



МЦПД

Міжнародний
Центр
Перспективних
Досліджень

ІМПЛЕМЕНТАЦІЯ УГОДИ ПРО АСОЦІАЦІЮ між Україною та ЄС у торговельній та бюджетно-податковій сферах



Київ-2015

Цей документ підготовлено в рамках проекту «Європейська інтеграція: оцінка впливу Угоди про асоціацію між Україною та ЄС», що здійснюється Міжнародним центром перспективних досліджень (МЦПД).

Під час роботи над дослідженням використано матеріали експертів МЦПД, підготовлені в рамках проекту «Угода про асоціацію Україна-ЄС: перспективи та механізми імплементації» за фінансової підтримки Фонду Конрада Аденауера та координації Інституту Євро-Атлантичного Співробітництва.

Керівник проекту: Ангела Бочі

Колектив експертів МЦПД:

Василь Філіпчук, Ангела Бочі, Василь Поворозник, Ярослав Войтко, Олена Захарова, Володимир Притула, Роман Басалига, Ірина Івашко

Дизайн і верстка:

Олексій Урсулов

Літературне редагування:

Катерина Собкова

© 2015 Міжнародний центр перспективних досліджень
www.icps.com.ua

ЗМІСТ

ВСТУП.....	4
1. Основні заходи, які доцільно реалізувати протягом 2015 року в рамках конкретних напрямків ПВЗВТ.....	6
1.1. Технічні бар'єри в торгівлі, стандартизація, метрологія, акредитація та оцінка відповідності	6
1.2. Засоби захисту торгівлі.....	7
1.3. Санітарні та фітосанітарні заходи	8
1.4. Митні питання та сприяння торгівлі	11
1.5. Заснування підприємницької діяльності, торгівля послугами, електронна комерція.....	12
1.6. Поточні платежі та рух капіталу	15
1.7. Державні закупівлі.....	16
1.8. Інтелектуальна власність.....	18
1.9. Конкуренція	19
1.10. Енергетика, що пов'язана з торгівлею	20
1.11. Транспарентність.....	21
1.12. Торгівля та сталий і гармонійний розвиток.....	22
1.13. Врегулювання суперечок.....	22
2. Бюджетно-податкові зміни у контексті імплементації Угоди про асоціацію з ЄС	24
2.1. Середньострокове бюджетне планування/ прогнозування в контексті імплементації УА.....	24
2.2. Основні тенденції удосконалення програмно-цільового підходу у бюджетному процесі в Україні.....	35
2.3. Зовнішній аудит.....	41
2.4. Співробітництво між адміністративними органами з метою удосконалення методів, спрямованих на припинення шахрайства і корупції та запобігання цим явищам у бюджетній політиці, внутрішньому контролі та зовнішньому аудиті.	44
2.5. Податкові зміни відповідно до Угоди про асоціацію.....	45

ВСТУП

Зовнішня інтеграція України у світовий економічний простір відіграє важливу роль у розвитку вітчизняної економіки, саме тому Україна зацікавлена в сприятливому середовищі, яке спрощувало б доступ до зовнішніх ринків і забезпечувало стабільні торговельні потоки на основі постійного підвищення конкурентоспроможності вітчизняного виробництва.

Угода про асоціацію між Україною та Європейським Союзом є новим форматом відносин, спрямованим на створення поглибленої та всеосяжної зони вільної торгівлі (ЗВТ) Україна – ЄС і поступову інтеграцію України до внутрішнього ринку Євросоюзу.

Імплементация положень європейського законодавства, передбачена економічною частиною Угоди про асоціацію (УА), є вкрай важливою в контексті проведення реформ, оскільки положення угоди можуть та повинні слугувати основою для нової моделі соціально-економічного розвитку України. Тому при розробці концепції та програми секторальних економічних реформ необхідно відразу враховувати вимоги базових Директив ЄС, гармонізація з якими передбачена угодою.

Поглиблена та всеохоплююча зона вільної торгівлі (ПВЗВТ) має бути створена протягом 10 років з моменту набрання чинності УА. Загалом, аби ПВЗВТ почала діяти, Україна має імплементувати близько 200 нормативно-правових актів ЄС, міжнародних договорів та стандартів. 2015 рік доцільно використати для підготовки та обговорення законопроектів, які гармонізують вітчизняне законодавство з базовими Директивами ЄС, що регулюють взаємовідносини в основних напрямках торгівлі.

Для імплементации європейського законодавства Україні необхідно провести ряд реформ:

- реформа державної служби. Базова реформа, яка дозволить модернізувати основний інструмент (державну службу), необхідний для забезпечення на адміністративному рівні успішного проведення реформ. Без її проведення більшість реформ будуть приречені на самота з боку чиновників;
- реформа антикорупційного законодавства. Передбачається усунення умов і стимулів для здійснення корупційних діянь, забез-

- печення невідворотності покарання за вчинення корупційних діянь, обмеження впливу приватного капіталу на політику;
- дерегуляційна реформа. Демонтаж старої регуляторної системи, успадкованої з радянських часів, яка розрахована на функціонування в умовах командно-адміністративної системи, та створення нової регуляторної системи, що відповідає сутності та потребам ринкової економіки. Реалізація даної реформи дозволить покращити інвестиційний та бізнес-клімат;
 - податкова реформа. Головний акцент – суттєве спрощення адміністрування податків, відмова від застосування системи авансових податкових платежів, зниження фіскального тиску на фонд заробітної плати.

1. Основні заходи, які доцільно реалізувати протягом 2015 року в рамках конкретних напрямків ПВЗВТ

1.1. Технічні бар'єри в торгівлі, стандартизація, метрологія, акредитація та оцінка відповідності

На сьогоднішній день Україна виконала значний обсяг заходів у сфері технічного регулювання, передбачених УА. Реалізація цих заходів дозволить підвищити конкурентоспроможність української продукції, поступово зменшити технічні бар'єри у торгівлі між сторонами, а також сприятиме збільшенню експорту української промислової продукції.

На початку 2015 року був прийнятий вкрай важливий закон – «Про технічні регламенти і оцінку відповідності», що є одним із ключових євроінтеграційних проектів.

Даний закон фактично доповнює ряд законодавчих актів, а саме – закони України «Про стандартизацію», «Про метрологію та метрологічну діяльність», прийняття яких усуне технічні бар'єри та юридичні перешкоди в торгівлі промисловими товарами та сприятиме відкриттю для українських промислових товарів ринку ЄС та інших розвинутих країн світу.

