором¹. Сприяння такому розвитку вимагає вирішення проблеми неврегульованості пев-

¹ Про Стратегію державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні та першочергові заходи щодо її реалізації: указ Президента України від 24.03.2012 № 212/2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/14621.html>.

них аспектів нормативно-правових актів, що регламентують діяльність неприбуткових організацій.

У країнах з розвинутою економікою на державному рівні проводяться системні дослідження діяльності неприбуткових організацій. Одним з головних напрямів такого дослідження є стандартизація їх законодавчого регулювання з метою розроблення єдиних підходів до організаційно-методичного забезпечення їх діяльності та здійснення контролю.

В Україні діяльність неприбуткових організацій регламентується величезною кількістю законодавчих актів, тоді як державного органу для забезпечення контролю за їх діяльністю немає. Недосконалість законодавчого регулювання діяльності неприбуткових організацій зумовлює необхідність проведення системних досліджень та науково-теоретичного обґрунтування методологічного, організаційного та методичного забезпечення діяльності неприбуткових організацій.

Держава регулює створення неприбуткових організацій і декларує їм свою підтримку. Неприбуткові організації набувають статусу юридичних осіб відповідно до законодавства, що регулює діяльність таких організацій. Законодавство про неприбуткові організації складається з:

- Конституції України;
- Бюджетного кодексу України;
- Податкового кодексу України;
- законів України, що регулюють діяльність відповідної неприбуткової установи та організації (табл. 14.2.1).

Значна кількість нормативних документів призводить до виникнення неоднозначності тлумачень та певних проблем. Серед головних проблем державного регулювання діяльності неприбуткових організацій можна виокремити:

- відсутність узгодженого понятійного апарату;
- різноманітність класифікацій неприбуткових організацій;
- складність порядку створення, реєстрації та припинення діяльності неприбуткових організацій;
- забезпечення контролю за діяльністю неприбуткових організацій з боку держави, суспільства та донорів.

Стосовно впорядкування понятійного апарату на державному рівні зазначимо, що в нормативно-правових актах, які регламентують діяльність неприбуткових організацій, є певна неузгодженість у термінології. Неприбуткові організації визначаються різними термінами: некомерційні організації, недержавні організації соціальної політики, організації

Таблиця 14.2.1

Нормативно-правове регулювання діяльності неприбуткових організацій в Україні

Вид неприбуткової організації	Ознака неприбутковості	Нормативні документи, які регулюють діяльність неприбуткових організацій	
<p>Органи державної влади України, органи місцевого самоврядування та створені ними установи або організації, що утримуються за рахунок коштів відповідних бюджетів</p> <p>Благодійні фонди і благодійні організації, створені у порядку, визначеному законом для провадження благодійної діяльності; громадські організації, створені з метою надання реабілітаційних, фізкультурно-спортивних для інвалідів (дітей-інвалідів) та соціальних послуг, правової допомоги, провадження екологічної, оздоровчої, аматорської спортивної, культурної, просвітньої, освітньої та наукової діяльності, а також творчі спілки та політичні партії, громадські організації інвалідів, спілки громадських організацій інвалідів та їх місцеві осередки, створені згідно із відповідним законом</p>	0001	Пп "а" п. 157.1 ст. 157	
	0002	Указ Президента України "Про загальне положення про міністерство, інший центральний орган державної виконавчої влади" від 12.03.1996 № 179/96;	
	0003	Указ Президента України "Про зміни у структурі центральних органів виконавчої влади" від 15.12.1999 № 1573/99	
	0004	Закон України "Про місцеве самоврядування в Україні" від 21.05.1997 № 280/97-ВР	
	0005	Пп "б" п. 157.1 ст. 157 розділу III ПКУ	Закон України "Про благодійництво та благодійні організації" від 16.09.1997 № 531/97-ВР; Закон України "Про гуманітарну допомогу" від 22.10.1999 № 1192-XIV
	0006		Закон України "Про об'єднання громадян" від 16.06.1992 № 2460-XII
	0007		Закон України "Про професійних творчих працівників та творчі спілки" від 07.10.1997 № 554/97-ВР
	0008		Закон України "Про політичні партії в Україні" від 05.04.2001 № 2365-III

Продовження табл. 14.2.1

Вид неприбуткової організації	Ознака неприбутковості	Нормативні документи, які регулюють діяльність неприбуткових організацій	
Науково-дослідні установи та вищі навчальні заклади III–IV рівнів акредитації, внесені до Державного реєстру наукових установ, яким надається підтримка держави, заповідники, музеї, музеї-заповідники	0014	Пп "б" п. 157.1 ст. 157 розділу III ПКУ	Закон України "Про освіту" від 23.05.1991 № 1060-XII
Кредитні спілки, пенсійні фонди, створені у порядку, визначеному відповідними законами	0009	Пп "в" п. 157.1 ст. 157 розділу III ПКУ	Закон України "Про пенсійне забезпечення" від 05.12.1991 № 1788-XII; Закон України "Основи законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування" від 14.01.1998 № 16/98-ВР; Закон України "Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування" від 09.07.2003 № 1058-IV; Закон України "Про недержавне пенсійне забезпечення" від 09.07.2003 № 1057-IV; Закон України "Про страхування" від 07.03.1996 № 85/96-ВР
Інші, ніж визначені в підпункті "б" п. 157.1 ст. 157 розділу III Кодексу, юридичні особи, діяльність яких не передбачає отримання прибутку згідно з нормами відповідних законів	0010 0011	Пп "г" п. 157.1 ст. 157 розділу III ПКУ	Закон України "Про кредитні спілки" від 20.12.2001 № 2908-III Закон України "Про об'єднання громадян" від 16.06.1992 № 2460-XII

Продовження табл. 14.2.1

Вид неприбуткової організації	Ознака неприбутковості	Нормативні документи, які регулюють діяльність неприбуткових організацій
Спілки, асоціації та інші об'єднання юридичних осіб, створені для представлення інтересів засновників (членів, учасників), що утримуються лише за рахунок внесків таких засновників (членів, учасників) та не провадять господарської діяльності, за винятком отримання пасивних доходів	0012	Пп "г" п. 157.1 ст. 157 розділу III ПКУ
Релігійні організації, зареєстровані у порядку, передбаченому законом	0013	Пп "а" п. 157.1 ст. 157 розділу III ПКУ Закон України "Про свободу совісті та релігійні організації" від 23.04.1991 № 987-ХІІ
Житлово-будівельні кооперативи та об'єднання співвласників багатоквартирних будинків	0015	Пп "е" п. 157.1 ст. 157 розділу III ПКУ Закон України "Про об'єднання співвласників багатоквартирного будинку" від 29.11.2001 № 2866-III
Професійні спілки, їх об'єднання та організації профспілок, а також організації роботодавців та їх об'єднання, утворені в порядку, визначеному законом	0016	Пп "є" п. 157.1 ст. 157 розділу III ПКУ Закон України "Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності" від 15.09.1999 № 1045-XIV

Складено авторами.

громадської співпраці, благодійні організації, організації, які мають пільги з оподаткування, благодійні фонди, масовий рух, організації третього сектору, незалежні організації тощо. У Конституції України¹ застосовується термін “об’єднання громадян”. Така ж термінологічна конструкція використовується у Законі України “Про об’єднання громадян”², який є основним нормативним актом, що регулює діяльність неприбуткових організацій. У ст. 1 цього Закону визначена сутність об’єднання громадян, яким є “добровільне громадське формування, створене на основі єдності інтересів для спільної реалізації громадянами своїх прав і свобод”.

У Цивільному кодексі України (ЦКУ) у ст. 85 використовується термін “непідприємницькі товариства”, що визначаються як ті, “які не мають на меті отримання прибутку для його подальшого розподілу між учасниками”³.

У Податковому кодексі України (ПКУ) у п. 14.1.121 застосовується термін “неприбуткові підприємства, установи та організації” як “підприємства, установи та організації, основною метою діяльності яких є не одержання прибутку, а провадження благодійної діяльності та меценатства і іншої діяльності, передбаченої законодавством”⁴.

На нашу думку, якщо врахувати, що головною відмінністю таких організацій є те, що мета їх діяльності не полягає в отриманні прибутку, то доцільнішим вважається дотримання підходу, покладеного в основу ПКУ, а саме застосування терміна “неприбуткові підприємства, установи та організації”.

Здійснювана неприбутковими організаціями господарська діяльність не є підприємництвом згідно з п. 2 ст. 3 Господарського кодексу України (ГКУ)⁵, а називається “некомерційною господарською діяльністю”. Згідно з п. 3 ст. 3 ГКУ “діяльність негосподарюючих суб’єктів, спря-

¹ Конституція України від 28.06.1996 № 254к/96-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу:// www.zakon.rada.gov.ua.

² Про об’єднання громадян: закон України від 16.06.1992 № 2460-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.zakon.rada.gov.ua.

³ Цивільний кодекс України від 16.01.2003 № 435-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.zakon.rada.gov.ua.

⁴ Податковий кодекс України від 02.12.2010 № 2755-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу:// www.zakon.rada.gov.ua.

⁵ Господарський кодекс України від 16.01.2003 № 436-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу:// www.zakon.rada.gov.ua.

мована на створення і підтримання необхідних матеріально-технічних умов їх функціонування, ...є господарчим забезпеченням діяльності негосподарюючих суб'єктів”.

При цьому в ст. 86 ЦКУ визначено, що непідприємницькі товариства можуть здійснювати поряд з основною діяльністю підприємницьку діяльність, якщо вона не заборонена законодавчо. Якщо діяльність у формі підприємництва суб'єктам господарювання заборонена, вони здійснюють некомерційну господарську діяльність згідно з гл. 5 ГКУ.

В українському законодавстві є неузгодженість у класифікації видів неприбуткових організацій. Згідно з Податковим кодексом України виокремлюють вісім груп неприбуткових установ та організацій, які визначено пп. “а”–“є” п. 157.1 Кодексу. Діяльність більшості неприбуткових організацій регулюється відповідними Законами України: “Про об'єднання громадян”, “Про свободу совісті та релігійні організації”, “Про гуманітарну допомогу”, “Про благодійництво та благодійні організації”, “Про кредитні спілки”, “Про недержавне пенсійне забезпечення”, “Про об'єднання співвласників багатоквартирного будинку” та ін.

Необхідною умовою для отримання організаціями статусу неприбуткових є включення їх до Реєстру неприбуткових організацій і установ. Згідно з п. 5 наказу ДПА України “Положення про Реєстр неприбуткових установ та організацій” від 24.01.2011 № 37¹ при включенні неприбуткової організації до бази Реєстру їй присвоюється ознака неприбуткової організації, яка позначається кодами від 0001 до 0016.

За видом економічної діяльності неприбуткові організації належать до різних секцій згідно з Класифікатором видів економічної діяльності (КВЕД)². Певною мірою це ускладнює отримання статистичної інформації про діяльність неприбуткових установ та організацій.

Таким чином, в українському законодавстві виокремлюють вісім груп неприбуткових організацій за особливостями оподаткування залежно від видів отримуваних доходів згідно з ПКУ та 16 видів непри-

¹ Положення про Реєстр неприбуткових установ та організацій : затв. наказом Державної податкової адміністрації України від 24.01.2011 № 37 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.ligazakon.ua.

² Класифікатор видів економічної діяльності ДК 009:2010 : затв. наказом Державного комітету України з питань технічного регулювання та споживчої політики від 11.10.2010 № 457 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.ligazakon.ua.

буткових організацій за ознаками неприбутковості. У табл. 14.2.2 подано перелік груп неприбуткових установ та організацій із зазначенням для кожної з них групи згідно з ПКУ, ознаки неприбутковості та коду виду економічної діяльності.

Органи державної та місцевої влади і створені ними установи, організації, визначені в підпункті “а” п. 157.1 ПКУ, становлять *першу* окрему групу неприбуткових організацій, які утримуються за рахунок бюджетних коштів.

До *другої групи*, визначеної в підпункті “б” п. 157.1 ПКУ, належать неприбуткові організації, які є “благодійними фондами і благодійними організаціями, створеними у порядку, визначеному законом для провадження благодійної діяльності; громадськими організаціями, створеними з метою надання реабілітаційних, фізкультурно-спортивних для інвалідів (дітей-інвалідів) та соціальних послуг, правової допомоги, провадження екологічної, оздоровчої, аматорської спортивної, культурної, просвітньої, освітньої та наукової діяльності, а також творчими спілками та політичними партіями, громадськими організаціями інвалідів, спілками громадських організацій інвалідів та їх місцевими осередками, створеними згідно із відповідним законом; науково-дослідними установами та вищими навчальними закладами III–IV рівнів акредитації, внесеними до Державного реєстру наукових установ, яким надається підтримка держави; заповідниками, музеями та музеями-заповідниками”.

За ознакою неприбутковості ці організації належать до п’яти різних груп, при цьому діяльність їх регулюється різними законами (табл. 14.2.1).

Діяльність *благодійних організацій*, які мають ознаку неприбутковості 0005, регулюється Законом України “Про благодійництво та благодійні організації” від 16.09.1997 № 531/97-ВР. Згідно з ним “...благодійна діяльність – добровільна безкорислива діяльність благодійних організацій, що не передбачає одержання прибутків від цієї діяльності; благодійна організація – недержавна організація, головною метою діяльності якої є здійснення благодійної діяльності в інтересах суспільства або окремих категорій осіб згідно з цим Законом”¹.

Функціями благодійних організацій є здійснення благодійної діяльності, напрями якої визначено в ст. 4 Закону України “Про благодійництво та благодійні організації”:

¹ Про благодійництво та благодійні організації : закон України від 16.09.1997 № 531/97-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.zakon.rada.gov.ua.

Таблиця 14.2.2

Види неприбуткових організацій

Вид неприбуткової організації	Група за ПКУ (п. 157.1)	Ознака неприбутковості	Кількість на початок 2011 р.*	Вид діяльності за КВЕД
Органи державної влади України	а	0001		Секція О
Установи, організації, створені органами державної влади України, що утримуються за рахунок коштів відповідних бюджетів	а	0002		Секція О
Органи місцевого самоврядування	а	0003		Секція О
Установи, організації, створені органами місцевого самоврядування, що утримуються за рахунок коштів відповідних бюджетів	а	0004		Секція О
Благодійні фонди (організації)	б	0005	1 089	Секція S, клас 94.99
Громадські організації	б	0006	3 344	Секція S, клас 94.99
Творчі спілки	б	0007	261	Секція S, клас 94.99
Політичні партії	б	0008	185	Секція S, клас 94.92
Пенсійні фонди	в	0009	80**	Секція К, клас 65.3
Кредитні спілки	в	0010	1 155	Секція К, клас 64.9
Інші, не вказані в пп. "б" юридичні особи, діяльність яких не передбачає отримання прибутку	г	0011		Секція S, клас 94
Спілки, асоціації та інші об'єднання юридичних осіб, які створені для представлення інтересів своїх засновників та існують за рахунок їх внесків	г	0012	4 778**	Секція S, клас 94.1

Продовження табл. 14.2.2

Вид неприбуткової організації	Група за ПКУ (п. 157.1)	Ознака неприбутковості	Кількість на початок 2011 р.*	Вид діяльності за КВЕД
Релігійні організації	А	0013	33 977	Секція S, клас 94.91
Науково-дослідні установи та вищі навчальні заклади III–IV рівнів акредитації, заповідники, музеї, музей-заповідники	б	0014		Секція Р, клас 85.42 секція R, клас 91.02, 91.04
Житлово-будівельні кооперативи, об'єднання співвласників багатоквартирних будинків	е	0015	11 956*	Секція L, клас 68.32
Профспілки, об'єднання та організації профспілок, а також роботодавців	є	0016	165	Секція S, клас 94.2

* Наведено кількість недержавних пенсійних фондів, асоціацій та інших об'єднань юридичних осіб, відповідність яких певній групі за ПКУ, з огляду на статистичні дані, не може бути однозначно встановлена, а також вказано об'єднання співвласників без кількості житлово-будівельних кооперативів.

Складено за: Податковий кодекс України від 02.12.2010 № 2755-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.zakon.rada.gov.ua; Положення про Реєстр неприбуткових установ та організацій : затв. наказом Державної податкової адміністрації України від 24.01.2011 № 37 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.ligazakon.ua; Дані Державної служби статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.ukrstat.gov.ua; Класифікатор видів економічної діяльності ДК 009:2010 : затв. наказом Держспоживстандарту України від 11.10.2010 № 457 від 22.12.2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.ligazakon.ua.

- сприяння практичному здійсненню загальнодержавних, регіональних, місцевих та міжнародних програм, що спрямовані на поліпшення соціально-економічного становища;
- поліпшення матеріального становища набувачів благодійної допомоги, сприяння соціальній реабілітації малозабезпечених, безробітних, інвалідів, інших осіб, які потребують піклування;
- надання допомоги громадянам, які постраждали внаслідок стихійного лиха, екологічних, техногенних та інших катастроф, у результаті соціальних конфліктів, нещасних випадків, а також жертвам репресій, біженцям;
- сприяння розвитку науки і освіти, реалізації науково-освітніх програм, надання допомоги вчителям, вченим, студентам, учням;
- сприяння розвитку культури, доступові всіх верств населення, особливо малозабезпечених, до культурних цінностей та художньої творчості;
- надання допомоги талановитій творчій молоді;
- сприяння охороні та збереженню культурної спадщини, історико-культурного середовища, пам'яток історії та культури, місць поховання;
- надання допомоги у розвитку видавничої справи, засобів масової інформації, інформаційної інфраструктури;
- сприяння розвитку природно-заповідного фонду та природоохоронної справи;
- сприяння розвитку охорони здоров'я, масової фізичної культури, спорту і туризму, пропагування здорового способу життя, участь у наданні медичної допомоги населенню та здійсненні соціального догляду за хворими, інвалідами, самотніми, людьми похилого віку та іншими особами, які потребують соціальної підтримки та піклування;
- сприяння захисту материнства та дитинства, надання допомоги багатодітним та малозабезпеченим сім'ям.

Майно благодійної організації охоплює рухоме і нерухоме майно, матеріальні та нематеріальні активи, кошти, а також інше майно, придбане на законних підставах.

Джерелом формування майна та коштів благодійної організації не можуть бути кредити.

Майно та кошти благодійної організації не можуть бути предметом застави.

Суттєвим є обмеження, згідно з яким витрати на утримання благодійної організації не можуть перевищувати 20 % кошторису цієї організації в поточному році.

Напрямами державного сприяння діяльності благодійних організацій є звільнення від сплати податків та інших платежів до бюджету і спеціальних фондів тих організацій, що існують лише на членські внески і добродійні пожертвування, а також надання пільг фізичним та юридичним особам, які віддають частину своїх прибутків, заощаджень або майна на благодійну діяльність.

Громадські організації, які мають ознаку неприбутковості 0006, – це об'єднання громадян, створені для задоволення і захисту своїх законних соціальних, економічних, творчих, вікових, національно-культурних, спортивних та інших інтересів, діяльність яких регламентується Законом України “Про об'єднання громадян” від 16.06.1992 № 2460-XII¹.

“Об'єднання громадян створюються і діють на основі добровільності, рівноправності їх членів (учасників), самоврядування, законності та гласності”. Напрями своєї діяльності об'єднання громадян обирають самостійно. Державою забороняється лише діяльність, спрямована на підриєв безпеки держави, пропаганду війни, насильства, жорстокості, фашизму, розпалювання національної та релігійної ворожнечі тощо.

Об'єднання громадян можуть створюватись під назвами “рух”, “конгрес”, “асоціація”, “фонд”, “спілка” тощо; незалежно від назви вони визнаються громадськими організаціями або політичними партіями. Не підпадають під дію Закону “Про об'єднання громадян” релігійні, кооперативні організації, комерційні фонди, органи місцевого та регіонального самоврядування (у тому числі будинкові, вуличні, квартальні, сільські комітети тощо), профспілки та інші об'єднання громадян, діяльність яких регламентується відповідним законодавством.

Об'єднання громадян України можуть мати всеукраїнський, місцевий та міжнародний статус.