Основними цілями прийняття технічних регламентів є захист життя та здоров'я людей, тварин і рослин, охорона довкілля та природних ресурсів, забезпечення енергоефективності, захист майна, забезпечення національної безпеки та запобігання продажу неякісної продукції. На практиці технічні регламенти є найсуворішою формою нетарифного регулювання. Вся продукція, що виготовляється та постачається на ринок України (за невеликим виключенням), має відповідати вимогам відповідних технічних регламентів. При цьому на території ЄС та в інших розвинутих країнах ці стандарти розробляються, приймаються та застосовуються на основі принципів, установлених Угодою Світової організації торгівлі (СОТ) про технічні бар'єри у торгівлі (додаток до Маракешської угоди про заснування Світової організації торгівлі 1994 року, що є обов'язковою для всіх членів СОТ, у тому числі і для України). Також чинне українське законодавство у сфері технічних стандартів не відповідає вимогам директив Нового та Глобального підходу Європейського Союзу, що ви-

значають вимоги до розроблення аналогічних актів Євросоюзу. Якщо ж діючі в країні технічні стандарти не відповідають вищезазначеним вимогам, то продукція цієї країни не може потрапити на відповідні ринки, де прийняті ці стандарти, зокрема ринок ЄС.

Закон «Про технічні регламенти і оцінку відповідності» створює правове поле та механізми для прийняття Директив ЄС, що дозволить розпочати процес переходу на європейські стандарти та виконання всіх зобов'язань України в промисловій сфері. Приведення у відповідність обов'язкових технічних регламентів стимулюватиме безперешкодний обіг продукції між Україною та ЄС.

Прийняття даного закону позитивно вплине як на українських виробників, так і на споживачів. В першу чергу, це допоможе відкрити ринки ЄС та розвинутих країн світу для українських промислових компаній і цим самим дозволить пом'якшити наслідки торгової війни з Росією та втрати російського ринку.

Впровадження нової системи технічного регулювання на основі європейських стандартів зумовлюватиме не лише підвищення безпеки товарів та послуг, але й сприятиме кращому інституційному захисту прав споживачів у випадку неякісної продукції. Водночас вищий рівень безпеки промислових товарів означатиме, що товари, які не відповідають вимогам безпеки, але є, ймовірно, дешевшими, будуть витіснені з ринку. Це стосуватиметься як товарів національного виробника, який не зможе адаптуватись до нових вимог, так і менш безпечних імпортованих товарів, і може негативно вплинути на споживачів із нижчим рівнем доходу, але у довгостроковій перспективі користування безпечнішими товарами сприятиме покращенню здоров'я населення, зменшенню випадків травмування, що може компенсувати витрати на купівлю безпечніших товарів.

1.2. Засоби захисту торгівлі

Регулювання спеціальних заходів для захисту національного товаровиробника в результаті ЗВТ з ЄС є основним завданням даного розділу. Реалізація передбачена за рахунок подальшого виконання ст. XIX ГАТТ 1994 Угоди СОТ про захисні заходи, ст. 5 Угоди СОТ про сільське господарство, за винятком торгівлі сільськогосподарськими товарами, що охоплюватимуться преференційним режимом відповідно до по-

ложень УА. Інше важливе завдання – застосування захисних заходів не повинно перешкоджати двосторонній торгівлі. Значне полегшення у торговельній діяльності отримають українські експортери, оскільки цінова політика є визначальною для українських товаровиробників через переважно сировинний характер експортованої продукції.

В контексті вищенаведеного 2015 рік може бути використаний для реалізації інституційних вимог, зокрема створення на рівні експертів діалогу з питань торговельних заходів у якості форуму щодо співробітництва у сфері торговельних заходів. Нагальне створення постійно діючого громадського органу дасть можливість здійснювати моніторинг законодавчих змін та бути активним учасником процедури торговельного захисту вітчизняного товаровиробника. Даний орган повинен бути створений з профільних експертів з хорошою репутацією та відсутністю «корупційного шлейфу» для забезпечення довіри та транспарентності прийняття рішень. Мета його діяльності визначена в УА – підвищення рівня знань і розуміння сторонами законів, методів і підходів, що використовуються сторонами стосовно торговельних заходів, покращення співробітництва між відповідними органами, обговорення міжнародних тенденцій у сфері торговельного захисту та інші.

Основною законодавчою базою стосовно захисту торгівлі в Україні є закони «Про захист національного товаровиробника від демпінгового імпорту», «Про захист національного товаровиробника від субсидованого імпорту», «Про застосування спеціальних заходів щодо імпорту в Україну». Більшість законодавчих актів та змін приймалися під час приєднання України до СОТ, інструменти якого відповідають *acquis* ЄС.

Однією із найбільш очікуваних змін, які принесе УА, є зниження мит на європейські автомобілі, проте чекати цього доведеться до 2025 року, коли буде застосовуватися нульова ставка мита. А основним завданням у 2015 році є розробка плану щодо застосування спеціальних заходів стосовно імпорту в Україну легкових автомобілів із держав-членів ЄС.

1.3. Санітарні та фітосанітарні заходи

Наближення вітчизняного законодавства до європейського з регулювання санітарних та фітосанітарних заходів потребує суттєвого

доопрацювання. Органи державної влади повинні запроваджувати інституційні та законодавчі зміни для дотримання європейських стандартів, що допоможе українським експортерам витримувати конкуренцію на європейських ринках. Імплементация УА кардинально впливатиме на стан українського сільського господарства та його інфраструктури, результатом чого може стати підвищення якості продукції та державного управління в сільському господарстві.

Базові засади функціонування системи санітарних та фітосанітарних заходів (СФЗ) ЄС із забезпечення якості та безпеки продуктів харчування окреслені у Регламентах Ради ЄС № 178/2002 від 28 січня 2002 року та № 852/2004 від 29 квітня 2004 року. Більш детальна інформація та вимоги щодо того чи іншого продукту міститься у відповідних регламентах та директивах ЄС. При цьому підходи та дозвільні процедури в ЄС різняться в залежності від виду імпортованого товару, які можуть бути умовно поділені на три основні групи: харчова продукція тваринного походження (у т. ч. живі тварини, призначені для забою); харчова продукція рослинного походження; змішані продукти (які складаються із компонентів як рослинного, так й тваринного походження).