Закон України “Про професійних творчих працівників та творчі спілки” від 07.10.1997 № 554/97-ВР, який регламентує діяльність *творчих спілок* (ознака неприбутковості 0007), визначає творчу спілку як “добровільне об'єднання професійних творчих працівників відповідного фахо-

¹ Про об'єднання громадян : закон України від 16.06.1992 № 2460-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.zakon.rada.gov.ua.

вого напрямку в галузі культури та мистецтва, яке має фіксоване членство і діє на підставі статуту”¹.

Творчі спілки України можуть мати всеукраїнський та регіональний (місцевий) статус. Творча спілка утворюється групою професійних творчих робітників певного професійного напрямку (всеукраїнська – у складі не менше 100 осіб, регіональна – не менше 20). Рішення про застосування творчої спілки приймається загальними зборами, які є її основним керуючим органом.

Функції творчих спілок полягають у здійсненні творчої діяльності, розвитку національної культури та мистецтва, захисті прав і законних інтересів своїх членів. Крім того, напрямками діяльності творчих спілок є:

- пошук та виховання творчої молоді;
- видання друкованої продукції, створення кіно- та відеофільмів, аудіовізуальної продукції;
- популяризація досягнень української та світової культури і мистецтв;
- сприяння відродженню, розвитку та популяризації народної творчості, проведенню масових культурно-просвітницьких заходів, утвердженню демократичних, загальнолюдських цінностей;
- співпраця з педагогічними та науково-педагогічними колективами навчальних закладів;
- участь у розробленні нормативно-правових актів щодо діяльності творчих спілок та статусу творчих працівників;
- співробітництво між діячами культури і мистецтва різних країн;
- творча та господарська діяльність у передбаченому законодавством порядку для виконання своїх статутних завдань;
- представлення професійних творчих працівників до відзначення державними нагородами та іншими видами морального та матеріального заохочення та інші напрями.

Політичні партії (ознака неприбутковості 0008) – це зареєстровані згідно з законом добровільні об’єднання громадян – прихильників певної загальнонаціональної програми суспільного розвитку, що мають своєю метою сприяння формуванню і вираженню політичної волі гро-

¹ Про професійних творчих працівників та творчі спілки : закон України від 07.10.1997 № 554/97-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.zakon.rada.gov.ua.

мадян, беруть участь у виборах та інших політичних заходах¹. Їх діяльність регламентується Законом України “Про політичні партії” від 05.04.2001 № 2365, а також Законом України “Про об’єднання громадян”, в якому дано таке визначення: “...політичною партією є об’єднання громадян – прихильників певної загальнонаціональної програми суспільного розвитку, які мають головною метою участь у виробленні державної політики, формуванні органів влади, місцевого та регіонального самоврядування і представництво в їх складі”².

Політичні партії в Україні, на відміну від інших об’єднань громадян, можуть мати тільки всеукраїнський статус, програму з викладом своїх цілей та завдань, а також шляхів їх досягнення.

Функції політичних партій реалізуються через надані їм права:

- вільно провадити свою статутну діяльність;
- брати участь у виборах Президента України, до органів державної влади та місцевого самоврядування;
- використовувати державні засоби масової інформації та засновувати власні;
- підтримувати міжнародні зв’язки з політичними партіями, громадськими організаціями інших держав, вступати у міжнародні спілки;
- ідейно, організаційно та матеріально підтримувати молодіжні, жіночі та інші об’єднання громадян.
- вільно провадити опозиційну діяльність.

Науково-дослідні установи та вищі навчальні заклади III і IV рівнів акредитації, які також належать до другої групи неприбуткових організацій, мають ознаку неприбутковості 0014 і здійснюють діяльність згідно з Законом України “Про освіту” від 23.05.1991 № 1060-XII³ та іншими нормативно-правовими актами. Їх основною функцією є надання науково-освітніх послуг відповідного рівня. Суттєва відмінність від інших неприбуткових організацій полягає в тому, що мета діяльності цих організацій – надання послуг стороннім особам, а не членам організації, а основним джерелом фінансування є кошти замовників – фізичних та юридичних осіб, бюджету. Крім того, держава висуває високі вимоги до

¹ Про політичні партії в Україні : закон України від 05.04.2001 № 2365 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.zakon.rada.gov.ua.

² Про об’єднання громадян : закон України від 16.06.1992 № 2460-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.zakon.rada.gov.ua.

³ Про освіту : закон України від 23.05.1991 №1060-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.zakon.rada.gov.ua.

рівня освітніх послуг, тому вищі навчальні заклади підлягають обов'язковому ліцензуванню та акредитації. Значна частина вищих навчальних закладів належить до бюджетних організацій і відповідно веде облік.

Заповідники, музеї, музеї-заповідники, які також належать до другої групи неприбуткових організацій з ознакою неприбутковості 0014, переважно є бюджетними організаціями, заснованими державою, з відповідним бюджетним фінансуванням і обліком.

До *третьої групи* неприбуткових організацій (пп. "в" п. 157.1 ст. 157 ПКУ) належать пенсійні фонди і кредитні спілки. Об'єднання цих організацій в одну групу обумовлено подібністю цілей їх діяльності – накопичення коштів членів неприбуткової організації для подальшого їх фінансування.

Пенсійні фонди (ознака неприбутковості 0009) визначені в Законі України "Про недержавне пенсійне забезпечення" від 09.07.2003 № 1057: "...недержавний пенсійний фонд (далі – пенсійний фонд) – юридична особа, створена відповідно до цього Закону, яка має статус неприбуткової організації (непідприємницького товариства), функціонує та провадить діяльність виключно з метою накопичення пенсійних внесків на користь учасників пенсійного фонду з подальшим управлінням пенсійними активами, а також здійснює пенсійні виплати учасникам зазначеного фонду у визначеному цим Законом порядку"¹.

За видами пенсійні фонди можуть утворюватись як відкриті, корпоративні та професійні пенсійні фонди.

Для пенсійних фондів виключним видом діяльності є недержавне пенсійне забезпечення, яке здійснюється на принципах:

- законодавчого визначення його умов;
- заінтересованості фізичних осіб у недержавному пенсійному забезпеченні;
- добровільності створення пенсійних фондів та добровільної участі фізичних осіб у системі недержавного пенсійного забезпечення;
- економічної заінтересованості роботодавця у здійсненні пенсійних внесків на користь своїх працівників до системи недержавного пенсійного забезпечення;
- рівноправності всіх учасників пенсійного фонду, які беруть участь в одній пенсійній схемі;

¹Про недержавне пенсійне забезпечення : закон України від 09.07.2003 № 1057 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.zakon.rada.gov.ua.

- визначення розміру пенсійної виплати залежно від суми пенсійних коштів, облікованих на індивідуальному пенсійному рахунку учасника фонду або застрахованої особи;
- гарантування фізичним особам реалізації прав, наданих їм Законом;
- цільового та ефективного використання пенсійних коштів;
- державного регулювання діяльності з недержавного пенсійного забезпечення та нагляду за його здійсненням тощо.

Активи пенсійного фонду формуються за рахунок пенсійних внесків до пенсійного фонду та прибутку (збитку) від інвестування цих внесків.

Пенсійні фонди не можуть бути проголошені банкрутами; держава гарантує виконання зобов'язань перед їх учасниками, і на ці фонди не поширюється строк позовної давності.

Кредитні спілки (ознака неприбутковості 0010) створюються і функціонують на основі Закону України “Про кредитні спілки” від 20.12.2001 № 2908. “Кредитна спілка – це неприбуткова організація, заснована фізичними особами, професійними спілками, їх об'єднаннями на кооперативних засадах з метою задоволення потреб її членів у взаємному кредитуванні та наданні фінансових послуг за рахунок об'єднаних грошових внесків членів кредитної спілки. Кредитна спілка є фінансовою установою, виключним видом діяльності якої є надання фінансових послуг, передбачених цим Законом”¹.

Кредитна спілка діє на основі статуту і може бути заснована у складі не менше 50 осіб, які об'єднані за однією з ознак – територіальною, професійною, релігійною, громадською тощо.

Кредитна спілка виконує такі функції:

- приймає вступні, обов'язкові пайові та інші внески від членів спілки;
- надає кредити своїм членам на умовах їх платності, строковості та забезпеченості в готівковій та безготівковій формі, а також фермерським господарствам та приватним підприємствам, які перебувають у їх власності (розмір кредиту, наданого одному члену кредитної спілки, не може перевищувати 20 % капіталу кредитної спілки);
- залучає на договірних умовах внески (вклади) своїх членів на депозитні рахунки;
- виступає поручителем виконання членом спілки зобов'язань перед третіми особами;

¹ Про кредитні спілки : закон України від 20.12.2001 № 2908 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.zakon.rada.gov.ua.

- розміщує тимчасово вільні кошти на депозитних рахунках, а також придбаває державні цінні папери та паї кооперативних банків;
- залучає на договірних умовах кредити банків, кредити об'єднаної кредитної спілки, кошти інших установ та організацій;
- надає кредити іншим кредитним спілкам, якщо інше не встановлено рішенням Уповноваженого органу;
- є членом платіжних систем;
- оплачує за дорученням своїх членів вартість товарів, робіт і послуг у межах наданих їм кредитів;
- провадить благодійну діяльність за рахунок коштів спеціально створених для цього фондів.

Кредитна спілка діє на основі самофінансування. Капітал кредитної спілки складається з пайового, резервного та додаткового капіталів, а також залишку нерозподіленого доходу спілки і не може бути меншим 10 % від суми її загальних зобов'язань.

У кредитній спілці діяльність із залучення внесків (вкладів) членів кредитної спілки на депозитні рахунки підлягає ліцензуванню.

Четверта група неприбуткових організацій складається з інших, ніж представлені в другій групі, організацій, діяльність яких не передбачає отримання прибутку (ознака неприбутковості 0011). Діяльність більшості організацій, які входять до цієї групи, здійснюється на основі Закону України “Про об'єднання громадян”.

До четвертої групи неприбуткових організацій належать, наприклад, гаражні кооперативи, садівницькі спілки за умови, що вони не мають на меті отримання прибутку.

П'ята група неприбуткових організацій поєднує *спілки, асоціації* та інші об'єднання юридичних осіб, які створені для представлення інтересів засновників (членів, учасників) та існують виключно за рахунок внесків таких засновників, а також пасивних доходів (пп. “г” п. 157.1 ст. 157 ПКУ, ознака неприбутковості 0012). Такі неприбуткові організації не можуть провадити господарську діяльність, але можуть надавати своїм членам консультаційні та інші послуги.

Серед найбільших асоціацій України – асоціації страховиків України, Українських банків, “Укрзовніштранс”, “Український кредитно-банківський союз” (УКБС), Національна асоціація кредитних спілок України, Інформаційний союз малого та середнього бізнесу України, Ліга страхових організацій України, Європейська Бізнес Асоціація та ін.

Шоста група неприбуткових організацій (ознака неприбутковості 0013) поєднує *релігійні організації*, зареєстровані в порядку, встановленому Законом України “Про свободу совісті та релігійні організації” від 23.04.1991 № 987-ХІІ. Згідно з цим Законом: “Релігійні організації в Україні утворюються з метою задоволення релігійних потреб громадян сповідувати і поширювати віру і діють відповідно до своєї ієрархічної та інституційної структури, обирають, призначають і замінюють персонал згідно із своїми статутами (положеннями).

Релігійними організаціями в Україні є релігійні громади, управління і центри, монастирі, релігійні братства, місіонерські товариства (місії), духовні навчальні заклади, а також об’єднання, що складаються з вищезазначених релігійних організацій. Релігійні об’єднання представляються своїми центрами (управліннями)”¹.

Поряд з релігійною діяльністю релігійні організації займаються благодійницькою та господарською діяльністю.

Релігійним організаціям на праві власності належить майно: будівлі, предмети культу, об’єкти виробничого, соціального і добродійного призначення, транспорт, кошти та інше необхідне майно, у тому числі за межами України. Вони мають право використовувати для своїх потреб будівлі й майно, що надаються їм на договірних засадах державними, громадськими організаціями або громадянами, а також культові будівлі й майно, які становлять державну власність і передаються їм у безоплатне користування. Релігійні організації мають переважне право на передачу їм культових будівель із відповідною земельною ділянкою.

Релігійні організації мають право приймати на роботу громадян, на яких поширюється законодавство про працю і соціальний захист.

Сьома група включає житлово-будівельні кооперативи (ЖБК) та об’єднання співвласників багатоквартирних будинків (ОСББ), діяльність яких регламентується Законом України “Про об’єднання співвласників багатоквартирного будинку” та іншими нормативно-правовими актами (ознака неприбутковості 0015).

У Законі дано таке визначення: “...об’єднання співвласників багатоквартирного будинку – юридична особа, створена власниками для спри-

¹ Про свободу совісті та релігійні організації : закон України від 23.04.1991 № 987-ХІІ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.zakon.rada.gov.ua.

яння використанню їхнього власного майна та управління, утримання і використання неподільного та загального майна”¹.

Таке визначення, на наш погляд, недостатнє для розкриття сутності діяльності ОСББ, яка полягає в управлінні, утриманні та обслуговуванні житлового будинку. Це одна з основних відмінностей ЖБК та ОСББ від інших неприбуткових організацій і об’єднань громадян – основою їх створення є наявність спільного майна (житлового комплексу), яке необхідно утримувати в будь-якому випадку, що виключає можливість повної добровільності створення об’єднання та членства в ньому.

Згідно з Законом України “Про об’єднання співвласників багатоквартирного будинку” від 29.11.2001 № 2866 “...основна діяльність об’єднання полягає у здійсненні функцій, що забезпечують реалізацію прав власників приміщень на володіння та користування спільним майном членів об’єднання, належне утримання будинку та прибудинкової території, сприяння членам об’єднання в отриманні житлово-комунальних та інших послуг належної якості за обґрунтованими цінами та виконання ними своїх зобов’язань, пов’язаних з діяльністю об’єднання”.

Наслідком цього є низка особливостей та складнощів, пов’язаних із діяльністю й обліком у ЖБК та ОСББ: членські внески членів об’єднання не можуть бути меншими, ніж необхідна плата за утримання будинку, виникають проблеми технічного стану будинку, розрахунків з поставальниками комунальних послуг, з бюджетом з надання субсидій та пільг громадянам тощо. ЖБК можуть бути реорганізовані в ОСББ.

Майно об’єднання співвласників утворюється з майна, переданого йому членами об’єднання у власність, одержаних доходів та іншого наявного майна.

Восьма група неприбуткових організацій представлена професійними спілками, їх об’єднаннями та організаціями профспілок, а також організаціями роботодавців та їх об’єднаннями, утвореними в порядку, визначеному Законом України “Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності” від 15.09.1999 № 1045. Згідно з Законом “...професійна спілка (профспілка) – добровільна неприбуткова громадська організа-

¹ Про об’єднання співвласників багатоквартирного будинку : закон України від 29.11.2001 № 2866 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.zakon.rada.gov.ua.

ція, що об'єднує громадян, пов'язаних спільними інтересами за родом їх професійної (трудової) діяльності (навчання)"¹.

Основною функцією професійних спілок є забезпечення представництва та захисту трудових, соціально-економічних прав та інтересів членів профспілки. Вони також здійснюють:

- ведення колективних переговорів та укладання колективних договорів і угод;
- захист прав громадян на працю, житлових прав громадян, духовних інтересів трудящих;
- соціальний захист і забезпечення достатнього життєвого рівня громадян;
- вирішення трудових спорів тощо.

Органи влади не здійснюють контроль за коштами профспілок та їх об'єднань.

Розглянуті особливості діяльності та фінансування неприбуткових організацій дають змогу зробити висновок, що крім зазначених класифікаційних ознак (за ПКУ, за КВЕД та за ознаками неприбутковості) неприбуткові організації можна поділяти на групи за іншими ознаками. Так, дві великі групи становлять бюджетні організації та всі інші, при цьому бюджетні організації можуть бути не тільки в першій групі згідно з ПКУ. Ці групи розрізняються як за джерелами фінансування, так і за бухгалтерським обліком. Неприбуткові організації сьомої і частково четвертої груп мають в основі свого створення наявність спільного майна на відміну від інших організацій. Якщо неприбутковим організаціям дозволено здійснення господарської діяльності, то доходи від такої діяльності повинні оподатковуватися податком на прибуток. Ці та деякі інші операції неприбуткових організацій (надання послуг косметологічної медицини тощо) також оподатковуються податком на додану вартість (ПДВ) у разі перевищення доходу від них законодавчо визначеної межі, у 300 тис. грн за 12 міс.

Більшості неприбуткових організацій дозволено здійснювати комерційну господарську діяльність та засновувати підприємства, але для деяких з них ця можливість обмежена (політичні партії, кредитні спілки) або заборонена (пенсійні фонди). Деякі організації підлягають жорсткому контролю з боку держави (пенсійні фонди, вищі навчальні заклади,

¹ Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності : закон України від 15.09.1999 № 1045-XIV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.zakon.rada.gov.ua.

оприлюднення звітності політичними партіями), а в деяких – рівень контролю обмежений (здебільшого звітністю). Творчим спілкам та їх членам надається державна допомога, отримують державну допомогу також малозабезпечені члени ОСББ, а інколи й самі об'єднання; більшості неприбуткових організацій державна допомога не надається, а політичним партіям її надання забороняється.

Неприбуткові організації можна також розрізнити за такими ознаками: рівнем контролю з боку членів організації; порядком розподілу майна неприбуткової організації в разі її ліквідації; обмеженнями щодо кількісного складу засновників, рівня капіталу, доходів або витрат, за засновниками, якими може бути держава, об'єднання громадян, різні фізичні та юридичні особи тощо. З урахуванням міжнародної практики доцільно вирізнити таку класифікаційну ознаку, як статус – міжнародний або національний. Так, в Україні на початок 2011 р. було 725 громадських і 685 благодійних організацій з міжнародним статусом, що становить, відповідно, 21,7 і 62,9 % їх загальної кількості.

На рис. 14.2.1 запропоновано класифікацію неприбуткових організацій за різними ознаками.

Порядок створення та припинення діяльності об'єднань громадян визначений Законом № 2460-ХІІ. Легалізація (офіційне визнання) *об'єднань громадян* є обов'язковим і здійснюється шляхом їх реєстрації або повідомлення про заснування відповідно до Положення про порядок легалізації об'єднань громадян¹. Діяльність об'єднань громадян, які не легалізовані або примусово розпущені за рішенням суду, – протизаконна. У разі реєстрації об'єднання громадян набуває статусу юридичної особи.

Політичні партії та міжнародні громадські організації обов'язково реєструються в Міністерстві юстиції України. Легалізацію громадської організації здійснюють відповідно Міністерство юстиції України, місцеві органи державної виконавчої влади, виконавчі комітети сільських, селищних, міських рад народних депутатів. Про легалізацію (офіційне визнання) об'єднання громадян легалізуючий орган повідомляє у засобах масової інформації.

Державна реєстрація *благодійних організацій* проводиться відповідно до порядку, встановленому Положенням про порядок державної реє-

¹ Положення про порядок легалізації об'єднань громадян : затв. постановою Кабінету Міністрів України від 26.02.1993 № 140 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.ligazakon.ua.

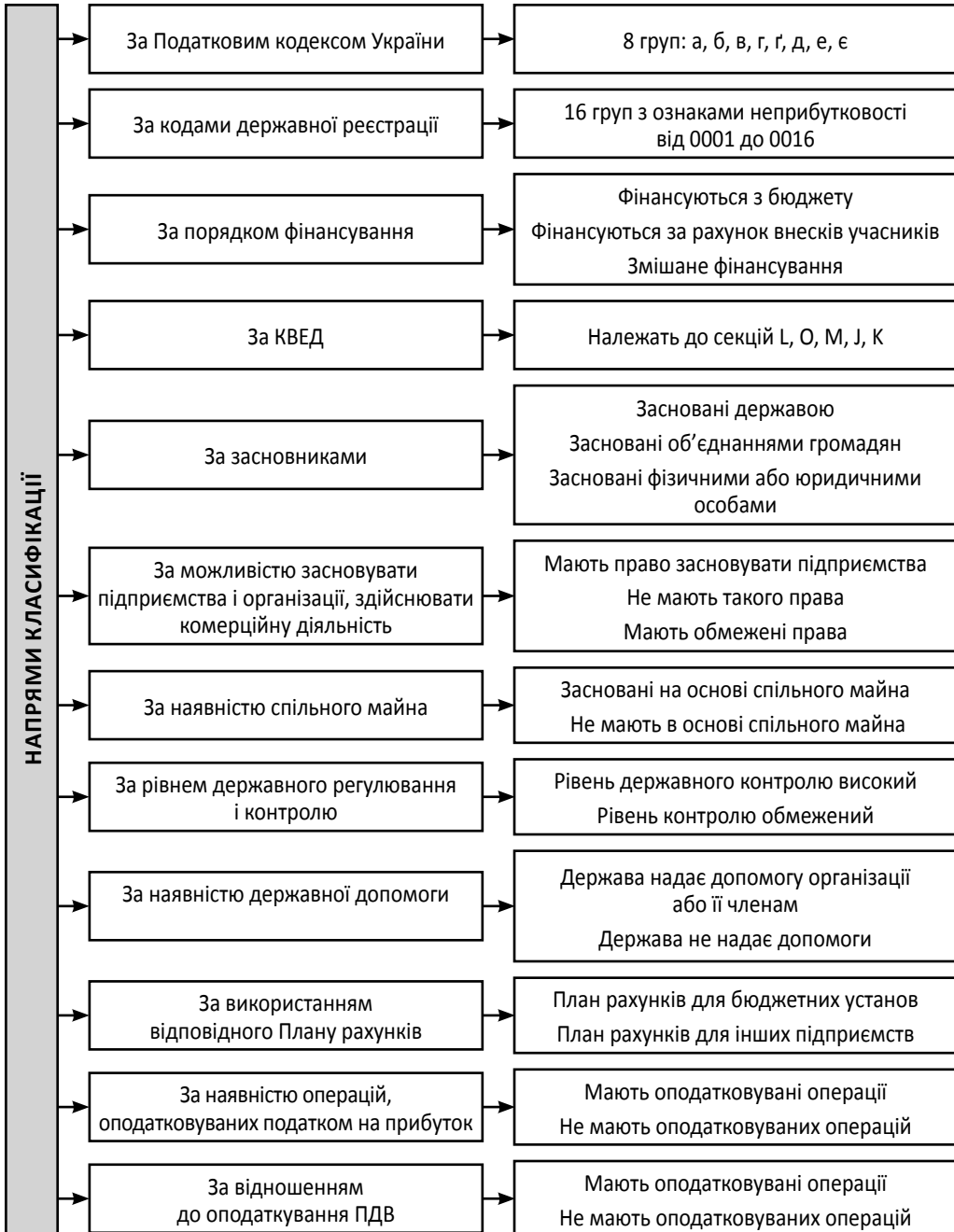


Рис. 14.2.1. Класифікація неприбуткових установ та організацій

Складено автором.

страції благодійних організацій¹ (всеукраїнські і міжнародні – реєструє Міністерство юстиції України; місцеві, а також філії – органи Міністерства юстиції України на місцях).

Державна реєстрація *релігійних громад і організацій* відбувається в обласній, Київській та Севастопольській міській державній адміністраціях, а в Автономній Республіці Крим – у Раді Міністрів Автономної Республіки Крим. Релігійні центри, управління, монастирі, релігійні братства, місії та духовні навчальні заклади подають на реєстрацію статут (положення) до державного органу України у справах релігій.

Таким чином, в Україні існує два способи легалізації неприбуткових організацій: реєстрація і повідомлення. Благодійні організації та творчі спілки підлягають обов'язковій реєстрації. Тільки зареєстровані неприбуткові організації можуть мати статус юридичної особи. Реєстрація відбувається за ініціативою не менше ніж трьох фізичних осіб. Засновниками та членами організації можуть бути як українські, так і іноземні фізичні особи, а також особи без громадянства. На момент створення неприбуткових організацій законодавство не зобов'язує мати необхідну суму коштів для початкового фонду організації. Неприбуткові організації мають право створювати союзи організацій, а також входити до складу інших громадських організацій як колективні члени.

Неприбуткові організації зобов'язані зареєструватися в органах Пенсійного фонду, профспілок з метою сплати обов'язкових внесків на соціальне страхування, у службі зайнятості населення.

Після проходження державної реєстрації неприбуткові організації зобов'язані зареєструватися в органах статистики.

Ліквідація неприбуткової організації може відбуватись як реорганізація чи ліквідація, що здійснюється через саморозпуск або примусовий розпуск за рішенням суду. Примусовий розпуск застосовують, коли діяльність організації безпосередньо підпадає під заборону, що визначається ст. 37 Конституції України та відповідними статтями законодавства, або коли неприбуткова організація продовжує протиправну діяльність, незважаючи на накладені на неї законодавчо визначені санкції.

Усі організації, що не мають на меті отримання прибутку, після набуття статусу юридичної особи повинні бути внесені до Реєстру неприбуткових організацій і установ.

¹ Положення про порядок державної реєстрації благодійних організацій : затв. постановою Кабінету Міністрів України від 30.03.1998 № 382 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.ligazakon.ua.

Починаючи з 1 квітня 2011 р., тобто дати набуття чинності розділом III Податкового кодексу України від 02.12.2010 № 2755-VI, неприбуткові установи та організації, зареєстровані згідно з вимогами законодавства та внесені органами ДПС у встановленому порядку до Реєстру неприбуткових установ та організацій, керуються спеціальною ст. 157 ПКУ. Саме в цій статті визначено порядок оподаткування неприбуткових організацій.

Згідно зі ст. 133 ПКУ платниками податку на прибуток із числа резидентів є неприбуткові установи та організації в разі одержання прибутку від неосновної діяльності та/або доходів, що підлягають оподаткуванню. До неприбуткових організацій належать підприємства, установи та організації, основною метою діяльності яких є не одержання прибутку, а провадження благодійної діяльності та меценатства, а також іншої діяльності, передбаченої законодавством. До неприбуткових організацій, на які поширюються вимоги ст. 157 ПКУ, зокрема, належать органи державної влади України, органи місцевого самоврядування та створені ними установи чи організації, що утримуються за рахунок коштів відповідних бюджетів.

До 1 квітня 2011 р. система збирання, накопичення та обробки даних про неприбуткові підприємства, установи та організації та їх відокремлені підрозділи визначалися такими нормативними документами Державної податкової адміністрації України:

- наказом “Про затвердження Положення про Реєстр неприбуткових організацій та установ” від 11.07.1997 № 232¹;
- наказом “Про затвердження Порядку визначення структури ознаки неприбуткових установ (організацій)” від 03.07.2000 № 355²;
- наказом “Про внесення змін до Порядку визначення структури ознаки неприбуткових установ (організацій)” від 07.02.2002 № 59³;

¹ Про затвердження Положення про Реєстр неприбуткових організацій та установ : наказ Державної податкової адміністрації України від 11.07.1997 № 232 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.ligazakon.ua.

² Про затвердження Порядку визначення структури ознаки неприбуткових установ (організацій) : наказ Державної податкової адміністрації України від 03.07.2000 № 355 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.ligazakon.ua.

³ Про внесення змін до Порядку визначення структури ознаки неприбуткових установ (організацій) : наказ Державної податкової адміністрації України від 07.02.2002 № 59 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.ligazakon.ua.

- пунктом 2 наказу “Про внесення змін до Порядку складання звіту про використання коштів неприбуткових організацій і установ та Порядку визначення структури ознаки неприбуткових установ (організацій)” від 29.04.2002 № 203¹;
- пунктами 1 та 2 наказу “Про внесення змін до деяких нормативно-правових актів ДПА України” від 10.12.2003 № 594²;
- пунктами 1 та 3 наказу “Про затвердження змін до деяких нормативно-правових актів щодо обліку та оподаткування неприбуткових установ (організацій)” від 17.01.2005 № 20³.

Ці документи втратили чинність за наказом Державної податкової адміністрації України “Про затвердження Положення про Реєстр неприбуткових установ та організацій” від 24.01.2011 № 37⁴.

Реєстр неприбуткових установ та організацій – це автоматизована система збирання, накопичення та обробки даних про неприбуткові підприємства, установи та організації та їх відокремлені підрозділи, визначені пп. 14.1.121 п. 14.1 ст. 14 розділу I Кодексу, доходи яких згідно зі ст. 157 розділу III Кодексу звільняються від сплати податку на прибуток. Метою ведення Реєстру є:

- забезпечення єдиних принципів ідентифікації неприбуткових установ та організацій, а також їх обліку в органах державної податкової служби;
- забезпечення центрального органу державної податкової служби інформацією з Реєстру для здійснення контролю за використанням неприбутковими установами та організаціями коштів, які

¹ Про внесення змін до Порядку складання звіту про використання коштів неприбуткових організацій і установ та Порядку визначення структури ознаки неприбуткових установ (організацій): наказ Державної податкової адміністрації України від 29.04.2002 № 203 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.ligazakon.ua.

² Про внесення змін до деяких нормативно-правових актів ДПА України: наказ Державної податкової адміністрації України від 10.12.2003 № 594 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.ligazakon.ua.

³ Про затвердження змін до деяких нормативно-правових актів щодо обліку та податкування неприбуткових установ (організацій): наказ Державної податкової адміністрації України від 17.01.2005 № 20 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.ligazakon.ua.

⁴ Про затвердження Положення про Реєстр неприбуткових установ та організацій: наказ Державної податкової адміністрації України від 24.01.2011 № 37 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.ligazakon.ua.

звільняються від оподаткування згідно з положеннями ст. 157 розділу III Кодексу;

- організація суцільного і вибіркового аналізу;
- взаємодія на єдиних методологічних засадах із базами даних Національного банку України, Міністерства фінансів України, Міністерства економічного розвитку і торгівлі України, Державної митної служби України, Державної служби статистики України, Фонду державного майна України, інших центральних органів виконавчої влади;
- надання відомостей, що містяться в Реєстрі, іншим державним органам відповідно до законодавства України.

Створення і ведення Реєстру здійснюється центральним органом державної податкової служби.

При внесенні неприбуткової установи та організації до бази Реєстру їй за кодом ЄДРПОУ ставиться ознака неприбуткової установи чи організації, якою є нумерація установ та організацій за окремими групами відповідно до п. 157.1 ст. 157 розділу III Кодексу.

При визначенні структури ознаки неприбуткових установ та організацій необхідно керуватися такими нормативно-правовими актами: Конституцією України, Бюджетним кодексом України, Податковим кодексом України, законами України, що регулюють діяльність відповідної неприбуткової установи та організації.

Присвоєння установам та організаціям ознаки неприбутковості здійснюють державні податкові інспекції в районах, містах без районного поділу, районах у містах, міжрайонні та об'єднані спеціалізовані державні податкові інспекції відповідно до структури ознак.

Включення неприбуткової установи та організації до Реєстру проводиться органом державної податкової служби за їх місцезнаходженням з присвоєнням відповідної ознаки неприбутковості згідно з п. 5 розділу I Положення про Реєстр неприбуткових установ та організацій.

Для внесення до Реєстру неприбуткова установа або організація повинна подати до органу державної податкової служби за її місцезнаходженням:

- реєстраційну заяву за формою 1-РН;
- копії установчих документів.

У реєстраційній заяві за формою 1-РН мають бути зазначені такі дані:

- ідентифікаційний код платника з ЄДРПОУ або ідентифікаційний код головного підприємства з ЄДРПОУ;

- назва платника податку – юридичної особи з довідки про включення до ЄДРПОУ;
- назва податкового органу, де зареєстрований платник;
- дані про державну реєстрацію;
- дані про банківські рахунки платника;
- адресні дані платника податку;
- дані про керівників (до керівників у цьому випадку належать безпосередньо керівник неприбуткової організації та головний бухгалтер);
- дані про реєстрацію платника;
- інформація про засновників – юридичних осіб;
- інформація про засновників – фізичних осіб.

Після розгляду поданих для реєстрації документів можуть бути прийняті рішення про:

- внесення неприбуткової організації до Реєстру;
- відмову внесення неприбуткової організації до Реєстру.

У разі внесення неприбуткової організації до Реєстру їй видається свідоцтво відповідного зразка.

За результатами розгляду заяви, установчих документів органом державної податкової служби за місцезнаходженням неприбуткової установи та організації приймається рішення про:

- внесення, повторне внесення неприбуткової установи або організації до Реєстру;
- відмову у внесенні неприбуткової установи або організації до Реєстру;
- присвоєння неприбутковій установі або організації іншої ознаки неприбутковості.

Рішення готується у двох примірниках: перший надається неприбутковій установі або організації, другий залишається в органі державної податкової служби.

Реєстр містить види відомостей про неприбуткові установи та організації (табл. 14.2.3).

Розпорядником територіальних рівнів Реєстру є відповідні державні податкові адміністрації в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі та державні податкові інспекції в містах з районним поділом (крім міст Києва та Севастополя).

Внесення змін (доповнень) до реєстраційної заяви регулюється у Положенні про Реєстр неприбуткових установ та організацій таким чином:

1. *У разі виникнення змін (доповнень) у даних неприбуткової установи або організації, визначених реєстраційною заявою, така не-*

Таблиця 14.2.3

Види відомостей про неприбуткові установи та організації, що містяться у Реєстрі неприбуткових установ та організації

Види відомостей	Інформація неприбуткової установи та організації
Ідентифікаційні	Найменування, код з Єдиного державного реєстру підприємств та організацій України (код ЄДРПОУ)
Довідкові	Відомості про місцезнаходження, телефон неприбуткової установи та організації, прізвища, імена та по батькові керівника, головного бухгалтера, засновників, реєстраційні номери облікової картки платника податків або серії та номери їх паспортів (для фізичних осіб, які через свої релігійні переконання відмовились від прийняття реєстраційного номера облікової картки платника податків та повідомили про це відповідний податковий орган і мають відмітку в паспорті)
Реєстраційні	Відомості про реєстрацію в органах державної влади, відомості про взяття на облік – зняття з обліку в органах державної податкової служби
Економічні	Відомості, які характеризують фінансово-економічні показники господарської діяльності неприбуткової установи та організації, відомості, які характеризують справляння податку на прибуток

Складено за наказом Державної податкової адміністрації України “Про затвердження Положення про Реєстр неприбуткових установ та організації” від 24.01.2011 № 37 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.ligazakon.ua.

прибуткова установа або організація зобов'язана в 10-денний строк (після їх виникнення) подати до органу державної податкової служби за її місцезнаходженням документи з указаними змінами (доповненнями) та додаткову реєстраційну заяву з позначкою “зміни” або “доповнення”. Код ЄДРПОУ неприбуткової установи або організації при внесенні змін (доповнень) до реєстраційної заяви не змінюється.

2. У разі зміни найменування, місцезнаходження неприбуткової установи або організації чи органу державної податкової служби за основним місцем обліку, присвоєння іншої ознаки неприбутковості неприбутковій установі або організації орган державної податкової служби видає нове рішення про повторне внесення за формою згідно з додатком 2 на підставі звернення неприбуткової установи чи організації та доданим до нього оригіналом попереднього рішення.

Перереєстрація неприбуткових установ та організацій у випадках, передбачених законом, здійснюється без справляння будь-якої плати з такої неприбуткової установи та організації. У разі перереєстрації неприбуткова установа або організація зобов'язана в 10-денний строк подати до органу державної податкової служби за її місцезнаходженням документи, передбачені п. 1 цього розділу.

Виключення неприбуткової установи або організації з Реєстру відбувається на підставі рішення органу державної податкової служби. Умовами виключення є:

- порушення норм Кодексу та інших законодавчих актів про неприбуткові організації,
- власне рішення неприбуткової установи або організації.

У разі виключення установи або організації з Реєстру така установа або організація повертає оригінал рішення про внесення її до Реєстру неприбуткових установ та організацій до органу державної податкової служби.

Неприбуткові організації за чинним законодавством не займаються підприємницькою діяльністю. Допускається господарська діяльність благодійних організацій у будь-якій формі, але за умови її спрямування на виконання статутних завдань. Проте якщо благодійна організація здійснюватиме господарську діяльність, не створивши власної підприємницької структури, вона втрачає статус неприбуткової та має сплачувати податок на прибуток.

Організації, що розпочинають діяльність, спрямовану на отримання прибутку, виключаються з реєстру неприбуткових організацій і відповідно повинні сплачувати всі податки, встановлені для юридичних осіб, що не належать до неприбуткових. Виключення установи або організації з Реєстру відбувається шляхом скасування наданої їй ознаки неприбуткової установи або організації.

Якщо організація розпочне діяльність, що не відповідає її цілям і статутним завданням, легалізуючий орган самостійно або за поданням будь-якого іншого державного органу чи посадової особи, а також прокурор, мають право через суд накласти на таку організацію різні види санкцій, включаючи примусовий розпуск організації.

Згідно з українським законодавством, легалізуючий орган самостійно або за поданням будь-якого іншого державного органу чи посадової особи, а також прокурор, мають право через суд накласти на неприбуткову організацію різні види санкцій, якщо вона розпочне діяльність, що не відповідає її цілям і статутним завданням або у разі встановлення реєструючим органом факту фальсифікації установчих документів, не надання або несвоєчасного надання повідомлення про зміни у статутних документах чи структури власності юридичної особи – засновника, або за наявності особи, яка справляє прямий або опосередкований вплив на юридичну особу – засновника та/або одержує значну частину прибутку від її діяльності, що внесена до переліку осіб, пов'язаних зі здійсненням терористичної діяльності, включаючи примусовий розпуск організації.

Проте спеціальних способів виявлення відхилень неприбутковими організаціями від цільової спрямованості їх діяльності в Україні не передбачено. В Україні державних органів та способів публічного контролю за діяльністю неприбуткових організацій немає. Нагляд за діяльністю неприбуткових організацій здійснюється: органами легалізації щодо контролю дотримання положень статуту організації; податковими органами щодо контролю за правильним і своєчасним поданням фінансової звітності; органами прокуратури щодо контролю порядку загального нагляду, як передбачено Конституцією України. У межах своїх повноважень ці органи мають право вимагати від благодійників та органів управління благодійної організації надання їм необхідних документів та отримувати необхідні пояснення.

У багатьох країнах від неприбуткових організацій законодавчо вимагається мінімум звітності. Проте одному чи декільком державним орга-

нам надаються значні права при прийнятті рішення про реєстрацію чи припинення діяльності неприбуткової організації.

За умови відсутності державного органу, прямими функціями якого є контроль діяльності неприбуткових організацій, функцію забезпечення законності та цільової спрямованості їх діяльності мають взяти на себе зацікавлені члени громади та засоби масової інформації.

Для забезпечення належного контролю в Україні має бути розроблена система звітності неприбуткових організацій, яка забезпечить усіх зацікавлених користувачів, насамперед державу, донорів та суспільство, необхідною достатньою, відкритою інформацією про їх діяльність.

Державі, донорам та суспільству для визначення відповідності діяльності неприбуткових організацій меті та завданням, зазначеним у статутних документах, повинна надаватися відкрита, достовірна, повна інформація. Таку інформацію має забезпечити фінансова звітність неприбуткових організацій, крім того, громадськості слід надати можливість ознайомлення з нею.

У світі є практика ознайомлення громади з інформацією про діяльність неприбуткових організацій шляхом щорічних публікацій у засобах масової інформації. Ще одним способом є збереження у відповідному державному органі звітів, доступних для громадськості у читальному залі.

В Україні основною формою звітності неприбуткових організацій є Податковий звіт про використання коштів неприбутковими установами й організаціями, який разом з порядком його складання затверджений наказом Державної податкової адміністрації України від 31.01.2011 № 56. Податковий звіт формується за правилами, встановленими ст. 48 ПКУ, та подається неприбутковими організаціями до органів державної податкової служби незалежно від того, чи провадив такий платник податку господарську діяльність у звітному періоді.