В поточному році важливо закласти фундамент для подальшого проведення реформ у сільському господарстві: інституційні та законодавчі зміни повинні забезпечити створення системи стандартів та ефективного механізму контролю за продукцією для уникнення торговельних бар'єрів та виконання державою зобов'язань у рамках імплементации УА. Досягнення цих цілей допоможе змінити радянську командно-адміністративну регулятивну систему стандартизації на систему ринкового типу із створенням умов для охорони здоров'я споживачів та забезпечення інтересів національного товаровиробника.

Інституційні зміни у 2015 році повинні бути направлені на створення компетентного органу з регулювання санітарних та фітосанітарних заходів. По-перше, необхідним є створення єдиного органу контролю за харчовими продуктами, тваринами та іншими продуктами, що є об'єктами вищезазначених заходів. По-друге, реформування компетентного органу повинно бути направлено на зміну державної політики щодо захисту прав споживачів та наближення стандартів для виробників до європейських вимог. Обов'язковим для виробників повинно стати отримання тільки тих дозвільних документів, які

визначені європейським законодавством та необхідні для імплементації в Україні.

Проведення даних заходів актуалізується у зв'язку з тим, що на першій зустрічі Підкомітету з управління санітарними і фітосанітарними заходами український орган має інформувати щодо структури, організації та розподілу повноважень між компетентними органами влади та в подальшому надавати інформацію щодо змін. Найбільший опір реформуванню системи стандартизації будуть здійснювати представники державних органів, що забезпечують регулювання, оскільки реформа призведе до неминучого скорочення посад і повноважень у результаті створення ефективнішої системи. Це потрібно враховувати, тому зміни вимагають негайних дій у стислі строки.

Правові зміни: відповідно до ст. 64 Угоди, Україна повинна не пізніше ніж протягом трьох місяців після набрання чинності Угодою надати Підкомітету з управління санітарними та фітосанітарними заходами комплексну стратегію стосовно імплементації Глави 4 «Санітарні та фітосанітарні заходи» Розділу IV Угоди. Зважаючи на те, що чинне законодавство та практика України не відповідають у повній мірі законодавству та практикам ЄС щодо регулювання санітарних та фітосанітарних заходів, 2015 рік повинен бути використаний також для розробки комплексної стратегії, яка також визначатиме необхідні законодавчі зміни з питань захисту здоров'я та життя людей, тварин, рослин, безпечності харчових продуктів та кормів, удосконалення державного контролю за здоров'ям та безпечністю харчових продуктів та кормів тощо. У першу чергу це дасть змогу прибрати торгові бар'єри в короткостроковій перспективі та отримати доступ на ринки ЄС – у середньостроковій. На основі створеної стратегії повинні розроблятися законопроекти, які визначатимуть зміни щодо харчових продуктів, ідентифікації тварин, регулювання ринку кормів та державного контролю.

Важливим напрямом діяльності органів влади у 2015 році має бути інформаційний супровід серед бізнесу та населення щодо майбутніх змін, які стосуються санітарних та фітосанітарних заходів. Для цього необхідним є проведення профільними органами влади інформаційних кампаній, які нададуть повну інформацію про виклики та загрози, потенційні переваги та можливості ЗВТ з ЄС. Проведення активної інформаційної роботи можливе також за рахунок запровадження

програм навчання українських виробників щодо європейських стандартів, що дасть можливість у повній мірі зрозуміти специфіку ведення підприємницької діяльності відповідно до європейського законодавства. Здійснення таких заходів дозволить нівелювати негативне сприйняття змін, що матимуть не завжди позитивні наслідки у зв'язку з додатковими витратами виробників на підвищення якості продукції.

1.4. Митні питання та сприяння торгівлі

Угода про асоціацію з ЄС вимагає впровадження низки положень митного законодавства ЄС. Зокрема, до митного законодавства України повинні бути імplementовані 70-80% положень Митного кодексу ЄС. У даному напрямі протягом 2015 року необхідно розпочати реалізацію митної реформи, яка повинна зокрема містити наступні елементи:

- спрощення процедур та автоматизацію митної справи;
- скорочення часу митного оформлення товарів;
- розроблення механізму забезпечення можливості надання громадської оцінки керівникам митних органів з боку бізнес-спільноти та представників громадськості;
- запровадження ефективної системи обміну інформацією між митними органами та компаніями;
- створення у структурі митних органів підрозділів митного постаудиту та посилення ролі відповідного напрямку роботи митних органів;
- створення системи оперативного реагування на випадки порушень в зоні діяльності митниць;
- забезпечення ефективного здійснення «громадського контролю»;
- вжиття заходів, направлених на недопущення та профілактику корупційних проявів серед працівників митних органів.

Протягом 2015 року потрібно створити та налагодити чітке функціонування Консультативної ради, до якої будуть входити експерти бізнес-кіл та керівники основних напрямів здійснення державної митної справи (митна вартість, декларування та митний контроль, аналіз ризиків тощо). Функціями цієї ради буде прийняття консультативних рекомендацій стратегічного характеру у сфері реформування митної справи в Україні, винесення на обговорення практичних

рекомендацій щодо реформування митної справи та удосконалення митного законодавства. Здійснення спільно з податковою службою розробки концепції системи автоматизованого контролю, призначеної для раннього виявлення ризиків введення в торгівельний обіг незаконно ввезених товарів, що виключить можливість використання тіншових схем при ввезенні товарів.

Також бізнес-спільнота має публічно надавати громадську оцінку посадовим особам, які займають керівні посади в митних органах. Запровадження такої оцінки дозволить удосконалити кадрову політику митних органів, сприятиме їх очищенню від корупції.

1.5. Заснування підприємницької діяльності, торгівля послугами, електронна комерція

Підписання УА надає можливість для розвитку інвестиційного та торгівельного співробітництва з ЄС за рахунок імплементації змін щодо заснування підприємницької діяльності, транскордонного надання послуг, ліцензування, телекомунікаційних, транспортних, фінансових послуг та електронної торгівлі.

2015 рік має стати роком внесення змін до законодавства для поступової гармонізації українського законодавства з європейським щодо створення та функціонування дочірніх компаній, філій та представництв юридичних осіб. Першочерговим завданням у 2015 році повинна стати розробка Стратегії розвитку підприємництва, яка би враховувала всі вимоги УА та забезпечувала розуміння майбутніх законодавчих та інституційних змін, що стосуватимуться підприємницького середовища.