Згідно з п. 46.2 ст. 46 ПКУ платник податку на прибуток повинен подавати разом з відповідною податковою декларацією квартальну або річну фінансову звітність (крім малих підприємств) у порядку, передбаченому для подання податкової декларації.

Таким чином, неприбуткові організації разом із Податковим звітом про використання коштів неприбуткових установ та організацій мають подавати до органів державної податкової служби фінансову звітність у разі отримання прибутку від неосновної діяльності та/або доходів, що підлягають оподаткуванню, тобто якщо вони є платниками податку на

прибуток. Проте склад фінансової звітності для більшості неприбуткових організацій доцільно визначати як обмежений.

Правові принципи регулювання, організації, ведення бухгалтерського обліку і складання фінансової звітності в Україні регулюються Законом України “Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні” (далі Закон № 996-XIV). Цим Законом (п. 1 ст. 2) визначено, що він поширюється на всі юридичні особи, створені відповідно до законодавства України, незалежно від їх організаційно-правових форм і форм власності, а також на представництва іноземних суб’єктів господарської діяльності, які зобов’язані вести бухгалтерський облік і подавати фінансову звітність згідно із законодавством. У термінах Закону № 996-XIV неприбуткові організації також належать до підприємств (п. 1 ст. 2). Відповідно, модель державного регулювання бухгалтерського обліку в Україні передбачає чотири рівня регламентації обліку неприбуткових організацій (табл. 14.2.4).

Закон № 996-XIV є основним законодавчим актом з регулювання ведення бухгалтерського обліку та складання фінансової звітності. Крім нього, окремі аспекти бухгалтерського обліку регулюються Конституцією та законами України, а також указами Президента України і постановами Верховної Ради України, прийнятими відповідно до Конституції та законів України, актами Кабінету Міністрів України.

На другому рівні бухгалтерський облік регулюється національними положеннями (стандартами) бухгалтерського обліку. П(С)БО – нормативно-правовий акт, затверджений Міністерством фінансів України, що визначає принципи та методи ведення бухгалтерського обліку і складання фінансової звітності, які не суперечать міжнародним стандартам. Застосування чинних П(С)БО поширюється на всіх юридичних осіб незалежно від організаційно-правової форми, форми власності та підпорядкування, у тому числі на неприбуткові організації, крім банків та бюджетних установ.

Документи третього методичного рівня регламентації підготує та затверджує Міністерство фінансів України для всіх юридичних осіб незалежно від організаційно-правової форми, форми власності та підпорядкування (крім банків та бюджетних установ), а також фізичних осіб – підприємців, на основі документів першого та другого рівня регламентації. Документи цього рівня мають рекомендаційний, пояснювальний та уточнюючий характер відносно документів вищих рівнів ре-

Таблиця 14.2.4

Система нормативно-правового регулювання бухгалтерського обліку неприбуткових організацій в Україні

Рівень регулювання	Органи державного регулювання	Документи, які регулюють бухгалтерський облік	Напрямок регламентації
Перший рівень – законодавчий (правові засади регулювання)	Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України	Закон України “Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні”	Правові засади регулювання, організації, ведення бухгалтерського обліку та складання фінансової звітності
Другий рівень – нормативний (методологічне забезпечення)	Міністерство фінансів України	Національні положення (стандарти) бухгалтерського обліку, інші нормативно-правові акти щодо ведення бухгалтерського обліку та складання фінансової звітності, План рахунків бухгалтерського обліку активів, капіталу зобов'язань і господарських операцій	Державне регулювання бухгалтерського обліку та фінансової звітності в Україні, розроблення стратегії розвитку національної системи бухгалтерського обліку
Третій рівень – методичний (методичне забезпечення)	Міністерство фінансів України, Національний банк України, Державна казначейська служба України, галузеві міністерства та інші центральні органи виконавчої влади	Інструкція про застосування Плану рахунків бухгалтерського обліку активів, капіталу, зобов'язань і господарських операцій підприємств і організацій; методичні рекомендації та інші нормативно-методичні документи з питань бухгалтерського обліку і фінансової звітності підприємств, установ і організацій	Порядок ведення бухгалтерського обліку та складання фінансової звітності для всіх юридичних осіб незалежно від організаційно-правової форми, форми власності та підпорядкування, а також фізичних осіб – підприємців
Четвертий рівень – організаційний (організаційне забезпечення)	Органи управління підприємств і організацій	Документи, які регулюють облікову політику підприємств і організацій	Вибір форм і методів ведення обліку і звітності, які враховують специфіку діяльності підприємств і організацій

Складено автором.

гламентації та не мають їм суперечити. У разі виникнення суперечностей діють норми документів першого та другого рівнів.

До документів третього рівня регламентації належать інструкції про застосування планів рахунків підприємствами, установами і організаціями (крім банків і бюджетних установ); типові форми реєстрів бухгалтерського обліку і фінансової звітності, методичні рекомендації та інші нормативно-методичні документи з питань бухгалтерського обліку і фінансової звітності підприємств, установ і організацій.

Слід зазначити, що згідно з п. 6 ст. 6 Закону № 996-XIV міністерства, інші центральні органи виконавчої влади у межах своєї компетенції відповідно до галузевих особливостей розробляють на базі національних положень (стандартів) бухгалтерського обліку методичні рекомендації щодо їх застосування. На сьогодні для деяких видів неприбуткових організацій розроблено такі методичні рекомендації, які є зручним допоміжним матеріалом при організації та веденні бухгалтерського обліку цих юридичних осіб. Однак для більшості неприбуткових організацій ці рекомендації не розроблялися. Тому при організації та веденні бухгалтерського обліку такі організації повинні керуватися лише переліченими нормативними документами.

Правила ведення бухгалтерського обліку, які регламентуються документами другого та третього рівнів, реалізуються підприємствами і організаціями для розроблення облікової політики. Документи, які регулюють облікову політику на рівні підприємства, належать до четвертого рівня регламентації.

Недержавні неприбуткові організації є юридичними особами приватного права. Як і всі юридичні особи, вони зобов'язані вести бухгалтерський облік, керуючись Законом № 996-XIV, положеннями (стандартами) бухгалтерського обліку та іншими нормативно-правовими актами щодо ведення бухгалтерського обліку та складання фінансової звітності. Проте національні стандарти бухгалтерського обліку орієнтовані на підприємства, які здійснюють підприємницьку діяльність, тоді як навіть якщо неприбуткові організації здійснюють таку діяльність, то отриманий прибуток вони повинні спрямовувати виключно на виконання основних завдань своєї діяльності.

Означені аспекти спричиняють на практиці проблеми з визнанням активів, зобов'язань, власного капіталу та відображення їх в обліку й фінансовій звітності недержавних неприбуткових організацій, що впли-

ває на достовірність і правдивість інформації, яка відображається у їх фінансовій звітності.

Ведення та організація обліку та складання звітності неприбуткових організацій в Україні залишаються маловивченими. Спостерігається певний дефіцит теоретичної забезпеченості господарської практики з питань методології бухгалтерського обліку неприбуткових організацій з урахуванням особливостей їх діяльності. Відповідно додаткового теоретичного осмислення потребують методологічні та організаційні аспекти обліку неприбуткових організацій.

Три взаємопов'язані причини, а саме: адаптація системи бухгалтерського обліку до міжнародних стандартів; гармонізація бухгалтерського обліку з вимогами податкового законодавства, що суттєво змінили зовнішнє середовище системи обліку на рівні держави і зумовили необхідність перебудови внутрішньої системи бухгалтерського обліку суб'єктів господарювання; особлива соціальна значущість неприбуткових організацій в умовах ринкових перетворень, – у сукупності роблять проблему вдосконалення законодавчого та методологічного забезпечення обліку неприбуткових організацій в умовах ринкових відносин особливо актуальною.

14.3. МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ БУХГАЛТЕРСЬКОГО ОБЛІКУ НЕПРИБУТКОВИХ ОРГАНІЗАЦІЙ

Неприбуткові небюджетні організації при веденні бухгалтерського обліку керуються законодавчо-нормативною базою для комерційних підприємств, а саме: Законом України “Про бухгалтерський облік і фінансову звітність в Україні”¹, Планом рахунків², Положеннями (стандартами) бухгалтерського обліку та іншими нормативно-правовими актами.

Однією з суттєвих методологічних особливостей обліку в неприбуткових організаціях є особливість застосування деяких принципів бухгалтерського обліку та фінансової звітності, які визначено в Законі

¹ Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні : закон України від 16.07.1999 № 996 // Відомості Верховної Ради України. – 1999. – № 40. – С. 365.

² План рахунків бухгалтерського обліку активів, капіталу, зобов'язань і господарських операцій підприємств і організацій : затв. наказом Міністерства фінансів України від 30.11.1999 № 291 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.minfin.gov.ua.

України “Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні” та в П(С)БО 1. *Принцип автономності підприємства*, згідно з яким кожне підприємство розглядається як юридична особа, відокремлена від її власників, тобто особисте майно та зобов’язання власників не повинні відображатися у фінансовій звітності підприємства, найбільш яскраво виявляється в неприбуткових організаціях, а саме в ЖБК та ОСББ. У них неприбуткова організація створюється для обслуговування житлового будинку, житлові й нежитлові приміщення в якому є власністю співвласників, тобто засновників неприбуткової організації. Відповідність принципу автономності передбачає необхідність відображення житлового будинку поза балансом ЖБК та ОСББ: за *принципом нарахування та відповідності доходів і витрат* для визначення фінансового результату звітного періоду необхідно порівняти доходи звітного періоду з витратами, що були здійснені для отримання цих доходів. Доходи і витрати відображаються в обліку та звітності у момент їх виникнення незалежно від дати оплати: надходження або сплати грошових коштів. Зокрема, дохід від реалізації відображається в бухгалтерському обліку за датою відвантаження продукції, а не її оплати. У неприбуткових організаціях доходи від різних видів цільового фінансування визнаються за цим принципом, але по-різному, що буде розкрито далі, при цьому можливі винятки, за якими дохід визнається за датою надходження коштів. *Принцип історичної (фактичної) собівартості* вимагає, щоб усі активи підприємства оцінювали за історичною вартістю, тобто за вартістю придбання, або за чистою реалізаційною вартістю. У неприбуткових організаціях, як правило, оцінка здійснюється за історичною вартістю, переоцінка здійснюється рідко і стосується, головним чином, необоротних активів. Щодо запасів, то їх частка в активах неприбуткових організацій незначна, і таких запасів, які б потребували переоцінки на дату балансу, здебільшого немає.

Методологія бухгалтерського обліку в неприбуткових небюджетних організаціях базується на використанні подвійного запису та загальноприйнятих елементах методу бухгалтерського обліку: документація та інвентаризація, оцінка та калькулювання, рахунки та подвійний запис, баланс та звітність. Але використання цих методів може бути досить обмеженим або модифікованим. Такий елемент методу, як документація, притаманний неприбутковим організаціям повною мірою, вони використовують первинні документи затверджені форми, але обмежена кількість господарських операцій зумовлює обмежену кількість первин-

них документів. Інвентаризація проводиться згідно з Інструкцією по інвентаризації, але обмежені склад і кількість активів та інших об'єктів інвентаризації призводить до досить формального її проведення в багатьох неприбуткових організаціях. Оцінка здійснюється відповідно до Положень (стандартів) бухгалтерського обліку, але методи оцінки обирають, як правило, найпростіші або найзвичніші – прямолінійний метод нарахування амортизації необоротних активів, оцінку запасів при вибутті за ідентифікованою собівартістю. Найменше застосовується такий елемент методу, як калькулювання, бо не виникає потреби в калькулюванні за основною діяльністю, проте натомість складається кошторис доходів та витрат, який щороку затверджується загальними зборами неприбуткової організації. Щодо використання відповідних рахунків бухгалтерського обліку, то неприбуткові небюджетні організації використовують загальний План рахунків з певними обмеженнями та особливостями, які пов'язані з особливостями об'єктів обліку. Звітність у більшості неприбуткових організацій як фінансова, так і податкова, обмежена.

Об'єктами бухгалтерського обліку в неприбуткових організаціях, як і на комерційних підприємствах, є активи, капітал, зобов'язання, господарські процеси, а також витрати і доходи. Основною особливістю об'єктів бухгалтерського обліку в неприбуткових організаціях є суттєва обмеженість їх складу, а саме:

- 1) серед активів часто немає капітальних інвестицій, існує довгострокова дебіторська заборгованість, обмежені фінансові інвестиції, не визначаються відстрочені податкові активи, гудвіл, брак у виробництві;
- 2) відсутній, як правило, статутний капітал, а також резервний, неоплачений та вилучений капітал;
- 3) практично не виникає довгострокових зобов'язань, рідко виникають зобов'язання за банківськими позиками, заборгованість поставачальникам має неістотну питому вагу, не визначаються відстрочені податкові зобов'язання, водночас спостерігаються значний рівень та різноманітність цільового фінансування;
- 4) практично немає господарських процесів, притаманних комерційним підприємствам, зокрема, процесів виробництва і реалізації (крім реалізації послуг з надання в оренду приміщень, продажу листівок та іншої підприємницької діяльності у разі її здійснення); процес заготівлі невеликою мірою відбувається у частині заготівлі канцелярського приладдя та інших запасів для обслуговування

власної діяльності, але за обсягом і метою суттєво відрізняється від комерційних підприємств;

5) специфічний склад доходів і витрат зумовляє відповідні особливості та проблеми обліку.

Облік активів у неприбуткових організаціях загалом не відрізняється від їх обліку на комерційних підприємствах – їх рух оформлюється затвердженими первинними документами та відображається бухгалтерськими проведеннями, що відповідають Інструкції до Плану рахунків¹ та відповідним методичним рекомендаціям. Специфіка оприбуткування запасів та основних засобів полягає у віднесенні ПДВ, сплаченого постачальникам, до вартості придбаних активів, а не до податкового кредиту, оскільки в більшості випадків неприбуткові організації не є платниками ПДВ за основною діяльністю.

Специфічним є придбання основних засобів за рахунок коштів цільового фінансування. По-перше, податок на додану вартість, сплачений у складі вартості основних засобів, неприбуткові організації, на відміну від комерційних підприємств, включають до первісної вартості цих основних засобів. По-друге, згідно з п. 18 П(С)БО 15 “Дохід”² цільове фінансування в такому разі визнається доходом протягом періоду корисного використання необоротних активів у сумі нарахованої амортизації, що буде докладніше розглянуто далі.

Отримані в оперативну оренду активи відображають на позабалансовому рахунку 01; надання активів в оренду обліковують за загальними правилами, крім відображення податкового зобов'язання з ПДВ, якщо обсяг доходів від оренди не вимагає реєстрації платником ПДВ.

Специфічним є відображення житлових будинків у таких неприбуткових організаціях, як ЖБК та ОСББ. Згідно з принципом автономності будинки треба відображати поза балансом, визначаючи нарахований знос в аналітичному обліку.

У неприбуткових організаціях можливі капітальні інвестиції на придбання або створення основних засобів, які в подальшому амортизу-

¹ Інструкція про застосування плану рахунків бухгалтерського обліку активів, капіталу, зобов'язань і господарських операцій підприємств і організацій : затв. наказом Міністерства фінансів України від 30.11.1999 № 291 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.minfin.gov.ua.

² Положення (стандарт) бухгалтерського обліку 15 “Дохід” : затв. наказом Міністерства фінансів України від 29.11.1999 № 290 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.minfin.gov.ua.

ються, хоч економічний зміст амортизації в цьому випадку дещо втрачається. На методологічному рівні потребує вирішення питання щодо можливості віднесення до витрат поточного періоду витрат на реконструкцію, модернізацію, добудову орендованих основних засобів, які здійснено за рахунок власних коштів неприбуткових організацій, без створення нового об'єкта основних засобів, оскільки нарахування амортизації в такому разі не впливає на оподатковуваний прибуток. Те саме стосується реконструкції житлових будинків у ЖБК та ОСББ, які обліковують поза балансом, як зазначалося, а тому на них не нараховується амортизація з віднесенням її на витрати.

Фінансові інвестиції неприбуткові організації обліковують, як інші підприємства, згідно з П(С)БО 12; найбільше ця ділянка обліку характерна для пенсійних фондів та кредитних спілок.

Облік грошових коштів і розрахунків з дебіторами загальноприйнятій. Доцільною є практика зберігання коштів на депозитних рахунках, особливо при їх накопиченні на ремонт, капітальні інвестиції тощо.

Розрахунки з членами неприбуткової організації здійснюються з використанням рахунків “Розрахунки з різними дебіторами” та “Цільове фінансування і цільові надходження”.

Облік значної частини зобов'язань у неприбуткових організаціях не відрізняється від комерційних підприємств – це стосується зобов'язань за розрахунками з постачальниками, підрядниками та іншими кредиторами, з бюджетом, за соціальним страхуванням, з виплат працівникам, за отриманими позиками.

Основна відмінність полягає в обліку розрахунків з членами неприбуткової організації за отриманими внесками, а також за внесками інших фізичних та юридичних осіб. Такі розрахунки здійснюють відображенням їх як цільового фінансування, і вони становлять значну частину розрахунків у неприбуткових організаціях; це стосується членських внесків, інших цільових і нецільових внесків, благодійних пожертвувань, гуманітарної допомоги тощо.

Цільове фінансування як об'єкт бухгалтерського обліку є одним з найбільш невизначених у вітчизняній системі обліку. В національних стандартах бухгалтерського обліку взагалі не визначається, що воно належить до такого об'єкта обліку, як зобов'язання, а в Плані рахунків рахунок для обліку цільового фінансування віднесений до четвертого класу рахунків, призначеного для обліку власного капіталу та забезпечення зобов'язань. У П(С)БО 11 “Зобов'язання” цільове фінансування не зга-

дується. Тільки в П(С)БО 15 “Дохід” йдеться про визнання доходу від цільового фінансування, але на практиці часом важко визначитись, якого з видів фінансування стосується той чи інший пункт стандарту.

Специфічним є визнання різних видів цільового фінансування в бухгалтерському обліку та з метою оподаткування.

У бухгалтерському обліку дохід від цільового фінансування не завжди визнається в момент нарахування згідно з принципом нарахування, а частіше в момент надходження або витрачання коштів згідно з пунктами 16–18 П(С)БО 15 “Дохід”. Відповідно до п. 16 П(С)БО 15 “цільове фінансування не визнається доходом доти, поки не існує підтвердження того, що воно буде отримане та підприємство виконає умови щодо такого фінансування”. Цей пункт відповідає п. 7 МСБО 20 “Облік державних грантів і розкриття інформації про державну допомогу”.

Відповідно до п. 19 П(С)БО 15: “цільове фінансування для компенсації витрат (збитків), яких зазнало підприємство, ... визнається дебіторською заборгованістю з одночасним визнанням доходу” – відповідно до п. 20 МСБО 20.

Фінансування різних цільових заходів стосується п. 17 П(С)БО 15, згідно з яким “отримане цільове фінансування визнається доходом протягом тих періодів, в яких були зазанані витрати, пов’язані з виконанням умов цільового фінансування”. Цей пункт відповідає п. 12 МСБО 20. Кошти цільового фінансування, витрачені в місяць їх отримання, зараховуються в дохід (кредит рахунків класу 7) з дебету рахунку 48. Невитрачена частина коштів зараховується в дохід при їх витрачанні в подальшому.

Цільове фінансування капітальних вкладень, як зазначалося, згідно з п. 18 П(С)БО 15 визнається доходом протягом періоду корисного використання необоротних активів у сумі нарахованої амортизації. Тобто при нарахуванні амортизації, починаючи з першого місяця після введення в дію необоротних активів, визнається дохід у сумі нарахованої амортизації. За МСБО 20 (п. 24) державні гранти, пов’язані з активами, відображаються в балансі шляхом або визначення гранту як відстроченого доходу, або його вирахування з метою отримання балансової вартості активу. Тобто в Україні прийнято перший із визначених шляхів. Треба зауважити, що для неприбуткових організацій у цьому питанні виникає певна методологічна проблема обліку, якщо фінансування капітальних вкладень здійснюється за рахунок власних коштів.

Порядок визнання доходів від отримання коштів цільового фінансування з метою оподаткування розкрито у п. 137.2 ст. 137 ПКУ; цей порядок максимально відповідає правилам бухгалтерського обліку, викладеним у пп. 15–19 П(С)БО 15 “Дохід”.

У табл. 14.3.1 розкрито порядок визнання різних видів цільового фінансування в бухгалтерському обліку та з метою оподаткування із зазначенням відповідних пунктів П(С)БО 15 та Податкового кодексу України.

Стосовно обліку доходів неприбуткових організацій, то більшість доходів вони отримують від цільових надходжень, що обумовлює специфіку їх обліку. Вище розкрито порядок визнання доходів від цільового фінансування. Раніше було цільового фінансування неприбуткові організації можуть отримувати доходи від підприємницької діяльності, у тому числі діяльності створених ними підприємств, пасивні доходи тощо. Склад доходів (або джерел формування майна та коштів неприбуткових організацій) визначено у відповідних законах, які регулюють діяльність кожного виду неприбуткових організацій і які розглянуто в попередньому підрозділі.

Таблиця 14.3.1

Порядок визнання цільового фінансування в бухгалтерському обліку та для оподаткування

Вид цільового фінансування	Включення до доходу для оподаткування податком на прибуток (п. 137.2 ПКУ)	Порядок включення до доходу в бухгалтерському обліку П(С)БО 15 “Дохід” [3]
Фінансування для компенсації витрат (збитків), яких зазнало підприємство, та фінансування без визначення умов витрачання коштів	Включається до доходу при отриманні коштів (пп. 137.2.2)	Включається до доходу при нарахуванні (п. 19); не робиться проведення з нарахування, у дохід включається при отриманні (п. 16)
Фінансування капітальних інвестицій	Визнається дохід при нарахуванні амортизації в сумі нарахованої амортизації (п. 137.2.1)	Визнається дохід при нарахуванні амортизації (п. 18)
Інші види цільового фінансування	Включається до доходу при витрачанні коштів (п. 137.2.3)	Визнається доходом при витрачанні коштів у сумі витрачених коштів (п. 17)

Складено автором.

Так, джерелами формування майна та коштів благодійних організацій є:

- внески засновників (засновника) та інших благодійників;
- благодійні внески і пожертвування, що мають цільовий характер (благодійні гранти), надані фізичними та юридичними особами в грошовій та натуральній формі;
- надходження від проведення благодійних кампаній зі збору благодійних пожертвувань, благодійних масових заходів, благодійних лотерей та благодійних аукціонів з реалізації майна та пожертвувань, які надійшли від благодійників;
- доходи від депозитних вкладів та від цінних паперів, надходження від підприємств, організацій, що перебувають у власності благодійної організації;
- інші джерела, не заборонені законодавством України.

Кошти та майно об'єднання громадян, необхідні для здійснення його статутної діяльності, складаються з коштів та іншого майна, переданого йому засновниками, членами (учасниками) або державою, набутого від вступних та членських внесків, пожертвованого громадянами, підприємствами, установами та організаціями, та майна, придбаного за рахунок власних коштів чи на інших підставах, не заборонених законом. Громадські організації також мають право створювати госпрозрахункові установи та організації, засновувати підприємства, набуваючи права на майно та кошти, отримані в результаті діяльності таких підприємств.

Джерелами формування майна і коштів творчих спілок є:

- внески членів творчих спілок;
- винагороди за управління майновими правами суб'єктів авторського права відповідно до Закону України "Про авторське право і суміжні права";
- фінансування з Державного бюджету України;
- майно колишніх загальносоюзних творчих спілок СРСР;
- доходи, отримані внаслідок підприємницької діяльності підприємств творчих спілок, що спрямовуються на виконання статутних цілей спілки;
- спеціальні відрахування до фондів творчих спілок, якщо вони встановлені Кабінетом Міністрів України, за використання на території України творів, які стали суспільним надбанням;
- добровільні грошові та матеріальні внески фізичних і юридичних осіб, у тому числі іноземних.

Творчі спілки є такими неприбутковими організаціями, яким держава надає суттєву підтримку за різними напрямками:

- сприяє їх розвитку, проведенню культурно-мистецьких заходів;
- надає дотації та розміщує державні замовлення;
- надає необхідну інформацію для забезпечення діяльності творчих спілок;
- гарантує професійний та соціальний захист їхніх членів, охорону їх авторських та суміжних прав;
- у разі закінчення строку договору оренди приміщення державної або комунальної власності надає переважне право на укладення договору оренди цього майна тощо.

Крім того, професійним творчим працівникам – членам творчих спілок гарантується додатковий соціальний захист: окрема кімната (кабінет, майстерня) або додаткова житлова площа розміром не менш як 20 кв. м, що оплачується в одинарному розмірі; фінансова та інша матеріальна допомога, доплата до пенсій, користування закладами охорони здоров'я відповідних творчих спілок, будинками творчості тощо; творчим працівникам, які зробили вагомий внесок у розвиток національної культури та мистецтва, можуть встановлюватися державні стипендії.

У власності творчих спілок можуть перебувати будинки, споруди, обладнання, кошти, цінні папери та інше майно, придбане ними.

Політичні партії для здійснення своїх статутних завдань мають право на власне та отримане в оренду рухоме і нерухоме майно, кошти, обладнання, транспорт, інші засоби; вони також мають право на майно, придбане від продажу агітаційно-пропагандистських матеріалів, виробів з власною символікою, проведення фестивалів, свят, виставок, лекцій, інших політичних заходів. Але, на відміну від інших об'єднань громадян, політичні партії не мають права засновувати підприємства, крім засобів масової інформації, та займатися господарською та іншою комерційною діяльністю, за винятком продажу суспільно-політичної літератури, інших пропагандистсько-агітаційних матеріалів, виробів із власною символікою, проведення різних суспільно-політичних заходів.

Суттєві обмеження стосуються також заборони фінансування політичних партій:

- органами влади;
- державними та комунальними підприємствами;
- іноземними державами та їх громадянами, підприємствами, установами, організаціями;

- благодійними та релігійними об'єднаннями й організаціями;
- анонімними особами або під псевдонімом;
- політичними партіями, що не входять до виборчого блоку політичних партій.

Політична партія зобов'язана щорічно публікувати в загальнодержавному засобі масової інформації фінансовий звіт про доходи і видатки, а також звіт про її майно. Це висуває підвищені вимоги до фінансової звітності політичних партій порівняно з іншими неприбутковими організаціями.

Склад доходів пенсійних фондів суттєво обмежений порівняно з іншими неприбутковими організаціями – їхні активи формуються за рахунок пенсійних внесків до фонду та прибутку (збитку) від інвестування пенсійних внесків. Контроль з боку держави передбачає, як і в політичних партіях, підвищені вимоги до звітності.

Також обмеженим є склад доходів кредитних спілок, до яких належать:

- вступні, обов'язкові пайові та інші внески від членів спілки;
- доходи від розміщення тимчасово вільних коштів на депозитних рахунках, а також від придбання державних цінних паперів та паїв кооперативних банків.

Кредитна спілка не може бути засновником, співзасновником або учасником суб'єкта (суб'єктів) підприємницької діяльності, крім місцевого кооперативного банку. Спілки, асоціації та інші об'єднання юридичних осіб існують виключно за рахунок внесків засновників, а також пасивних доходів і доходів від надання своїм членам консультаційних та інших послуг. Такі неприбуткові організації не можуть провадити господарську діяльність.

Релігійні організації мають право одержувати добровільні фінансові та інші пожертвування як важливу частину їх доходів. Вони також мають можливість для виконання своїх статутних завдань засновувати видавничі, поліграфічні, виробничі, реставраційно-будівельні, сільськогосподарські та інші підприємства, а також добродійні заклади (притулки, інтернати, лікарні тощо), які мають права юридичної особи.

Доходи об'єднань співвласників багатоквартирних будинків складаються з:

- статутних внесків, обов'язкових платежів членів об'єднання;
- коштів, одержаних об'єднанням у результаті здавання в оренду допоміжних приміщень;

- субсидій на оплату житлово-комунальних послуг та компенсацій за громадян, які користуються правом на їх отримання, щодо оплати житлово-комунальних послуг у їх частці в загальному обсязі обов'язкових платежів на утримання і ремонт спільного майна у разі укладення відповідного договору між власником приміщення та об'єднанням;
- доходів, що спрямовуються на виконання статутних цілей об'єднання, отриманих у результаті діяльності підприємств, засновниками яких є об'єднання;
- добровільних майнових, у тому числі грошових, внесків фізичних і юридичних осіб;
- пасивних доходів.

Крім того, за рішенням загальних зборів можуть створюватися різні фонди для накопичення коштів або вирішення нагальних проблем з утримання будинку; накопичені кошти зберігають, як правило, на депозитних рахунках з отриманням відповідних доходів у вигляді банківських процентів.

Профспілки та їх об'єднання можуть мати у власності кошти та інше майно, отримане шляхом:

- придбання майна за рахунок членських внесків, інших власних коштів, пожертвувань громадян, підприємств, установ та організацій тощо;
- передачі їм у власність коштів та іншого майна засновниками, членами профспілки, органами державної влади або місцевого самоврядування;
- здійснення господарської діяльності створених ними підприємств та організацій.

У табл. 14.3.2 згруповано доходи неприбуткових небюджетних організацій із зазначенням наявності відповідного доходу для кожного виду неприбуткових організацій.

До інших цільових надходжень у цій таблиці належать:

- вступні та інші внески (крім членських внесків) членів громадських організацій (у тому числі з ознакою неприбутковості 0011), творчих спілок, кредитних спілок;
- внески на утримання будинку, в якому створено ОСББ, від мешканців – нечленів ОСББ.

Обмеження, позначені двома зірочками, полягають у такому:

- кредитні спілки можуть створювати тільки місцеві кооперативні банки;

Таблиця 14.3.2

Доходи неприбуткових некомерційних організацій

Вид неприбуткової організації	Цільові надходження				Пасивні доходи	Державна допомога	Доходи від підприємницької діяльності		Оплата послуг сторонніми особами	Інші доходи
	Членські внески	Добровільні пожертвування	Гуманітарна допомога	Інші надходження			Від заснованих підприємств	Від оренди тощо		
Благодійні фонди (організації)	+	+	+	+	+	+	+	+		+
Громадські організації	+	+	+	+	+	+	+	+		+
Творчі спілки	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Політичні партії	+	+	+	+	+	+	+	+		+
Пенсійні фонди	+	+	+	+	+	+	+	+		+
Кредитні спілки	+	+	+	+	+	+	+	+		+
Інші, ніж у пп. "б", юридичні особи	+	+	+	+	+	+	+	+		+
Спілки, асоціації та інші об'єднання юридичних осіб	+	+	+	+	+	+	+	+		+
Релігійні організації		+	+		+	+	+	+		+
Науково-дослідні установи, вищі навчальні заклади, заповідники, музеї		+	+		+	+	+	+	+	+
ЖБК, ОСББ	+	+	+	+	+	+	+	+		+
Професійні спілки	+	+	+	+	+	+	+	+		+

* Доходи, прямо не визначені відповідними законами.

** Доходи з певними законодавчими обмеженнями.

Складено автором.

- політичні партії можуть засновувати підприємства тільки засобів масової інформації, займатися комерційною діяльністю тільки у вигляді продажу суспільно-політичної літератури, інших пропагандистсько-агітаційних матеріалів, виробів із власною символікою, проведення різних суспільно-політичних заходів; їм заборонено надавати добровільні пожертвування органами влади, державними та комунальними підприємствами, благодійними та релігійними об'єднаннями, іноземними державами та їх громадянами і підприємствами тощо.

До інших надходжень у табл. 14.3.2 віднесено:

- у благодійних організаціях – надходження від проведення благодійних кампаній зі збору благодійних пожертвувачів тощо;
- у творчих спілках – винагороди за управління майновими правами суб'єктів авторського права, спеціальні відрахування до фондів творчих спілок, за використання на території України творів, які стали суспільним надбанням;
- у політичних партіях – доходи від продажу агітаційно-пропагандистських матеріалів, виробів із власною символікою, проведення фестивалів, свят, виставок, лекцій, інших політичних заходів;
- у кредитних спілках – кредити банків, кредити об'єднаної кредитної спілки, кошти інших установ та організацій;
- у спілках, асоціаціях та інших об'єднаннях юридичних осіб – доходи від надання консультаційних послуг;
- інші доходи, не заборонені законодавчо, якщо це передбачено відповідними законами.

Оплата послуг сторонніми особами може здійснюватися на практиці тільки в навчальних закладах, музеях, заповідниках, тобто в організаціях з ознакою неприбутковості 0014, але вони є здебільшого бюджетними неприбутковими організаціями, тому в межах цього дослідження не розглядаються.

Специфіка складу доходів неприбуткових організацій зумовлює специфіку відображення їх в обліку, що потребує розкриття особливостей кожного виду доходу та визначення бухгалтерських проведення для їх обліку.

Членські внески отримують майже всі неприбуткові організації, за винятком релігійних організацій та вищих навчальних закладів, музеїв, заповідників (ознаки неприбутковості 0013, 0014) і, можливо, деяких інших організацій з-поміж благодійних та інших з ознаками неприбутковості 0005, 0011). Інколи в законодавчих документах щодо діяльності

окремих неприбуткових організацій не використовується термін “членські внески”, але це не змінює їхньої суті та порядку відображення в обліку. Членські внески надходять через банківські установи або готівкою, тобто на поточний рахунок або в касу неприбуткової організації (у дебет рахунків 30 або 31 з кредиту рахунку 48). Визнання доходу від членських внесків у більшості неприбуткових організацій може здійснюватися згідно з п. 16 П(С)БО 15 “Дохід”, тобто в момент отримання коштів списанням з дебету рахунку 48 у кредит рахунку 71.

Якщо необхідно зробити нарахування членських внесків, то його роблять дебетуванням рахунку 37 у кореспонденції з рахунком 48.

Якщо специфіка діяльності неприбуткової організації така, що членські внески надходять як компенсація витрат, яких вже зазнала організація, дохід від них треба визнавати в періоді витрачання коштів, тобто переважно в момент нарахування заборгованості за членськими внесками, хоча це питання потребує методологічного вирішення.

Добровільні пожертвування можуть надходити до неприбуткових організацій від фізичних та юридичних осіб у вигляді коштів або майна для цільового і нецільового використання. Витрачені протягом звітного періоду кошти, що надійшли як цільова благодійна допомога, визнаються доходом згідно з п. 17 П(С)БО 15, тобто списуються з дебету рахунку 48 у кредит рахунків обліку доходів (71 тощо). Тобто, якщо неприбуткова організація отримала благодійну допомогу в сумі 15 тис. грн, а витратила в поточному періоді з них 10 тис. грн, то дохід визнається в сумі витрачених коштів, тобто 10 тис. грн.

Деякі неприбуткові організації можуть отримувати гуманітарну допомогу від різних фізичних і юридичних осіб.

Гуманітарна допомога згідно з Законом № 1192-XIV¹ – це цільова адресна безоплатна допомога в грошовій або натуральній формі, у вигляді безповоротної фінансової допомоги або добровільних пожертвувань, або допомога у вигляді виконання робіт, надання послуг, що надається іноземними та вітчизняними донорами із гуманних мотивів отримувачам гуманітарної допомоги в Україні або за кордоном, які потребують її у зв'язку з соціальною незахищеністю, матеріальною незабезпеченістю, тяжким фінансовим становищем, виникненням надзвичайного стану тощо.

¹ Про гуманітарну допомогу : закон України від 22.10.1999 № 1192-XIV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.minfin.gov.ua.

Гуманітарну допомогу її отримувачам добровільно надають донори (юридичні та фізичні особи). Отримувачі можуть використати її для власних потреб або передати відповідним набувачам допомоги.

Отримувачами гуманітарної допомоги є юридичні особи, яких зареєстровано в Єдиному реєстрі отримувачів гуманітарної допомоги; ними можуть бути:

- громадські організації інвалідів, ветеранів війни та праці, а також їх підприємства;
- бюджетні підприємства, установи та організації;
- благодійні організації;
- організації Червоного Хреста України, творчі спілки, громадські організації, створені для провадження екологічної, оздоровчої, аматорської, спортивної, культурної, освітньої та наукової діяльності;
- релігійні організації;
- реабілітаційні установи для інвалідів та дітей-інвалідів.

Тобто переважно отримувачами гуманітарної допомоги є неприбуткові організації. Ці самі організації можуть бути й набувачами гуманітарної допомоги; крім таких набувачів зі статусом юридичної особи набувачами можуть бути й фізичні особи, котрі потребують такої допомоги.

Гуманітарна допомога є різновидом благодійництва і має надаватися виключно з дотриманням вимог ст. 4 Закону України “Про благодійництво та благодійні організації”. Гуманітарна допомога в будь-якій формі (крім надання більшості підакцизних товарів), яка надається, ввозиться, пересилається в Україну, звільняється від оподаткування.

Бухгалтерський облік гуманітарної допомоги в отримувачів та набувачів – юридичних осіб ведеться відповідно до наказу Міністерства фінансів України “Про порядок бухгалтерського обліку гуманітарної допомоги”¹ зі змінами, внесеними згідно з наказом Міністерства фінансів України від 24.09.2010 № 1085.

Згідно з цим наказом дохід від отримання гуманітарної допомоги відображається за кредитом рахунку 74 “Інші доходи”, зокрема субрахунку 745 (Субрахунки тут і далі наводяться згідно з Інструкцією по використанню Плану рахунків). Вважаємо, що для невеликих неприбуткових організацій використання рахунків доходів від різних видів діяльності є недоцільне, достатнім є використання рахунку 71.

¹ Про порядок бухгалтерського обліку гуманітарної допомоги : затв. наказом Міністерства фінансів України від 14.12.1999 № 298 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.minfin.gov.ua.

Отримання, витрачання гуманітарної допомоги та визнання доходу від неї здійснюються так, як і за іншими видами цільового фінансування. У разі надання допомоги у вигляді інших активів, ніж гроші, або послуг її відображають за дебетом рахунків відповідних активів або витрат у кореспонденції з кредитом рахунку 48. Передача гуманітарної допомоги набувачу здійснюється з кредиту рахунків активів у кореспонденції з дебетом рахунку цільового фінансування.

Серед пасивних доходів неприбуткових організацій найбільш поширеними є проценти від банківських депозитів та проценти банку за користування залишками коштів на поточному рахунку. Зарахування коштів на депозитний рахунок здійснюється в дебет субрахунку 313 "Інші рахунки в банках" з кредиту рахунків 31, 30, 37.

Згідно з Інструкцією до Плану рахунків проценти за депозитами відображаються як фінансові доходи на субрахунку 732 "Відсотки одержані", а проценти за користування коштами на поточному рахунку – на субрахунку 719 "Інші доходи від операційної діяльності". Вважаємо, що для невеликих неприбуткових організацій достатнім є використання рахунку 71 "Інший операційний дохід".

Державну допомогу в разі її отримання неприбутковою організацією, хоча вона здебільшого має нецільовий характер, відображають на рахунку 48 (за кредитом) як цільове фінансування в кореспонденції, переважно з дебетом рахунків грошових коштів.

Доходи від надання в оренду активів неприбуткові організації відображають, як інші підприємства, нарахуванням заборгованості орендарів за дебетом рахунку 37 у кореспонденції з кредитом рахунку 71 (Інструкцією по використанню Плану рахунків для відображення доходів від оренди передбачено субрахунок 713 для всіх підприємств, у яких надання в оренду активів не є основною діяльністю). При отриманні коштів їх зараховують у дебет рахунків грошових коштів у кореспонденції з рахунком 37.

Якщо обсяг доходів від оренди та іншої комерційної діяльності перевищив 300 тис. грн за 12 місяців і неприбуткова організація зареєструвалась платником ПДВ, при нарахуванні заборгованості орендарів відображають податкове зобов'язання з ПДВ.