Проведення регуляторної реформи наразі стало необхідністю в Україні, особливо щодо дозвільної системи, яка в більшості випадків притаманна командно-адміністративній системі, а не ринковій. Хоч у 2014 році і відбулося значне скорочення органів із контролюючими функціями (з 56 до 26), проте це повинно стати тільки початком оптимізації державних органів. Особливу увагу варто звернути на удосконалення ліцензійної діяльності для побудови системи взаємного визнання ліцензій в окремих сферах господарської діяльності між Україною та ЄС.

У контексті лібералізації режимів створення підприємств необхідним також є проведення у 2015 році довгоочікуваної реформи судо-

во-правоохоронної системи, котра буде в повній мірі забезпечувати захист права власності як вітчизняних підприємців, так і закордонних партнерів.

Для запровадження принципу симетричного регулювання у 2015 році державним органам потрібно проводити активний інформаційний супровід з метою ознайомлення вітчизняного бізнес-середовища із правилами реєстрації та функціонування підприємств у країнах ЄС, для того щоб останні могли максимально прорахувати майбутні ризики та визначити заходи їх мінімізації.

Іншим питанням, яке стосується даного розділу, є тимчасове перебування фізичних осіб для цілей економічної діяльності. Лібералізація заходів щодо в'їзду та тимчасового перебування фізичних осіб для цілей економічної діяльності на території країн ЄС є передумовою подальшої лібералізації ринку праці. Для того, щоб максимально використати дані переваги, профільним органам влади та неурядовим організаціям необхідно проводити активний інформаційний супровід щодо збору даних про трудову міграцію, а також підвищення якості освіти.

Законодавчі зміни у 2015 році повинні здійснюватися щодо приведення у відповідність переліку професій та рівня кваліфікацій міжнародному ринку праці. Основною метою здійснення реформ на ринку праці має бути розширення можливостей у наданні послуг трудовим мігрантам.

Запровадження змін щодо надання послуг у різних сферах, визначених даним розділом УА, повинно здійснюватися відповідно до *acquis* ЄС. Дорогоказом тут є затверджений План імплементації УА, в якому йдеться про необхідність розробки дорожньої карти реформ з метою наближення законодавства України до права ЄС у сфері поштових та кур'єрських послуг, модернізацію поштової мережі з метою підвищення якості надання поштових послуг, розроблення проекту Закону України «Про доступ до інфраструктури об'єктів будівництва, транспорту, електроенергетики для розвитку телекомунікаційної мережі», розроблення проекту закону України щодо спрощення доступу до ринку електронних комунікацій, розроблення Порядку надання послуг із перенесення абонентських номерів, розроблення Положення про якість телекомунікаційних послуг, які повинні бути впроваджені у 2015 році. А пункти на кшталт «проведення аналізу законодавства України у сфері телекомунікацій у частині аналізу стану

ринків певних телекомунікаційних послуг на відповідність праву ЄС з метою їх попереднього (очікуваного) регулювання з урахуванням національних особливостей та підготовка відповідних проектів актів законодавства» мали би бути вже давно реалізованими.

Важливим заходом, який було реалізовано на початку 2015 року, став продаж ліцензій на використання 3G-технології на українському ринку.

Запровадження сучасних телекомунікаційних технологій сприяє підвищенню конкурентноспроможності та створенню додаткових стимулів для росту ВВП. Світовою практикою підтверджено наступні взаємозв'язки: 1000 користувачів широкосмугового Інтернету створюють 88 нових робочих місць, збільшення проникнення широкосмугового Інтернету на 10% підвищує ВВП на 1%, підвищення швидкості широкосмугового Інтернету вдвічі збільшує ВВП на 0,3%. Незважаючи на заяви Президента про необхідність швидкого проведення реформи в телекомунікаційній сфері, ситуація з впровадженням 3G поки не знайшла свого логічного завершення.

2015 рік повинен бути направлений на розробку дорожньої карти реформ транспортної галузі, зокрема, щодо регулювання міжнародного морського транспорту – на наближення адміністративних, технічних та інших норм; авіаційного транспорту – на забезпечення скоординованого розвитку та прогресивної лібералізації перевезень.

Завданням 2015 року є прийняття закону «Про електронну комерцію», який має забезпечити законодавче регулювання електронної торгівлі, електронний цифровий підпис та закладе основу для подальшого запровадження електронного урядування в Україні. За оцінками фахівців галузі, обсяг ринку онлайн-торгівлі у 2013 році склав близько \$2 млрд. Згідно з прогнозами, ринок електронної торгівлі буде рости та його обсяг до 2020 року збільшиться до \$10 млрд. Основною проблемою в Україні є відсутність необхідного законодавчого забезпечення в даній сфері.

У Верховній Раді пройшло перше читання відповідного профільного законопроекту, основною метою якого є систематизація чинного законодавства України у сфері електронної комерції та забезпечення правового порядку дистанційного укладення й виконання правочинів із застосуванням електронних інформаційно-комунікаційних засобів і технологій. Даний законопроект потребує доопрацювання, оскільки не враховує усі тенденції ринку, але сам факт намагання врегулювати дану

галузь відкриває нові можливості як для споживачів, так і для бізнесу в цілому. Також для покращення стану електронної торгівлі у 2015 році органи влади повинні проводити широку інформаційну діяльність – надавати роз’яснення щодо розуміння переваг, підвищення довіри споживачів для розширення кількості учасників електронної комерції та вносити інші законодавчі зміни для зменшення податкового навантаження та вирішення проблеми із поверненням ПДВ.

1.6. Поточні платежі та рух капіталу

Україна повинна забезпечити вільний рух капіталів між Україною та ЄС. Виконання цих зобов’язань доцільно розглядати в рамках проведення масштабної реформи фінансового ринку, без якої, в свою чергу, будуть неможливими повноцінна пенсійна та медична реформи. До головних акцентів у реформі фінансового сектору слід віднести лібералізацію руху капіталу, забезпечення ефективного пруденційного нагляду, розвиток інструментів фондового та валютного ринків, розбудову фінансової інфраструктури, покращення корпоративного управління, забезпечення впровадження міжнародних стандартів регулювання та нагляду у сфері фінансових послуг, зокрема основних принципів ефективного банківського нагляду Базельського комітету; рекомендацій Групи з розроблення фінансових заходів боротьби з відмиванням грошей (FATF), забезпечення повноцінного функціонування електронних грошей.