Доходи від підприємницької діяльності неприбуткових організацій доцільно розглядати разом із витратами цієї діяльності, тому спочатку треба розглянути облік витрат неприбуткових організацій, який має, на наш погляд, невирішену проблему в частині використання рахунків для

обліку. І на практиці, і в літературі, зокрема, у монографії¹, в якій найбільш системно розглядається облік у неприбуткових небюджетних організаціях, для обліку витрат таких організацій використовують рахунок 23 “Виробництво”. Але це суперечить сутності їх діяльності, яка не передбачає виробництва взагалі (крім діяльності створених підприємств та деякої іншої), а тому вважаємо використання цього рахунку недоцільним.

Згідно з Інструкцією до плану рахунків (розділ 1, абзац 8), “...організації, діяльність яких не спрямована на ведення комерційної діяльності, можуть вести бухгалтерський облік витрат із використанням тільки рахунків класу 8 “Витрати за елементами”. При бажанні використовувати для обліку витрат тільки один рахунок, неприбутковим організаціям доцільно брати рахунок 94 “Інші витрати операційної діяльності”, але це питання потребує вирішення на методологічному рівні.

Загалом облік витрат на забезпечення основної діяльності в неприбуткових організаціях суттєво не відрізняється від інших підприємств, крім наявності специфічних витрат – надання благодійної допомоги, виплата пенсій і кредитів у відповідних організаціях тощо. Нарахування витрат відображають за дебетом рахунків класу 8 (рахунку 23) у кореспонденції з рахунками обліку відповідних елементів витрат – розрахунків за виплатами працівникам, за страхуванням, з іншими кредиторами, рахунків запасів, зносу необоротних активів тощо.

Якщо неприбуткова організація створює підприємства, облік у них ведеться за загальноприйнятою методикою. У разі здійснення іншої *комерційної діяльності* – видання літератури, листівок, проведення благодійних заходів тощо доходи і витрати від такої діяльності обліковують окремо. При цьому доцільне використання для обліку витрат рахунку 23.

Особливості обліку, пов’язані з особливостями оподаткування неприбуткових організацій, полягають у наявності значної кількості пільг.

Відповідно до ПКУ від сплати податку на прибуток звільняються неприбуткові організації в разі одержання ними доходів у вигляді:

- коштів або майна, які надходять безоплатно або у вигляді безповоротної фінансової допомоги чи добровільних пожертвувань, вступних та членських внесків;

¹ *Левицька С. О.* Облік діяльності неприбуткових організацій / С. О. Левицька. – Рівне : УДУВГП, 2003. – 259 с.

- пасивних доходів (роялті, дивіденди, проценти);
- коштів або майна, які надходять від основної діяльності або як компенсація вартості наданих державних послуг (для першої групи);
- дотацій або субсидій, отриманих з державного чи місцевого бюджетів, державних цільових фондів або в межах технічної чи благодійної, у тому числі гуманітарної, допомоги.

Для кожної групи неприбуткових організацій склад таких доходів визначено окремо в пп. 157.2–157.9 ПКУ.

Якщо неприбуткова організація отримує дохід з інших джерел, тобто від здійснення підприємницької діяльності згідно зі ст. 86 ЦКУ, вона зобов'язана сплатити податок на прибуток. У такому разі прибуток визначається як сума доходів, отриманих з таких інших джерел, зменшена на суму витрат, пов'язаних з отриманням цих доходів, але не вище від суми таких доходів. Прибуток від такої підприємницької діяльності – здавання приміщень в оренду, друк та продаж газет тощо, оподатковується на загальних підставах.

Щодо податку на додану вартість, то п. 185.1 ПКУ визначено об'єкт оподаткування цим податком, яким є постачання товарів (послуг), а в ст. 180 визначено категорії платників ПДВ. Неприбуткові організації переважно не потрапляють до жодної з категорій, при цьому за основною діяльністю у більшості з них не виникає об'єкта оподаткування ПДВ у зв'язку з відсутністю поставки послуг (товарів). Однак при наданні в оренду майна та здійсненні інших операцій підприємницької діяльності вони повинні зареєструватися платником ПДВ, якщо обсяг доходів від операцій, не звільнених від обкладання ПДВ, перевищує законодавчо визначену межу (300 тис. грн за попередні 12 міс.).

Щодо тих неприбуткових організацій, основною діяльністю яких є надання послуг, то відповідно до ст. 197 ПКУ звільнені від оподаткування операції з:

- постачання послуг зі здобуття освіти навчальними закладами;
- постачання послуг з охорони здоров'я закладами охорони здоров'я;
- постачання релігійними організаціями культових послуг та предметів культового призначення;
- надання благодійної допомоги;
- постачання державних платних послуг фізичним або юридичним особам органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування тощо.

Від плати за землю згідно зі ст. 282 ПКУ звільняються такі неприбуткові організації: заповідники; органи державної влади та органи місцевого самоврядування; заклади, установи та організації, які повністю утримуються за рахунок бюджету; релігійні організації; благодійні організації; громадські організації інвалідів України, засновані ними підприємства, їх оздоровчі заклади та реабілітаційні установи; заклади культури, науки, освіти, охорони здоров'я, соціального захисту, фізичної культури та спорту, які повністю утримуються за рахунок коштів державного або місцевих бюджетів тощо. Крім того, місцеві органи влади можуть встановлювати пільги щодо земельного податку, який сплачується на відповідній території: часткове звільнення на певний строк, зменшення суми земельного податку за рахунок коштів, які зараховуються до відповідних місцевих бюджетів.

У зв'язку з наявністю зазначених пільг в оподаткуванні для неприбуткових організацій в обліку їх основної діяльності майже немає таких ділянок, як визначення податкового зобов'язання з податків на прибуток та на додану вартість; ці податки визначають здебільшого за підприємницькою діяльністю неприбуткових організацій, якщо вона має місце.

Дослідження особливостей діяльності неприбуткових організацій та методологічних засад обліку в них дало можливість виокремити основні особливості обліку в таких організаціях:

1. Відсутність об'єкта оподаткування податком на прибуток крім комерційної господарської діяльності, за якою об'єкт оподаткування визначається окремо.
2. Облік цільового фінансування за різними напрямками з відповідним визнанням доходів від різних видів цільового фінансування як суттєва ділянка бухгалтерського обліку.
3. Специфіка у складі та обліку доходів, серед яких основну частину становлять членські внески, різні благодійні пожертвування, гуманітарна допомога тощо.
4. Відсутність господарського процесу виробництва, що зумовлює особливості обліку витрат неприбуткових організацій без використання рахунку "Виробництво" з доцільністю використання рахунків класу 8 "Витрати за елементами".
5. Відсутність процесу реалізації продукції (робіт, послуг), у зв'язку з чим недоцільно використовувати для обліку доходів неприбуткових організацій рахунків "Дохід від реалізації" та "Собівартість реалізації".

6. Відсутність у більшості неприбуткових організацій статутного капіталу як об'єкта обліку, що зумовлює специфіку формування балансу.
7. Обмежена кількість операцій з постачання товарів (робіт, послуг), які є об'єктом оподаткування податком на додану вартість з відповідною відсутністю або обмеженістю такої ділянки обліку, як облік ПДВ.
8. Невелика здебільшого кількість господарських операцій, що обумовлює доцільність використання досить спрощеної форми обліку.
9. Наявність орендованих активів, які обліковують на позабалансових рахунках.
10. Здійснення підприємницької діяльності, облік і оподаткування якої проводяться, як у комерційних підприємств, зокрема доцільно використовувати рахунки 23, 90, 70.
11. Формування та виконання кошторису витрат і доходів неприбуткової організації.
12. Специфічна податкова звітність, в якій окремо наводять доходи і витрати за неприбутковою діяльністю і за підприємницькою.
13. Певні складнощі у формуванні та поданні фінансової звітності, доцільність обмеження її балансом для тих неприбуткових організацій, звітність яких не потребує оприлюднення.

Таким чином, особливості діяльності неприбуткових організацій зумовлюють особливості обліку в них, обмежений склад об'єктів обліку, використовуваних рахунків, особливості складу доходів та рахунків для обліку доходів і витрат.

Розкриття методологічних засад бухгалтерського обліку в неприбуткових організаціях у частині визначення особливостей оподаткування, складу та характеру об'єктів бухгалтерського обліку в них, специфіки застосування елементів методу бухгалтерського обліку, складу доходів за видами неприбуткових організацій та порядку їх визнання дало змогу визначити особливості та проблеми обліку в цих організаціях.

Методологія бухгалтерського обліку має багато спільних рис для неприбуткових організацій загалом, що зумовлено саме їх неприбутковістю, а також специфічні риси, характерні для окремих видів або груп неприбуткових організацій. Це потребує як розроблення нормативної бази обліку для неприбуткових організацій взагалі, так і методичних рекомендацій для окремих їх видів.

14.4. УДОСКОНАЛЕННЯ БУХГАЛТЕРСЬКОГО ОБЛІКУ ТА ЗВІТНОСТІ НЕПРИБУТКОВИХ ОРГАНІЗАЦІЙ

Неприбуткові організації отримують фінансування від громадян, юридичних осіб або держави та мають використовувати його на статутні цілі. Реформування економічної системи в умовах глобалізації економічних і соціальних процесів ставить перед неприбутковими організаціями завдання побудови відкритих відносин із суспільством та державою. Таким організаціям слід регулярно надавати інформацію для визначення відповідності їх діяльності меті та завданням, зазначеним у статутних документах, демонструвати ефективність роботи, складати прозору звітність про використання отриманих коштів, а також постійно дбати про свою репутацію.

За Законом № 996-ХІV метою ведення бухгалтерського обліку і складання фінансової звітності є надання користувачам для прийняття рішень повної, правдивої та неупередженої інформації про фінансове становище, результати діяльності та рух грошових коштів підприємства. Неприбуткові організації, як і всі інші економічні суб'єкти, зобов'язані складати та подавати встановлені форми звітності. Публічність і вдосконалення звітності є найважливішим інструментом інформування суспільства та держави про реалізацію соціально значимої місії неприбуткових організацій.

Закон № 996-ХІV визначає необхідність ведення бухгалтерського обліку та складання фінансової звітності всіма суб'єктами господарювання. Згідно із Законом джерелами фінансової, податкової, статистичної та інших видів звітності є дані бухгалтерського обліку. Залежно від групи неприбуткових організацій за Податковим кодексом України, ознакою неприбутковості, виду діяльності за КВЕД та вимогами нормативно-правових актів різні неприбуткові установи та організації можуть вести бухгалтерський облік за різними формами і з використанням різних облікових реєстрів (табл. 14.4.1). Але різним є також порядок створення та оприлюднення фінансової звітності.

Неприбуткові організації з ознакою неприбутковості 0001, 0002, 0003 та 0004 (органи державної влади України, а також установи, організації, що створені органами державної влади України та утримуються за рахунок коштів відповідних бюджетів, органи місцевого самоврядування, установи, організації, створені органами місцевого самоврядування, що утримуються за рахунок коштів відповідних бюджетів) належать до бюджетних установ та ведуть бухгалтерський облік згідно з вимогами,

Таблиця 14.4.1

Форми ведення бухгалтерського обліку

Форма ведення	Меморіально-ордерна	Журнальна	Проста	Спрощена	Автоматизована
Нормативний документ, що регламентує застосування регістрів обліку	Інструкція про форми меморіальних ордерів бюджетних установ та порядок їх складання від 27.07.2000 № 68	Методичні рекомендації по застосуванню регістрів бухгалтерського обліку від 29.12.2000 № 356	Методичні рекомендації по застосуванню регістрів бухгалтерського обліку малими підприємствами від 25.06.2003 № 422	Методичні рекомендації із застосування регістрів бухгалтерського обліку малими підприємствами від 15.06.2011 № 720	
Сфера застосування	Бюджетні установи	Підприємства і організації та інші юридичні особи (крім банків і бюджетних установ), їх філії, відділення, представництва незалежно від форм власності, організаціїно-правових форм і видів діяльності	Юридичні особи – суб'єкти підприємницької діяльності будь-якої організаційно-правової форми та форми власності (крім банків) з ознаками малих підприємств, а також юридичними особами (крім бюджетних установ), що не займаються підприємницькою (комерційною) діяльністю	Суб'єкти малого підприємництва – юридичні особи, які мають право ведення спрощеного обліку доходів і витрат, зокрема відповідно до критеріїв, визначених п. 154.6 ст. 154 розд. III ПКУ, та не зареєстровані платниками ПДВ	Уніфікована
Документування операцій	Положення про документальне забезпечення записів у бухгалтерському обліку від 24.05.1995 № 88				

Складено за: Інструкція про форми меморіальних ордерів бюджетних установ та порядок їх складання : затв. наказом Державного казначейства України від 27.07.2000 № 68 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>; Методичні рекомендації по застосуванню регістрів бухгалтерського обліку : затв. наказом Міністерства фінансів України від 29.12.2000 № 356 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minfm.gov.ua>; Методичні рекомендації по застосуванню регістрів бухгалтерського обліку малими підприємствами : затв. наказом Міністерства фінансів України від 25.06.2003 № 422 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minfm.gov.ua>; Методичні рекомендації із застосування регістрів бухгалтерського обліку малими підприємствами : затв. наказом Міністерства фінансів України від 15.06.2011 № 720 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minfm.gov.ua>; Положення про документальне забезпечення записів у бухгалтерському обліку : затв. наказом Міністерства фінансів України від 24.05.1995 № 88 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minfm.gov.ua>.

встановленими Державною казначейською службою України. Бюджетний облік базується на веденні меморіально-ордерної або автоматизованої форми обліку з використанням Плану рахунків бюджетних установ. Фінансова звітність складається за встановленими органами Державної казначейської служби України формами без оприлюднення.

Усі інші неприбуткові установи та організації, перелік яких визначений Податковим кодексом України, залежно від кількості операцій можуть обирати ведення бухгалтерського обліку за звичайною, або спрощеною, журнальною, або автоматизованою формою. План рахунків (повний або спрощений) має відповідати обраній формі.

За Законом № 996-XIV підприємства зобов'язані подавати квартальну та річну фінансову звітність органам, до сфери управління яких вони належать, трудовим колективам на їх вимогу, власникам (засновникам) відповідно до установчих документів, якщо інше не передбачено цим Законом. Фінансова звітність підприємства (крім бюджетних установ, представництв іноземних суб'єктів господарської діяльності та суб'єктів малого підприємництва, визнаних такими відповідно до чинного законодавства) включає: баланс, звіт про фінансові результати, звіт про рух грошових коштів, звіт про власний капітал та примітки до звітів.

За законодавством окремі неприбуткові установи та організації повинні оприлюднювати показники фінансової звітності. Це насамперед недержавні пенсійні фонди (розділ VII Закону України "Про недержавне пенсійне забезпечення"¹), кредитні спілки (ст. 22 розділу V Закону України "Про кредитні спілки"²) та інші об'єднання громадян.

Вимога щодо обов'язковості щорічної публікації в засобах масової інформації фінансового звіту про доходи і витрати, а також звіту про майно політичної партії розкривається в Законі України "Про політичні партії України"³. Благодійні фонди і організації за Законом України "Про благодійництво та благодійні організації" зобов'язані забезпечувати виконання статутних завдань, вільний доступ до своїх звітів і документів про господарську та фінансову діяльність.

¹ Про недержавне пенсійне забезпечення : закон України від 09.07.2003 № 1057 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua>.

² Про кредитні спілки : закон України від 20.12.2001 № 2908 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua>.

³ Про політичні партії в Україні : закон України від 05.04.2001 № 2365-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua>.

Оприлюднення звітності передбачає Закон України “Про гуманітарну допомогу”¹. Ст. 11 цього Закону регламентує, що бухгалтерський облік гуманітарної допомоги та відповідна звітність здійснюються отримувачами гуманітарної допомоги та набувачами гуманітарної допомоги (юридичними особами) у порядку, встановленому Міністерством фінансів України. У разі відсутності обліку щодо отримання та цільового використання гуманітарної допомоги вона вважається використаною не за цільовим призначенням.

У Законі України “Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності”² зазначається, що фінансовий контроль за коштами профспілок та їх об’єднань органами державної влади та місцевого самоврядування не здійснюється. Контроль за їх надходженням та витрачанням здійснюють контрольно-ревізійні органи, обрані відповідно до статутів (положень) профспілок, їх об’єднань. Тобто професійні спілки звітують виключно перед своїми членами.

Норм щодо звітності інших неприбуткових організацій у вітчизняному законодавстві немає. Це дає право стверджувати, що результати діяльності більшості неприбуткових організацій не оприлюднюються, тобто перебувають поза межами громадського незалежного контролю.

За результатами проведеного аналізу законодавчих актів можна зробити висновок, що деякі нормативно-правові документи, які регулюють діяльність неприбуткових організацій, вимагають обов’язкового складання та оприлюднення фінансової звітності. Перелік форм звітності, порядок складання та подання не вказуються. Винятком є Закон України “Про кредитні спілки”. У п. 2 ст. 22 розділу 5 зазначено, що “результати фінансової діяльності кредитної спілки визначаються на підставі річної звітності, включаючи баланс та звіт про доходи і витрати. Звітність про фінансово-господарську діяльність за рік підлягає затвердженню загальними зборами членів кредитної спілки”.

З відсутністю необхідного нормативно-правового забезпечення пов’язані неоднозначні та дискусійні думки серед науковців та практиків, що доводить актуальність вирішення питання обліку і звітності не-

¹ Про гуманітарну допомогу : закон України від 22.10.1999 № 1192-XIV [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua>.

² Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності : закон України від 15.09.1999 № 1045-XIV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua>.

прибуткових організацій в методологічному, методичному та організаційному плані. Виникає потреба уточнення складу та структури форм звітності неприбуткових організацій.

Застосовуючи норми вітчизняного законодавства, можна узагальнити види звітності, які повинні складати та оприлюднювати неприбуткові установи та організації (рис. 14.4.1).

Система оподаткування та подання податкової звітності до державних податкових органів є важливою складовою взаємовідносин держави з суб'єктами, що здійснюють діяльність на території України та визнані платниками відповідних податків. Форми податкової звітності, у свою чергу, визначені відповідними податковими законами та спеціальними Порядками, затвердженими наказами Державної податкової адміністрації України. Згідно із Законом України № 996-XIV основою для ведення податкового обліку та складання податкової звітності є дані бухгалтерського обліку, ведення якого обов'язкове для всіх суб'єктів господарювання – юридичних осіб.



Рис. 14.4.1. Звітність неприбуткових організацій

Складено автором.

Згідно з п. 157.14. Податкового Кодексу України¹, центральний орган державної податкової служби встановлює порядок обліку і подання податкової звітності про використання коштів неприбуткових організацій та вирішує питання про виключення організацій із Реєстру неприбуткових організацій та установ і оподаткування їх доходів у разі порушення ними положень Кодексу та інших законодавчих актів про неприбуткові організації. Зобов'язання складання і подання неприбутковими установами і організаціями податкової звітності регламентується Порядком складання Податкового звіту про використання коштів неприбуткових установ та організацій². Цей звіт складають абсолютно всі установи та організації, що мають статус неприбуткових і включені органами державної податкової служби до Реєстру неприбуткових установ та організацій.

Податковий звіт складається наростаючим підсумком з початку календарного року. У разі незаповнення певного рядка через відсутність операції (суми) цей рядок прокреслюється. Дані, наведені у Податковому звіті, повинні ґрунтуватися на даних бухгалтерського обліку та відповідати правилам складання податкової звітності. Звіт складається з двох частин: у I частині відображаються всі доходи відповідної неприбуткової установи чи організації, що звільняються від оподаткування податком на прибуток; у II частині наводиться розрахунок податку на прибуток від доходу, отриманого неприбутковою організацією.

Одним із важливих інструментів розвитку соціального сектору економіки є непряме фінансування у вигляді податкових пільг. На це спрямовані й норми оподаткування неприбуткових організацій, що містяться у Податковому кодексі України. Особливістю цих норм є те, що застосування пільгового режиму оподаткування можливе лише за жорсткого дотримання вимог, які висуваються до статутних документів неприбуткових організацій, зокрема, перелік видів діяльності, які не передбачають отримання прибутку, має бути вичерпним. У разі виявлення порушень норм чинного законодавства, що регулюють діяльність неприбуткових установ і організацій, така установа може бути виключена з Реєстру неприбуткових організацій.