Лібералізація руху капіталу, в свою чергу, вимагає значних змін у політиці Національного банку України, насамперед, дерегуляції валютного контролю. Стратегія лібералізації руху капіталу у правовому аспекті вимагає, перш за все, ухвалення нового закону про валютне регулювання, яке може відбутись протягом 2015 року. Чинне законодавство в цій сфері, у першу чергу, Декрет Кабінету Міністрів «Про систему валютного регулювання і валютного контролю» 1993 року, явно нездатне стримувати відтік капіталу з країни та є занадто бюрократизованим і скоріше гальмує економічні процеси, ніж сприяє їхньому розвитку. Новий закон повинен мати в своїй основі принцип вільного руху капіталу та передбачати поступове зняття валютних обмежень протягом визначеного перехідного періоду. При цьому слід враховувати засновані на зарубіжному досвіді рекомендації щодо по-

слідовності лібералізації з тим, щоб створити сприятливі умови для приходу в Україну іноземних інвестицій.

При розробці закону особливий акцент доцільно зробити на відміні індивідуальних ліцензій на вкладення капіталу в іноземні компанії в країнах Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) з метою підвищення експортного потенціалу малих та середніх компаній України. Це дозволить їм легко реєструвати торгові компанії з подальшим просуванням продуктів на західних ринках. Необхідно забезпечити широкі можливості щодо ведення розрахунків із зовнішніми контрагентами через міжнародні платіжні системи, що дозволить українському малому та середньому бізнесу отримати додаткові конкурентні переваги на зовнішніх ринках. Також потрібно спростити процес реєстрації кредитів-нерезидентів.

Протягом 2015 року доцільно привести вітчизняне законодавство щодо процесів злиття і поглинання учасників фінансового ринку до вимог європейського законодавства, що дозволить прискорити процедури консолідації, спростити операційний та юридичний процес консолідації та вирішити проблеми захисту прав вкладників, позичальників, інвесторів та платників податків.

До першочергових завдань слід віднести розширення спектру фінансових інструментів, доступних для використання учасниками вітчизняного фінансового ринку. Мова йде про законодавче забезпечення повноцінного функціонування вторинних цінних паперів – прийняття нового закону про деривативи, а також удосконалення законодавства щодо корпоративних облігацій та щодо оподаткування доходу від операцій з фінансовими інструментами.

У банківському секторі до першочергових завдань на поточний рік слід віднести проведення докапіталізації комерційних банків і консолідацію банківської системи, що підвищить її загальну стійкість та конкурентоздатність, боротьбу з поганими активами – підвищення стандартів управління якості активів банку, впровадження сучасних систем ризик-менеджменту.

1.7. Державні закупівлі

Важливою реформою в контексті гармонізації вітчизняного законодавства з європейським є реформа системи державних закупів-

вель. Ключове завдання в даному напрямку – підвищення прозорості вітчизняних закупівель та відкриття доступу для постачальників та надавачів послуг з ЄС.

Дана реформа розпочалася у 2014 році з прийняттям Закону «Про здійснення державних закупівель» № 1197-VII від 10.04.2014 р. Проте, виходячи з останніх статистичних даних, цей закон так і не спричинив довгоочікуваної інтенсифікації державних закупівель.

Яскравим прикладом недосконалості закону та невміння правильно використовувати його норми були закупівельні процедури на оборонну промисловість – замість спрощеної процедури застосовувалася повна, що провокувало затримки у майже 60 днів. Даний закон потребує доопрацювання. Також профільними органами влади із закупівельної діяльності повинні проводитися навчальні курси для органів місцевого самоврядування щодо його використання.

Інституційна реформа державних закупівель повинна супроводжуватися реформуванням центрального органу виконавчої влади, відповідального за політику у сфері державних закупівель, на який покладається обов'язок щодо адаптації законодавства України до законодавства ЄС. Програма імплементації УА Кабміну визначає, що у 2015 році будуть розроблені проекти нормативно-правових актів з метою реалізації базових положень Директиви 2004/18/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 31.03.2004 р. про координацію порядків надання державних контрактів щодо виконання робіт, постачання товарів та надання послуг, розроблена дорожня карта з імплементації положень Директив ЄС (з визначенням етапів імплементації, проміжних результатів, кінцевих строків та відповідальних виконавців) у сфері державних закупівель, а також проведена інституційна реформа у сфері держзакупівель.

Важливими змінами є впровадження електронних засобів, зокрема, проведення електронних торгів у 2015 році, що допоможе пришвидшити процес та зменшити затрати на проведення закупівельних процедур. В Україні вже пропонувалося здійснення державних закупівель електронними засобами, зокрема, за допомогою електронного реверсивного аукціону. Передбачалося здійснення закупівель на спеціальних електронних майданчиках після необхідної реєстрації учасників торгів. Вважалося, що електронний реверсивний аукціон буде

сприяти підвищенню прозорості та конкуренції у сфері державних закупівель. Проте ця пропозиція не набула успіху.

До першочергових завдань на 2015 рік слід віднести апробацію низько вартісних товарів та послуг, де можливий збій у функціонуванні системи торгів не призведе до зупинки роботи або створення загрози життю та здоров'ю людей. А наступним кроком повинно бути розширення електронних державних закупівель на всіх етапах, що дозволить забезпечити повну прозорість та полегшить контроль, а також сприятиме викориненню корупції.

1.8. Інтелектуальна власність

УА передбачає адаптацію вітчизняного законодавства щодо забезпечення дотримання прав інтелектуальної власності, охорони промислових зразків, знаків для товарів і послуг, захисту географічних зазначень та позначення походження сільськогосподарської продукції та продовольчих товарів, положень авторського права і суміжних прав, правового забезпечення охорони баз даних та комп'ютерних програм тощо.

Ключові зміни повинні бути пов'язані з реформою Державної служби інтелектуальної власності, зокрема щодо перегляду функцій та прозорості роботи, іншим напрямом повинно бути удосконалення адміністративного співробітництва між відповідними органами з країнами ЄС.

Українська правова база з охорони прав інтелектуальної власності потребує значного законодавчого регулювання. Основним завданням на 2015 рік є розробка дорожньої карти реформи, спрямованої на адаптацію законодавства України у сфері інтелектуальної власності до права ЄС та положень Угоди про асоціацію, а вже на її основі – розробка законопроектів та змін до чинних, які регулюють дану сферу: «Про охорону прав на промислові зразки», «Про охорону прав на винаходи і корисні моделі», «Про охорону прав на зазначення походження товарів», «Про охорону прав на знаки для товарів і послуг», «Про охорону прав на топографії інтегральних мікросхем», «Про авторське право і суміжні права» та інші. Особливої уваги під час гармонізації законодавства потребує робота щодо охорони географічних значень (біля 3000 найменувань), зокрема, ведення державного реєстру та

створення відповідної системи автоматизації виробничих процесів.