¹ Податковий кодекс України від 02.12.2010 № 2755-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua>.

² Порядок складання Податкового звіту про використання коштів неприбуткових установ та організацій : затв. наказом Державної податкової адміністрації України від 31.01.2011 № 56 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua>.

Види доходів неприбуткових установ і організацій, що звільняються від оподаткування, наведено у табл. 14.4.2.

Податкова пільга надається шляхом:

- податкового вирахування (знижки), що зменшує базу оподаткування до нарахування податку та збору;
- зменшення податкового зобов'язання після нарахування податку та збору;
- установлення зниженої ставки податку та збору;
- звільнення від сплати податку та збору.

Якщо підприємство користується будь-якими пільгами в оподаткуванні, воно зобов'язане звітувати про суму цих пільг. Відповідно до п. 16.1.6. Податкового кодексу України платники податків повинні надавати контролюючим органам інформацію про суму грошових коштів, що не вносяться до бюджету у зв'язку з отриманням податкових пільг. Під податковою пільгою ст. 30 ПКУ розуміє передбачене податковим та митним законодавством звільнення платника податків від обов'язку щодо нарахування та сплати податку та збору, сплату ним податку та збору в меншому розмірі за наявності підстав, визначених п. 30.2 Податкового кодексу України.

Відповідно до п. 30.6 ПКУ, суми податку та збору, не сплачені суб'єктом господарювання до бюджету у зв'язку з отриманням податкових пільг, повинні відображатися в бухгалтерському обліку. Такий облік здійснюється відповідно до Порядку № 1233¹, який встановлює необхідність складання зазначеними суб'єктами Звіту про суми податкових пільг.

Контролюючі органи здійснюють контроль за правильністю надання та обліку податкових пільг, а також їх цільовим використанням за наявності законодавчого визначення напрямів використання (щодо умовних податкових пільг) та своєчасним поверненням коштів, не сплачених до бюджету внаслідок надання пільги, у разі її надання на поворотній основі.

Якщо податкові пільги використані не за призначенням або несвоечасно повернені, вони мають бути повернені до відповідного бюджету з нарахуванням пені в розмірі 120 % річних облікової ставки НБУ (п. 30.8 ПКУ).

Слід також зазначити, що всі неприбуткові організації, які використовують працю найманих робітників і проводять виплати фізичним осо-

¹ Порядок обліку сум податків та зборів, не сплачених суб'єктом господарювання до бюджету у зв'язку з отриманням податкових пільг : затв. постановою Кабінету Міністрів України від 27.12.2010 № 1233 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua>.

Таблиця 14.4.2

Доходи неприбуткових організацій, що звільняються від оподаткування

Вид неприбуткової організації	Вид отриманих доходів
Органи державної влади, органи місцевого самоврядування та створені ними установи чи організації, що утримуються за рахунок коштів відповіданих бюджетів	<ul style="list-style-type: none"> – Кошти або майно, які надходять безоплатно або у вигляді безповоротної фінансової допомоги чи добровільних пожертвувань; – пасивні доходи; – кошти або майно, що надходять як компенсація вартості отриманих державних послуг, у тому числі доходів державних навчальних закладів, отриманих від виготовлення та реалізації товарів, виконання робіт, надання послуг, зокрема від надання платних послуг, пов'язаних з їх основною статутною діяльністю; – дотації або субсидії, отримані з державного або місцевого бюджетів, державних цільових фондів або в межах технічної чи благодійної, у тому числі гуманітарної, допомоги, крім дотацій на регулювання цін на платні послуги
Благодійні фонди і благодійні організації, громадські організації, науково-дослідні установи та вищі навчальні заклади III–IV рівнів акредитації, заповідники, музеї та музеї-заповідники	<ul style="list-style-type: none"> – Кошти або майно, які надходять безоплатно або у вигляді безповоротної фінансової допомоги чи добровільних пожертвувань; – пасивні доходи; – кошти або майно, які надходять від ведення основної діяльності; – дотації або субсидії, отримані з державного або місцевого бюджетів, державних цільових фондів або в межах технічної чи благодійної, у тому числі гуманітарної, допомоги, крім дотацій на регулювання цін на платні послуги, які надаються таким неприбутковим організаціям або через них їх одержувачам згідно із законодавством з метою зниження рівня таких цін
Кредитні спілки, пенсійні фонди	<ul style="list-style-type: none"> – Кошти, які надходять до кредитних спілок або пенсійних фондів у вигляді внесків на недержавне пенсійне забезпечення або внесків на інші потреби, передбачені законом; – доходи від здійснення операцій з недержавних пенсійних фондів та кредитних спілок, за пенсійними вкладками (внесками), рахунками учасників фондів банківського управління відповідано до закону з цих питань;

Продовження табл. 14.4.2

	<ul style="list-style-type: none"> – дотації або субсидії, отримані з державного або місцевого бюджетів, державних цільових фондів або в межах технічної чи благодійної, у тому числі гуманітарної, допомоги, крім дотацій на регулювання цін на платні послуги, які надаються таким неприбутковим організаціям або через них їх одержувачам згідно із законодавством, з метою зниження рівня таких цін – Разові або періодичні внески, відратування засновників і членів; – кошти або майно, які надходять таким від провадження їх основної діяльності та у вигляді пасивних доходів; – дотації або субсидії, отримані з державного або місцевих бюджетів, державних цільових фондів або в межах технічної чи благодійної, у тому числі гуманітарної, допомоги, крім дотацій на регулювання цін на платні послуги, які надаються таким неприбутковим організаціям або через них їх одержувачам згідно із законодавством, з метою зниження рівня таких цін
<p>Інші, ніж визначені до цього пункту, юридичні особи, діяльність яких не передбачає отримання прибутку згідно з нормами відповідних законів</p>	<ul style="list-style-type: none"> – Разові або періодичні внески засновників і членів; – пасивні доходи; – дотації або субсидії, отримані з державного або місцевого бюджетів, державних цільових фондів або в межах технічної чи благодійної, у тому числі гуманітарної, допомоги, що надаються таким неприбутковим організаціям відповідно до умов міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, крім дотацій на регулювання цін на платні послуги, які надаються таким неприбутковим організаціям або через них їх одержувачам згідно із законодавством, з метою зниження рівня таких цін
<p>Спілки, асоціації та інші об'єднання юридичних осіб, створені для представлення інтересів засновників, що утримуються лише за рахунок внесків таких засновників та не провадять господарську діяльність, за винятком отримання пасивних доходів</p>	<ul style="list-style-type: none"> – Кошти або майно, які надходять безоплатно або у вигляді безповоротної фінансової допомоги чи добровільних пожертвувань; – будь-які інші доходи від надання культурних послуг, а також пасивні доходи

Продовження табл. 14.4.2

Житлово-будівельні кооперативи та об'єднання співвласників багатоквартирного будинку	Внески коштів або майна, які надходять для забезпечення потреб їх основної діяльності та у вигляді пасивних доходів
Професійні спілки, їх об'єднання та організації профспілок, а також організації роботодавців та їх об'єднання, утворені в порядку, визначеному законом	<ul style="list-style-type: none"> – Вступні, членські та цільові внески; – відрядження коштів підприємств, установ і організацій на культурно-масову, фізкультурну та оздоровчу роботу; – безповоротна фінансова допомога чи добровільні пожертвування і пасивні доходи, а також вартість майна та послуг, отриманих первинною профспілковою організацією від роботодавця – згідно з положеннями колективного договору (угоди), з метою забезпечення умов діяльності такої профспілкової організації

Складено автором.

бам, щоквартально подають до державних податкових органів, за місцем реєстрації, Податковий розрахунок сум доходу, нарахованого (сплаченого) на користь платників податку, і сум утриманого з них податку (форма № 1-ДФ). Порядок заповнення і подання органам державної податкової служби України Податкового розрахунку сум доходу, нарахованого (сплаченого) на користь платників податку, та сум утриманого з них податку здійснюється відповідно до вимог ст. 51 глави 2, пп. 70.16.1 п. 70.16 ст. 70 глави 6 розділу II, пп. “б” п. 176.2 ст. 176 розділу IV Податкового кодексу України.

Відповідно до Закону України “Про державну статистику”¹ усі юридичні особи та особи, які займаються підприємницькою діяльністю, структурні одиниці безоплатно подають дані, необхідні для проведення державних статистичних спостережень. Статистична звітність – це така форма збирання статистичних даних, за якої кожен суб’єкт діяльності регулярно подає відомості до державних органів статистики у вигляді документів (звітів) спеціально затвердженої форми. Звіти складаються на підставі даних оперативного та бухгалтерського обліку.

Система звітності в Україні визначається Загальнодержавним табелем звітності (списком чинних форм звітності, що затверджується Державною службою статистики України), в якому зазначаються номер форми звіту, найменування звіту, періодичність і термін подання, кому і ким подається звіт, спосіб його подання. Органи статистики щорічно уточнюють Загальнодержавний табель (перелік) форм державних спостережень для об’єднань, підприємств, організацій і установ України для всіх форм власності.

Починаючи з січня 2011 р., з набранням чинності Закону України “Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов’язкове державне соціальне страхування”², замість чотирьох внесків до фондів соціального страхування був введений Єдиний соціальний внесок. Цей внесок передбачає також єдиний звіт – Звіт щодо сум нарахованого єдиного внеску на загальнообов’язкове державне соціальне страхування. Форма звіту, порядок його заповнення та подання затверджені постановою Правління Пенсійного фонду України “Про порядок формування та подання

¹ Про державну статистику : закон України від 17.09.1992 № 2614-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua>.

² Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов’язкове державне соціальне страхування : закон України від 08.07.2010 № 2464-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua>.

страхувальниками звіту щодо сум нарахованого єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування”¹. Звіт формується на підставі бухгалтерських та інших документів, відповідно до яких проводиться нарахування або які підтверджують нарахування виплат, що на них відповідно до Закону нараховується єдиний внесок.

Крім органів державної статистики, статистикою займаються галузеві міністерства, Міністерство фінансів України та окремі державні комітети. Вони розробляють форми бухгалтерської і статистичної звітності, узгоджуючи їх з Державною службою статистики України, та здійснюють їх збирання.

За результатами дослідження форм статистичної звітності, що складається і подається неприбутковими організаціями (табл. 14.4.3), можна зробити висновок, що визначені вітчизняними нормативними документами форми статистичної звітності перевантажені зайвою інформацією та їх переписування призводить до дублювання інформації у звітності, неефективних затрат часу, і, відповідно, до уповільнення оброблення інформації.

У розвинутих країнах світу, де неприбуткові установи та організації відіграють істотну роль в економіці, особливу увагу приділяють організації їх фінансово-господарської діяльності, включаючи побудову облікового процесу. Найбільш вдалий, на нашу думку, в цьому напрямі досвід Сполучених Штатів Америки, де було проведено найбільшу дослідницьку роботу з вивчення господарського механізму і нормативного регулювання діяльності неприбуткових установ та організацій і на основі цих досліджень розроблено стандарти (Financial Accounting Standards FAS) з ведення ними бухгалтерського обліку та складання фінансової звітності. Наявність цих стандартів, насамперед, свідчить про те, що в США приділяють велику увагу роботі некомерційного сектору, враховуючи специфіку діяльності неприбуткових організацій.

Починаючи з 2000 р., процес розвитку бухгалтерського обліку та фінансової звітності в Україні базується на застосуванні Міжнародних стандартів фінансової звітності, що є найзручнішим засобом “спілкування” між представниками різних країн. При цьому насамперед регулюються вимоги до звітності. Національні стандарти бухгалтерського об-

¹ Порядок формування та подання страхувальниками звіту щодо сум нарахованого єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування: затв. постановою Правління Пенсійного фонду України від 08.10.2010 № 22-2 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua>.

Таблиця 14.4.3

Статистична та спеціальна звітність неприбуткових організацій

№ з/п	Найменування форми звітності	Індекс форми звітності	Періодичність	Хто подає (ознака неприбутковості)	Кому подається	Строк подання
1	Звіт з праці	1-ПВ	Квартальна	Усі установи, організації, які мають найману працю (0001–0016)	Органу державної статистики за місцезнаходженням	Не пізніше 7-го числа звітного періоду
2	Звіт про діяльність громадської організації	1-громадська організація	Річна	Центральний орган громадської організації (0005, 0006, 0011)	Органу державної статистики за місцезнаходженням	Не пізніше 10 березня
3	Звіт про політичні партії та громадські організації	1-ПГО	Річна	Державні адміністрації, виконавчі комітети сілських, селищних, міських рад депутатів (0001–0004, 0006, 0008)	Органу державної статистики за місцезнаходженням	Не пізніше 20 січня
4	Звіт про кількісний та якісний склад державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, які займають посади керівників та спеціалістів	9-ДС	Річна	Установи (організації), на працівників яких поширюється Дія Законів України "Про державну службу" та "Про службу в органах місцевого самоврядування" (0001–0004)	Органу державної статистики за місцезнаходженням	Не пізніше 8–10 січня
5	Звіт про діяльність музею	8-НК	Річна	Музеї (0014)	Органу державної статистики за місцезнаходженням	До 20 лютого
6	Звіт вищого навчального закладу на початок навчального року	2-3-НК	Річна	ВНЗ всіх рівнів акредитації (0014)	Органу державної статистики за місцезнаходженням	Не пізніше 5 жовтня

Продовження табл. 14.4.3

№ з/п	Найменування форми звітності	Індекс форми звітності	Періодичність	Хто подає (ознака неприбутковості)	Кому подається	Строк подання
7	Житловий фонд	1- житловий фонд	Річна	Житлово-будівельні кооперативи, об'єднання співвласників багатоквартирного будинку (0015)	Органу державної статистики за місцезнаходженням	До 20 січня
8	Про оплату населенням житлово-комунальних послуг та електроенергії	1-заборгованість (ЖКГ)	Місячна	Житлово-будівельні кооперативи, об'єднання співвласників багатоквартирного будинку (0015)	Органу державної статистики за місцезнаходженням	Не пізніше 15 числа після звітного періоду
9	Загальна інформація про кредитну спілку, Звітні дані про фінансову діяльність кредитної спілки, Звітні дані про склад активів та пасивів кредитної спілки, Звітні дані про доходи і витрати кредитної спілки, Розрахунок необхідної суми резерву покриття втрат від неповернених кредитів кредитної спілки, Звітні дані про кредитну діяльність кредитної спілки, Звітні дані про залучені кошти від юридичних осіб		Квартальна Річна	Кредитні спілки (0010)	Органам Держфінпослуг	Квартальна – не пізніше 25 числа місяця, що настає за звітним кварталом, річна – не пізніше 20 лютого року наступного за звітним
10	Загальні відомості про недержавний пенсійний фонд, Звіт про склад, структуру та чисту вартість активів недержавного пенсійного фонду,	НПФ-1 НПФ-2	Квартальна Річна	Недержавні пенсійні фонди (0009)	Органам Держфінпослуг	Квартальна – не пізніше 25 числа місяця, що настає за звітним кварталом,

Продовження табл. 14.4.3

№ з/п	Найменування форми звітності	Індекс форми звітності	Періодичність	Хто подає (ознака неприбутковості)	Кому подається	Строк подання
	Звіт про зміну чистої вартості пенсійних активів недержавного пенсійного фонду, Звітні дані персоналізованого обліку учасників недержавного пенсійного фонду, Звітні дані про реалізацію пенсійної схеми, Звітні дані про результати діяльності корпоративних і професійних недержавних пенсійних фондів, Звітні дані про учасників недержавного пенсійного фонду за віковою категорією, Звіт про склад та структуру активів недержавного пенсійного фонду, Звіт про договори, що були укладені за цінними паперами українських емітентів, які входять (входили) до складу активів недержавного пенсійного фонду, Інформація щодо зміни чистої вартості одиниці пенсійних внесків, Загальні відомості про адміністратора недержавного пенсійного фонду	НПФ-3 НПФ-4 НПФ-5 НПФ-6 НПФ-7 НПФ-8 НПФ-9 НПФ-10 НПФ-11				Річна – до 9 лютого року, наступного за звітним

Продовження табл. 14.4.3

№ з/п	Найменування форми звітності	Індекс форми звітності	Періодичність	Хто подає (ознака неприбутковості)	Кому подається	Строк подання
12	Зведений статистичний звіт про результати проведення звітів і виборів профспілкових органів	Форма № 3		Профспілковий комітет первинної профорганізації (0016)	Вищому за підпорядкуванням профоргану, Федерації професійних спілок України	У 5-денний термін після проведення звітно-виборчих зборів, 20-денний термін після завершення звітно-виборчої кампанії
13	Звіт про мережу церков і релігійних організацій в Україні, Звіт про забезпеченість церков і релігійних організацій України культовими будівлями та приміщеннями, пристосованими під молитовні, Звіт про порушення законодавства про свободу совісті та релігійні організації в Україні, Дані про кількість та громадянство іноземців, які запрошувались в Україну релігійними організаціями та центрами для богослужбової та іншої діяльності, Дані про кількість та мету в'їзду іноземців, які запрошувались в	Форма № 1 Форма № 2 Форма № 3 Форма № 4 Форма № 5	Річна	Державний комітет України у справах релігій (за результатами діяльності 0013)	Державній статистичній службі України	Територіальними органами, які здійснюють реєстрацію релігійних громад – за їх місцезнаходженням, – Державному комітету України у справах релігій до 5 січня. Державним комітетом України у справах релігій –

Продовження табл. 14.4.3

№ з/п	Найменування форми звітності	Індекс форми звітності	Періодичність	Хто подає (ознака неприбутковості)	Кому подається	Строк подання
	Україну релігійними організаціями та центрами для богослужбової діяльності, Дані про кількість та конфесійний склад іноземців, які запрошувались в Україну релігійними організаціями та центрами для богослужбової діяльності	Форма № 6				Державній статистичній службі України до 10 лютого

Складено автором.

ліку, як і міжнародні, побудовані за принципами, визначеними Законом № 996-XIV. Бухгалтер має формувати власні професійні судження з ведення бухгалтерського обліку таким чином, щоб звітні показники відповідали основоположним принципам та вимогам. Некомерційний сектор економіки не може перебувати осторонь від реформаційних процесів системи бухгалтерського обліку і звітності, головним орієнтиром яких є МСФЗ. Відповідно, можна стверджувати, що звітність неприбуткових установ і організацій – це звітність, яка формується з урахуванням базових принципів МСФЗ для надання визначеному колу користувачів інформації про діяльність неприбуткової організації.

Методологічні засади та особливості обліку неприбуткових організацій, чинний стан нормативного забезпечення їх бухгалтерського обліку дають можливість визначити основні напрями удосконалення бухгалтерського обліку та фінансової звітності в цих організаціях.

Неприбуткові організації мають багато спільного в обліку з комерційними підприємствами і можуть певною мірою керуватися у своїй роботі чинною нормативною базою, проте специфіка їх діяльності потребує вирішення питань регулювання обліку на законодавчому рівні. Регламентація обліку неприбуткових організацій в Україні обмежується наказом Міністерства фінансів України “Про порядок бухгалтерського обліку гуманітарної допомоги” від 14.12.1999 № 298, розпорядженням Державної комісії з регулювання ринків фінансових послуг України від 09.12.2004 № 2968, методичними рекомендаціями з бухгалтерського обліку основних операцій недержавних пенсійних фондів та ще незначною кількістю інших документів, які не є виключно бухгалтерськими.

Особливості обліку, характерні для більшості неприбуткових організацій, та специфічні риси певних видів та груп неприбуткових організацій потребують розроблення нормативного документа з обліку і звітності таких організацій та методичних рекомендацій для окремих їх видів, що повинні враховувати саме специфіку неприбуткових організацій, без дублювання чинних стандартів бухгалтерського обліку та інших нормативних документів. Потребує вирішення питання розмежування підходів до обліку і звітності в неприбуткових організаціях залежно від їх розміру, як у комерційних підприємствах, та від рівня контролю з боку держави.