УА визначено наступний термін та перелік продуктів, які зазнають змін: 10 років – для назв вин та алкогольних напоїв: шампанське, коньяк, мадера, порто, херес (шеррі), кальвадос, граппа, аніс португальський, арманьяк, марсала, малага, токай; 7 років – для назв сирів: пармезан, рокфор, фета.

2015 рік повинен бути використаний для вирішення питань технічної допомоги (зокрема, її прискорення) для реалізації даних цілей, оскільки українські виробники мають протягом перехідного періоду провести ребрендинг власної продукції, що є достатньо затратним.

1.9. Конкуренція

Основні напрями роботи на 2015 рік у сфері захисту конкуренції та удосконалення антимонопольного законодавства – спрощення системи контролю за концентраціями, удосконалення процедури розгляду Антимонопольним комітетом України (АМКУ) справ щодо порушення законодавства про захист економічної конкуренції, розроблення та запровадження методик калькуляції штрафних санкцій за порушення, що накладаються АМКУ, налагодження співпраці замовників тендерів з АМКУ як органом оскарження та оприлюднення всіх рішень АМКУ за справами стосовно суб'єктів господарювання з метою забезпечення прозорості у його діяльності.

Серед ключових питань, які необхідно реалізувати, – спрощення системи контролю за концентраціями, що є досить актуальним для великого та закордонного бізнесу. Зокрема, необхідно підвищити вартісні показники, запровадити скорочену процедуру оцінки концентрацій, зменшити обсяг інформації, що подається до АМКУ, та забезпечити обов'язковість проведення попередніх консультацій для прийняття заяви до розгляду.

Також потрібно вирішити ряд процедурних питань для розгляду справ про порушення антиконкурентного законодавства, а саме:

- врегулювати повноваження АМКУ на різних етапах розгляду справ та запровадити обов'язок публікувати його рішення;
- дозволити заявникам брати участь у засіданнях АМКУ щодо надання дозволів на концентрацію та узгоджені дії;
- запровадити чіткі принципи калькуляції штрафних санкцій;

- урегулювати питання підстав і порядку проведення перевірок АМКУ та спорів, що виникають у зв'язку з їх проведенням.

1.10. Енергетика, що пов'язана з торгівлею

Головна мета перетворень в даному напрямі, – створення прозорого та ефективного енергетичного ринку, інтегрованого в єдину європейську енергетичну систему, а серед першопочаткових завдань – реорганізація НАК «Нафтогаз України».

У контексті даного напрямку найбільш очікуваними та необхідними для реалізації в 2015 році є наступні заходи. Одним із першочергових кроків є реформування газового та електроенергетичного ринків відповідно до вимог Третього енергетичного пакета, зокрема проведення комплексної реорганізації НАК «Нафтогаз України» та сертифікації оператора ГТС з метою відокремлення діяльності з видобування, транспортування, зберігання та постачання природного газу та забезпечення прозорого і безперешкодного доступу до газотранспортної інфраструктури.

Важливим є вжиття конкретних заходів у зміні тарифної політики. Мається на увазі відхід від перехресного субсидування на енергоносії, тобто встановлення всім категоріям споживачів єдиної ціни на газ та електроенергію. Це дозволить знизити ціну на енергоносії для підприємств.

На законодавчому рівні має бути фіксація чітких заходів, що стримуватимуть монополізм на енергетичному ринку. Насамперед, необхідно забезпечити ринковий механізм встановлення цін на електроенергію. Держава повинна здійснювати фінансування проектів розвитку інфраструктури в енергетичній сфері та перешкоджати вимиванню державних коштів у приватні компанії. Обов'язковим є здійснення диверсифікації джерел постачання газу та встановлення обмеження для постачальника в споживанні енергоресурсів – не більше 30%.

Необхідно на законодавчому рівні зобов'язати підприємства-монополісти оприлюднювати інформацію про свою діяльність щодо інвестиційних програм, тарифів, вартості товарів і послуг та їх відповідності встановленим нормам.

Потрібно залучити Україну до участі в міжнародних ініціативах прозорості з метою досягнення відповідності стандартам ініціати-

ви прозорості видобувних галузей ЕІТІ: опубліковувати дані платежів видобувних компаній і доходів уряду від робіт, пов'язаних із розробкою природних ресурсів; забезпечити систему нагляду заінтересованими сторонами за тим, як витрачаються доходи від освоєння ресурсів.

1.11. Транспарентність

Забезпечення прозорості в оприлюдненні інформації, що стосується змін в економічній політиці, є однією з вимог УА. Такі норми дозволяють заінтересованим сторонам коментувати проекти актів законодавства, запитувати та отримувати інформацію щодо будь-яких заходів загального застосування, які є запропонованими або чинними, та про те, як вони застосовуватимуться, а також забезпечують належний процес розгляду справ, ухвалення рішень, включаючи перегляд або апеляцію.

Підвищення прозорості діяльності органів влади можливе за рахунок впровадження електронних систем в управління, проведення судової реформи та постійного проведення консультацій з стейкхолдерами. Електронне урядування повинно бути впроваджене у довгостроковій перспективі у всіх формах – G2G – «уряд для уряду» (де G/government – уряд, 2/to – для), G2B – «уряд для бізнесу» (де B/business – бізнес), G2C – «уряд для громадянина» (де C/citizen – громадянин). Практична реалізація положень електронного урядування дасть можливість забезпечувати реалізацію базових принципів взаємодії держави і суспільства – принципу прозорості та принципу підлеглості.

Відповідно до звіту ООН з електронного урядування за 2014 рік (United Nations E-Government Survey 2014) Україна перебуває на 87 місці з 193 країн за індексом розвитку е-урядування. Індекс розвитку електронного урядування складається з трьох індексів: індекс онлайн-сервісів, індекс телекомунікаційної інфраструктури та індекс людського капіталу. Загальний індекс розвитку електронного урядування становив в Україні за 2014 рік – 0,5032, за 2012 рік – 0,5653, тобто за два роки Україна значно втратила у своїх позиціях. Для відновлення попередніх позицій у 2015 році потрібно розширювати онлайн-сервіси для всіх верств населення.

Публічні консультації повинні стати невід’ємним елементом процесу прийняття рішень органами влади з використанням інформаційно-комунікаційних технологій. Першим кроком для цього у 2015 році повинно стати забезпечення онлайн-доступу до публічної інформації, зокрема щодо бюджетів та програмних документів. Впровадження електронної демократії підвищить у громадян, бізнесу та закордонних партнерів довіру до органів влади.

Планування дій не зовсім ефективно здійснюється органами влади, зокрема, відповідальними за реалізацію економічної політики. Брак інформації негативно впливає на стан бізнес-середовища, оскільки різкі зміни у законодавстві (у першу чергу у податковому) підвищують підприємницькі ризики та не дають змогу вчасно перелаштуватися на нові правила з мінімальними втратами. Для реалізації даного напрямку необхідною у 2015 році є розробка концепції оброблення інформаційних запитів із специфічних питань створення ЗВТ, що стосуються заходів загального застосування, з визначенням відповідального за ці питання органу влади.

Отже, 2015 рік повинен бути використаний для розширення онлайн-сервісів та закладення платформи для розширення електронного врядування, що допоможе Україні виконувати свої зобов’язання, визначені УА.

1.12. Торгівля та сталий і гармонійний розвиток

Відповідно до цієї глави, переваги надаються виробництву й торгівлі, які здійснюються за принципами сталого розвитку (задоволення потреб нинішнього покоління не повинно ставити під загрозу можливість прийдешніх поколінь забезпечувати свої потреби).

Запровадження системного міжнародного просування українських виробників, в тому числі через міжнародні виставки, та України як зовнішнього виробничого майданчика для глобальних ринків та науково-дослідницької платформи для багатонаціональних високотехнологічних корпорацій; сприяння просуванню вітчизняних виробників сільськогосподарської продукції та продуктів харчування на зовнішні ринки збуту, зокрема, їх участі у міжнародних виставках.

1.13. Врегулювання суперечок

Система врегулювання суперечок у ЄС сформована на основі системи СОТ, тому ця частина УА визначає права та обов'язки кожної зі сторін при вирішенні конфліктів. Першочерговими завданням є направлення представників (5 осіб) для формування арбітражних груп не пізніше ніж через 6 місяців після набуття Угодою чинності. Арбітрами можуть бути особи, які мають спеціальні знання та досвід у сфері права та міжнародної торгівлі. Тому 2015 рік повинен бути використаний для проведення інформаційної діяльності, спрямованої на ознайомлення представників бізнесу з можливостями врегулювання спорів, а також проведення публічних консультацій щодо затвердження списку арбітрів, які будуть делеговані до Комітету з питань торгівлі.

2. Бюджетно-податкові зміни у контексті імплементації Угоди про асоціацію з ЄС

Угода про асоціацію з ЄС визначає ряд вимог щодо змін в бюджетному та податковому законодавстві України. У першу чергу йдеться про поглиблення співпраці в управлінні державними фінансами, яка полягає у змінах щодо середньострокового бюджетного планування/прогнозування, удосконалення програмно-цільового підходу у бюджетному процесі та ефективності виконання бюджетних програм, системи внутрішнього фінансового контролю та зовнішнього аудиту, попередження шахрайства та корупції в бюджетній сфері.

Податкові зміни полягають у поглибленні співпраці з метою подальшого покращення економічних відносин, торгівлі, інвестицій та добросовісної конкуренції. Україні доведеться імплементувати Директиви ЄС, які стосуються ПДВ, акцизного оподаткування алкогольних, тютюнових виробів та енергопродуктів.

2.1. Середньострокове бюджетне планування/прогнозування в контексті імплементації УА

Державні фінанси відіграють важливу роль при формуванні стратегії економічного та соціального розвитку держави. У контексті євроінтеграційних процесів необхідним є розробка ефективної системи управління державними фінансами з урахування європейського досвіду і з максимальним виконанням вимог Європейського Союзу. Одним з ключових напрямів є вдосконалення середньострокового бюджетного планування/прогнозування.

В Україні вже тривалий час здійснюються заходи з вдосконалення законодавчого забезпечення бюджетного прогнозування, зокрема основною нормативно-правовою базою бюджетного планування/прогнозування в Україні є Бюджетний кодекс України № 2456-VI від 08.07.2010 р., Розпорядження КМУ «Про Стратегію розвитку системи управління державними фінансами» № 774-р від 1.08.2013 р., Розпорядження КМУ «Про схвалення Стратегії модернізації системи управління державними фінансами» № 888-р від 17.10.2007 р.; Розпорядження КМУ «Про схвалення Концепції розвитку системи управління державними фінансами» № 633-р

від 03.09.2012 р.; Закон України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» № 1602-III від 23.03.2000 р.

Ст. 21 Бюджетного кодексу України визначає процес середньострокового бюджетного прогнозування/планування як складання прогнозу бюджету на наступні за плановим два бюджетні періоди. Прогноз Державного бюджету подається до Верховної Ради України разом з проектом закону про Державний бюджет України, уточнюється на підставі прийнятого закону про Державний бюджет України та схвалюється Кабінетом Міністрів України у місячний строк з дня опублікування закону про Державний бюджет України. Аналогічно прогноз місцевого бюджету на наступні за плановим два бюджетні періоди подається до відповідних місцевих рад разом з проектом рішення про місцевий бюджет, уточнюється на підставі схваленого Кабінетом Міністрів України прогнозу Державного бюджету України на наступні за плановим два бюджетні періоди і прийнятого рішення про місцевий бюджет та схвалюється місцевими державними адміністраціями, виконавчими органами відповідних місцевих рад.

Основною проблемою такого бюджетного прогнозування є те, що його формування відбувається «згори-вниз», а не «знизу-вверх», тобто органи місцевого самоврядування здійснюють середньострокове бюджетне прогнозування, виходячи з доведених до них показників головних розпорядників. Часто складається ситуація, коли при розподілі коштів навіть не враховують сформовані органами місцевого самоврядування галузеві нормативи, а фінансування проводиться по залишковому принципу. Тому на фоні нереалістичного прогнозування Державного бюджету менш реалістичним є прогнозування місцевих бюджетів.