Ведення обліку та склад звітності неприбуткових установ і організацій мають залежати від організаційно-правової форми, форми ведення бухгалтерського обліку та особливостей оподаткування. Так, великі не-

прибуткові організації можуть використовувати журнальну форму обліку, а малі – одну зі спрощених форм обліку. Неприбуткові організації з високим рівнем державного контролю повинні подавати фінансову звітність у повному обсязі, а від усіх інших можна вимагати обмежену звітність.

Необхідно враховувати, що неприбуткові організації є добровільними об'єднаннями громадян, які у переважній більшості існують за рахунок власних коштів і не можуть оплачувати висококваліфікованого бухгалтера та відповідні джерела інформації – періодичні видання, підвищення кваліфікації тощо. До того ж вони, як правило, провадять обмежену кількість господарських операцій, а тому можуть використовувати спрощену методикку та організацію обліку і звітності.

У частині удосконалення обліку в неприбуткових організаціях вирішення потребують питання використання відповідних бухгалтерських рахунків, особливості відображення специфічних господарських операцій на рахунках бухгалтерського обліку, визнання окремих доходів, вибору форми обліку та елементів облікової політики, порядку складання кошторису доходів та витрат тощо.

Важливим питанням є варіант застосування Плану рахунків. Неприбутковим організаціям доцільно використовувати загальний План рахунків бухгалтерського обліку активів, капіталу, зобов'язань і господарських операцій підприємств і організацій № 291¹ з виключенням рахунків, які ними не використовуються. Серед рахунків активів, які не використовуються або практично не використовуються, можна виокремити: 17 “Відстрочені податкові активи”, 19 “Гудвіл”, 24 “Брак у виробництві”, 25 “Напівфабрикати”, 34 “Короткострокові векселі одержані”, 38 “Резерв сумнівних боргів”, а також рахунки для обліку у сільському господарстві 16 “Довгострокові біологічні активи”, 21 “Поточні біологічні активи”, 27 “Продукція сільськогосподарського виробництва”. Обмежене використання рахунку 28 “Товари” (переважно для підприємницької діяльності). Майже не використовуються рахунки власного капіталу 40 “Статутний капітал”, 45 “Вилучений капітал”, 46 “Неоплачений капітал”, рідко використовується рахунок 43 “Резервний капітал”. Серед рахунків зобов'язань не використовуються або практично не використовуються рахунки 47 “Забезпечення майбутніх витрат і платежів”, 49 “Страхові резерви”,

¹ План рахунків бухгалтерського обліку активів, капіталу, зобов'язань і господарських операцій підприємств і організацій : затв. наказом Міністерства фінансів України від 30.11.1999 № 291 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minfin.gov.ua>.

61 “Поточна заборгованість за довгостроковими зобов’язаннями”, 67 “Розрахунки з учасниками”, рахунки класу 5 “Довгострокові зобов’язання”; обмежене використання рахунків 60 “Короткострокові позики”, 62 “Короткострокові векселі видані”.

Невеликі неприбуткові організації можуть використовувати спрощений План рахунків бухгалтерського обліку активів, капіталу, зобов’язань і господарських операцій суб’єктів малого підприємництва № 186¹.

Серед специфічних питань відображення в обліку господарських операцій у неприбуткових організаціях треба вирішити такі:

- відображення в обліку орендованих основних засобів, які мають суттєву частку в багатьох неприбуткових організаціях;
- відображення в обліку будівництва та реконструкції основних засобів за рахунок власних коштів або інших цільових внесків;
- відображення в обліку придбання основних засобів за рахунок коштів цільового фінансування;
- облік на окремому балансі активів, створених неприбутковою організацією підприємств;
- відображення в обліку надання в оренду активів та продажу запасів у рамках благодійних акцій або створених неприбутковою організацією;
- відображення в обліку фінансових інвестицій, особливо кредитними спілками та недержавними пенсійними фондами;
- відображення в обліку коштів на депозитних рахунках, які доцільно відкривати для накопичення коштів на певні цілі;
- визначення порядку визнання доходів від окремих видів цільового фінансування;
- порядок обліку різних доходів і витрат (застосування рахунків їх обліку (класи 7–9), доцільність використання рахунку 23 “Виробництво”).

При розробленні методичних рекомендацій для різних видів неприбуткових організацій слід вирішити питання переходу недержавних пенсійних фондів до ведення обліку за міжнародними стандартами, обліку витрат на ремонт і реконструкцію житлових будинків та нарахування їх зносу в ЖБК та ОСББ тощо.

¹ Спрощений План рахунків бухгалтерського обліку активів, капіталу, зобов’язань і господарських операцій суб’єктів малого підприємництва : затв. наказом Міністерства фінансів України від 19.04.2001 № 186 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minfin.gov.ua>.

Оптимальним варіантом формування звітності для неприбуткових організацій є надання інформації в розрізі надходжень та витрат від основної, некомерційної діяльності з урахуванням положень МСФЗ, та в розрізі доходів і витрат від здійснення підприємницької діяльності. Основним критерієм визнання елементів фінансової звітності неприбуткових організацій є поділ діяльності на дві складові: реалізація сервісного потенціалу відповідно до основної некомерційної діяльності, заради якої створена неприбуткова організація, та отримання економічних вигід відповідно до здійснення підприємницької діяльності.

Чинний підхід до складання фінансової звітності не дає змоги повною мірою відобразити специфіку діяльності неприбуткових установ та організацій. Удосконалення фінансової звітності, на нашу думку, повинно здійснюватися не шляхом внесення поправок до чинного законодавства, а через забезпечення системного підходу до нормативно-правового регулювання звітності неприбуткових організацій.

З-поміж усіх форм фінансової звітності, що повинні складати підприємства і організації за національними та міжнародними стандартами, неприбутковим організаціям, які за законодавством не зобов'язані оприлюднювати фінансову звітність, доцільно складати та подавати до державних статистичних органів за місцем реєстрації лише форму № 1 Баланс. Звіт про фінансові результати (форма № 2) розкриває сутність доходів та витрат організації, а Звіт про рух грошових коштів (форма № 3) характеризує рух грошових потоків неприбуткової установи (організації) у розрізі операційної, інвестиційної та фінансової діяльності. Перераховані форми звітності, по суті, розкривають ту саму інформацію, що і Податковий звіт про використання коштів неприбуткових установ та організацій, обов'язковий для всіх без винятку неприбуткових установ та організацій. У свою чергу, Звіт про власний капітал (форма № 4) може такими установами та організаціями не складатися. У деяких неприбуткових установах та організаціях при здійсненні їх діяльності формуються показники, які повинні відображатися у Звіті про власний капітал. При цьому слід урахувати специфіку діяльності неприбуткових установ та організацій, назва цієї форми звітності є некоректною для таких суб'єктів.

У зв'язку з тим, що чинна в Україні форма Балансу не враховує особливостей діяльності неприбуткових організацій, доцільно змінити назви та внести додаткові статті в чинну форму, що дасть змогу підвищити її інформативність. З огляду на визначення, наведені в національних та міжнародних стандартах фінансової звітності, російські науковці вва-

жають, що застосовувати термін “активи” до неприбуткових установ та організацій некоректно¹. Справді, згідно з п. 2 П(С)БО 2 “Баланс” “активи – це ресурси, що контролюються підприємством в результаті минулих подій, використання яких, як очікується, призведе до збільшення економічних вигод в майбутньому”². Водночас неприбуткові організації (згідно з п. 14.1.121 Податкового кодексу України) – це підприємства, установи та організації, основною метою діяльності яких є не одержання прибутку, а провадження благодійної діяльності та меценатства та іншої діяльності, передбаченої законодавством. Але особи, які є членами неприбуткових установ та організацій, очікують від них можливість у майбутньому надавати соціальні послуги. У свою чергу, такі установи та організації мають на меті отримання соціальної вигоди. Тому в цьому випадку вважаємо доцільним використання поняття “активи”.

Недоречною є стаття другого розділу активу Балансу – “незавершене виробництво”, оскільки досліджувані організації не мають на меті здійснення виробничої діяльності.

Слід також звернути увагу на перший розділ пасиву Балансу – “Власний капітал”, назва якого не відображає специфіки діяльності неприбуткових установ та організацій, оскільки поняття капітал як внески власників не відповідає статусу неприбутковості. Було б доречним замінити назву першого розділу пасиву балансу “Власний капітал” на “Фонд нагородження”, що за своєю сутністю становить суму внесків учасників та суму чистого прибутку, отриманого в результаті здійснення неприбутковими установами та організаціями підприємницької діяльності.

Отже, з метою врахування специфіки діяльності неприбуткових організацій та підвищення інформативності звітності доцільно внести певні зміни до пасиву Балансу:

- 1) вилучити статтю “Резервний капітал”, оскільки, на відміну від промислових підприємств, неприбуткові установи та організації не здійснюють відрахувань у резервний капітал з отриманого прибутку;
- 2) статті “Пайовий капітал” перейменувати на “Пайовий фонд”, “Додатково вкладений капітал” – на “Додаткові вкладення”, “Інший до-

¹ Бровкин А. В. Концепция формирования финансовой отчётности негосударственных некоммерческих организаций : автореф. дис. ... канд. экон. наук : 08.00.12 / А. В. Бровкин. – М., 2010. – 23 с.

² Положення (стандарт) бухгалтерського обліку 2 “Баланс” : затв. наказом Міністерства фінансів України від 31.03.1999 № 87 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minfin.gov.ua>.

датковий капітал” – на “Інші додаткові вкладення”, “Вилучений капітал” – на “Вилучення з фонду нагромадження”;

3) статтю “Нерозподілений прибуток (непокритий збиток)” залишити без змін, оскільки неприбуткові установи та організації можуть отримувати прибутки від неосновної комерційної діяльності.

Звітність – основний інструмент досягнення підзвітності та підконтрольності неприбуткових організацій. Одні звіти мають надаватися тільки державним органам, другі – донорам, треті – мають бути доступними суспільству. Головна вимога до звітів – вони не повинні бути більш обтяжливими, ніж звіти, які подаються іншими організаціями. Крім того, доцільно встановити спрощені вимоги до звітності дрібних організацій або повністю їх від неї звільнити, оскільки обтяжливі вимоги до звітності можуть задушити невеликі неприбуткові організації.

Інформація про неприбуткові організації та правила їх діяльності має бути доступна суспільству та кожному зацікавленому громадянину. Велика кількість державних органів вимагає звіти від неприбуткових організацій, але дуже неохоче надає їх для ознайомлення суспільству. Діяльність організацій суспільної вигоди впливає на суспільство, і воно повинно про це знати. Якщо неприбуткові організації мають значні пільги чи урядові гранти, суспільство має право вимагати від них відкритості та суворості звітності.

Донори повинні мати право укладати договори про розкриття інформації, що необхідно для оцінки придатності неприбуткової організації залучати внески та ефективно їх використовувати, так само як використовувати внески цього донора.

Необхідно пам’ятати, що звітність організацій не повинна порушувати вимог до конфіденційності інформації про донорів та отримувачів допомоги. Проте оприлюднення основної інформації про діяльність організацій сприяє самоуправлінню сектора і дає кожному громадянину можливість зробити внесок у контроль та нагляд, необхідний для виявлення порушень та зловживань.

ВИСНОВКИ ДО РОЗДІЛУ 14

1. В Україні неприбуткові організації, які створюються для задоволення широкого спектру соціальних інтересів громадян та досягнення суспільних благ, набувають дедалі більшого значення. Кількість та стан розвитку неприбуткових організацій свідчить, що вони є реальним еко-

номічним сектором, який акумулює значну кількість коштів держави та донорів.

Виняткова соціальна значущість неприбуткових організацій в умовах ринкових перетворень, незначна увага науковців до особливостей їх обліку, відсутність нормативних актів з бухгалтерського обліку, які враховують специфіку діяльності неприбуткових організацій, обумовлюють необхідність вдосконалення методологічного, методичного та організаційного забезпечення обліку неприбуткових організацій.

2. Указом Президента України від 24 березня 2012 р. була затверджена *Стратегія державної політики сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні*, якою держава запровадила цілісний підхід до формування політико-правової основи її взаємодії з третім сектором. Зміни зовнішнього середовища системи обліку на рівні держави викликають необхідність перебудови внутрішньої системи бухгалтерського обліку суб'єктів господарювання та обумовлюють додаткове теоретичне осмислення методологічних та організаційних аспектів обліку неприбуткових організацій. Результатом такого дослідження має стати удосконалення методології та організації бухгалтерського обліку неприбуткових організацій на основі стандартизації та гармонізації до вимог міжнародних стандартів та податкового законодавства з урахуванням особливостей діяльності таких організацій.

3. В Україні діяльність неприбуткових організацій регламентується значною кількістю законодавчих актів, що обумовлює наявність неоднозначності тлумачень та певних проблем. Головними *проблемними аспектами регулювання* діяльності неприбуткових організацій, які вимагають вирішення на державному рівні, є:

- відсутність узгодженого понятійного апарату;
- різноманітність класифікацій неприбуткових організацій;
- складність порядку створення, реєстрації та припинення діяльності неприбуткових організацій;
- забезпечення контролю за діяльністю неприбуткових організацій з боку держави, суспільства та донорів.

Неприбуткові організації зобов'язані вести бухгалтерський облік власної діяльності, керуючись Законом України "Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні" (Закон № 996-XIV); Положеннями (стандартами) бухгалтерського обліку (П(С)БО); іншими нормативними документами. Оцінка змісту П(С)БО дає можливість зробити висновок про їх орієнтацію на підприємства, які здійснюють діяльність, спрямо-

вану на отримання прибутку. Неприбуткові організації мають багато спільного в обліку з комерційними підприємствами і можуть певною мірою керуватись у своїй роботі чинною нормативною базою, проте навіть якщо неприбуткові організації здійснюють підприємницьку діяльність, то отриманий прибуток вони повинні спрямовувати *виключно на виконання основних завдань своєї діяльності*. Означені аспекти викликають на практиці проблеми з визнанням активів, зобов'язань, власного капіталу та відображенням їх в обліку та фінансовій звітності.

Трансформація економіко-правового середовища неприбуткових організацій вимагає відповідної *адаптації* нормативної бази бухгалтерського обліку. Згідно з п. 6 ст. 6 Закону № 996-XIV, міністерства, інші центральні органи виконавчої влади у межах своєї компетенції відповідно до галузевих особливостей розробляють на базі національних положень (стандартів) бухгалтерського обліку методичні рекомендації щодо їх застосування. Неприбуткові організації певною мірою можуть керуватись чинною нормативною базою, проте специфіка їх діяльності потребує *вирішення питань регулювання обліку на законодавчому рівні*. Регламентация обліку неприбуткових організацій в Україні обмежується наказом Міністерства фінансів України “Про порядок бухгалтерського обліку гуманітарної допомоги” від 14.12.1999 № 298; розпорядженням Державної комісії з регулювання ринків фінансових послуг України “Про затвердження Методичних рекомендацій з бухгалтерського обліку основних операцій недержавних пенсійних фондів” від 09.12.2004 № 2968 та незначною кількістю інших документів, які не є виключно бухгалтерськими.

Особливості обліку, які характерні для більшості неприбуткових організацій, та специфічні риси окремих видів та груп неприбуткових організацій потребують *розроблення нормативного документа з бухгалтерського обліку та фінансової звітності таких організацій та методичних рекомендацій* для окремих їх видів з урахуванням специфіки неприбуткових організацій. Доцільним є *розмежування підходів до обліку і фінансової звітності* в неприбуткових організаціях залежно від їх розміру, як це має місце в комерційних підприємствах, та від рівня контролю з боку держави.

4. Діяльність неприбуткових організацій *не спрямована на отримання прибутку*, що обумовлює специфіку обліку, пов'язану з особливостями оподаткування, складом доходів і витрат та рахунків для їх обліку, обмеженим складом об'єктів обліку, відсутністю господарських проце-

сів виробництва і реалізації, значними обсягами цільового фінансування тощо.

Методологія бухгалтерського обліку неприбуткових організацій базується на використанні *загальноприйнятих елементів* методу бухгалтерського обліку. Використання цих методів має певні особливості та вимагає *модифікації*: незначна кількість господарських операцій обумовлює скорочену кількість первинних документів; не виникає потреби в калькулюванні за основною діяльністю, натомість складається кошторис доходів та витрат; звітність обмежена тощо.

Серед *специфічних питань* відображення в обліку господарських операцій в неприбуткових організаціях потребують вирішення такі:

- застосування Плану рахунків та використання відповідних бухгалтерських рахунків;
- особливості відображення специфічних господарських операцій на рахунках бухгалтерського обліку;
- особливості визнання окремих доходів;
- вибір форми ведення обліку;
- визначення облікової політики;
- порядок складання кошторису доходів та витрат;
- порядок обліку різних доходів і витрат.

5. Для забезпечення належного контролю в Україні має бути розроблена *система звітності неприбуткових організацій*, яка забезпечить усіх зацікавлених користувачів, передусім державу, донорів та суспільство, необхідною достатньою, відкритою інформацією про їх діяльність й відповідність цієї діяльності меті та завданням, зазначеним у статутних документах. Крім того, громадськості повинна бути надана можливість для ознайомлення з фінансовою звітністю таких організацій.

Деякі нормативно-правові документи, що регулюють діяльність неприбуткових організацій, вимагають *обов'язкове складання та оприлюднення* фінансової звітності. При цьому перелік форм звітності, порядок складання та подання, за деякими винятками, не вказується. У зв'язку з цим виникає потреба *уточнення складу та структури форм звітності* неприбуткових організацій.

Склад звітності неприбуткових установ та організацій має залежати від організаційно-правової форми, форми ведення бухгалтерського обліку та особливостей оподаткування. Для неприбуткових організацій з високим рівнем державного контролю необхідне подання фінансової звітності *в повному обсязі*, а для всіх інших можна вимагати *обмежену звітність*.

Основним критерієм визнання елементів фінансової звітності неприбуткових організацій є розподіл діяльності на *дві складові: реалізація сервісного потенціалу* відповідно до основної некомерційної діяльності, заради якої створена неприбуткова організація, та *отримання економічних вигід* відповідно до здійснення підприємницької діяльності.

Звітність має формуватися з урахуванням *базових принципів МСФЗ* та орієнтуватися на надання визначеному колу користувачів інформації. Оптимальним варіантом формування звітності для неприбуткових організацій є надання інформації в розрізі надходжень та витрачань від основної, некомерційної діяльності, та в розрізі доходів і витрат від здійснення підприємницької діяльності з урахуванням принципів МСФЗ.

6. В Україні не визначено державних органів та способів публічного контролю за діяльністю неприбуткових організацій. *Нагляд* за діяльністю неприбуткових організацій здійснюється:

- *органами легалізації* щодо контролю дотримання положень статуту організації;
- *податковими органами* щодо контролю за правильним і своєчасним поданням фінансової звітності;
- *органами прокуратури* щодо контролю порядку загального нагляду, як це передбачено Конституцією України;
- *донорами благодійних організацій*, які в межах своїх повноважень мають право вимагати від благодійників та органів управління благодійної організації надання їм необхідних документів та отримувати необхідні пояснення.

За умови відсутності державного органу, прямими функціями якого є контроль діяльності неприбуткових організацій, функцію *забезпечення законності та цільової спрямованості* їх діяльності повинні взяти на себе *зацікавлені члени громади та засоби масової інформації*, особливо якщо неприбуткові організації мають значні пільги чи урядові гранти, суспільство має право вимагати від них відкритості та суворої звітності

Інформація про неприбуткові організації та правила їх діяльності має бути *доступною* суспільству та кожному зацікавленому громадянину. Донори повинні мати право укладати договори про розкриття інформації з метою оцінки здатності неприбуткових організацій залучати внески та ефективності їх використання.

НАУКОВЕ ВИДАННЯ

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

У трьох томах

За загальною редакцією
Т. І. ЄФИМЕНКО

Том 2

Відповідальний за випуск

В. Д. Королюк

Редактори:

*С. В. Бартош, І. А. Книш,
А. 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. 59,15. Обл.-вид. арк. 36,35.
Наклад 300 прим. Зам. 12-1153к

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. 2. – 2012. – 726 с.

ISBN 978-966-2380-38-5

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