Першим стратегічним документом щодо наближення середньострокового бюджетного прогнозування/планування (далі – СБПП) і системи державного управління в цілому до європейських вимог було прийняття Концепції розвитку системи управління державними фінансами, в якій зазначалося важливість його проведення за допомогою «удосконалення системи стратегічного планування на рівні головних розпорядників бюджетних коштів у результаті сприяння прийняттю закону України “Про державне стратегічне

планування”; розроблення законопроекту про внесення змін до законів України “Про Кабінет Міністрів України” та “Про центральні органи виконавчої влади” (щодо затвердження Кабінетом Міністрів України в межах граничних сум середньострокового прогнозу бюджету планів діяльності міністерств – головних розпорядників коштів державного бюджету на плановий та наступні за плановим два бюджетні періоди); затвердження планів діяльності міністерств – головних розпорядників коштів державного бюджету на плановий та наступні за плановим два бюджетні періоди, розроблених в межах прогнозних показників, визначених у прогнозі Державного бюджету України на наступні за плановим два бюджетні періоди тощо».

На основі вищезгаданої Концепції була розроблена Стратегія розвитку системи управління державними фінансами, яка була прийнята у 2013 році. Відповідно до даної Стратегії основними заходами запровадження системи СБПП є:

1. проведення інформаційної та роз’яснювальної роботи з метою формування єдиного ментального простору та переосмислення головними розпорядниками коштів державного бюджету своєї ролі в процесі переходу до середньострокового бюджетного планування;
2. удосконалення середньострокового прогнозування на рівні головних розпорядників коштів державного бюджету в частині забезпечення обґрунтованості прогнозних показників та відображення конкретних пріоритетів і завдань головних розпорядників бюджетних коштів у планах їх діяльності на середньостроковий період;
3. проведення моніторингу прогнозів державного бюджету, виявлення та аналіз відхилень прогнозних показників від фактичних та факторів, що їх спричинили;
4. удосконалення методики розрахунку видатків та надання кредитів з державного бюджету на плановий та наступні за плановим два бюджетні періоди за результатами оцінки діючої системи середньострокового бюджетного прогнозування.

Дані заходи будуть здійснюватися Мінфіном та головними розпорядниками бюджетних коштів за рахунок видатків Державного бюджету та міжнародної технічної допомоги протягом 2013–2017 рр.

Як зазначається в Стратегії, вперше в Україні розроблено з урахуванням нових законодавчих підходів прогноз Державного бюджету України на 2013-й і 2014 роки, який схвалено постановою Кабінету Міністрів України № 318 від 5.04.2012 р. Наявні прогнозні дані та дані про виконання Державного бюджету за 2013 рік дають змогу провести аналіз ефективності складання такого прогнозу.

Аналіз прогнозу
та фактичного виконання дохідної частини

	прогноз	факт	абсолютне відхилення	відносне відхилення
Загальний обсяг доходів	384,7	339,2	-45,50	11,82
Податкові надходження	331,5	262,78	-68,72	20,73
з них:				
податок на доходи фізичних осіб	8,8	7,56	-1,24	14,09
податок на прибуток підприємств	60	54,32	-5,68	9,46
податок на додану вартість	175	128,3	-46,70	26,68
акцизний податок	44,1	35,3	-8,80	19,95
Неподаткові надходження	51,4	72,85	21,45	41,73
Інші доходи (без трансфертів)	1,8	3,6	1,80	100

Державного бюджету України за 2013 рік

Аналізуючи прогнозні показники та фактичне виконання дохідної частини Державного бюджету, варто зазначити, що відносне відхилення загального обсягу доходів складає 12%, обсягу податкових надходжень – 20%, акцизного податку – аж 19,95%, що свідчить про значні розбіжності між прогнозованими та фактичними значеннями. Такі великі похибки є неприпустимими під час прогнозування дохідної частини Державного бюджету, тому методологія СБПП повинна бути вдосконалена відповідно до світового досвіду.

Аналіз прогнозу
та фактичного виконання видаткової частини

	прогноз	факт	абсолютне відхилення	відносне відхилення
Загальний обсяг видатків та надання кредитів	406,6	403,5	-3,1	0,76
Загальнодержавні функції	22,5	18,4	-4,1	18,22
у тому числі резервний фонд	1,5	1,5	0	0,00
Оборона	19,1	14,8	-4,3	22,51
Громадський порядок, безпека та судова влада	39,2	39,7	0,5	1,28
Економічна діяльність	51,2	41,3	-9,9	19,34
Охорона навколишнього природного середовища	4,3	4,59	0,29	6,74
Житлово-комунальне господарство	0,9	0,097	-0,803	89,22
Охорона здоров'я	13,7	12,87	-0,83	6,06
Духовний та фізичний розвиток	5,8	5,1	-0,7	12,07
Освіта	33,1	30,9	-2,2	6,65
Соціальний захист та соціальне забезпечення у тому числі	71,5	88,5	17	23,78
Пенсійний фонд України	58	83,2	25,2	43,45
Міжбюджетні трансферти	108,4	115,8	7,4	6,83
Обслуговування боргу	33,5	31,7	-1,8	5,37

Державного бюджету України за 2013 рік

Абсолютне та відносне відхилення прогнозу від фактичного виконання державного бюджету підтверджує нереалістичний середньостроковий прогноз. Зокрема, відносне відхилення значення видатків на загальнодержавні функції складає 18,22%, оборону – 22,51%, соціальний захист та соціальне забезпечення – 23,78% тощо.

В економічно розвинених країнах органи влади на основі ретельного наукового аналізу представляють громадськості та інвесторам ті перспективи розвитку системи державних фінансів, які чекають країну найближчими роками. Проте, в Україні, на жаль, прогнози такого характеру жодним чином не пов'язані з СБПП. Іншими проблемами СБПП є:

1. відсутність прозорості бюджетного процесу;
2. низький рівень виконавчої дисципліни та низька якість нормативно-правової бази;
3. недосконалі механізми розрахунку дохідної бази бюджетів всіх рівнів;
4. неадекватні інструменти планування видатків;
5. залежність СБПП від політичних процесів;
6. відсутність ефективного досвіду СБПП.

Основні положення УА щодо середньострокового бюджетного прогнозування/планування

Ст. 347 УА визначено, що «сторони обмінюються інформацією, досвідом, найкращою практикою та здійснюють інші заходи, зокрема щодо розвитку системи середньострокового бюджетного прогнозування/планування», тобто співпраця щодо покращення системи СБПП полягає, в першу чергу, у вивченні практики прогнозування країнами ЄС з метою формування найбільш реалістичних прогнозів.

Дані заходи є позитивними, оскільки допоможуть підвищити прозорість бюджетного процесу, ефективність здійснення бюджетного прогнозування та модернізувати систему управління державними фінансами.

Досвід середньострокового прогнозування/планування у ЄС

Основною причиною розробки системи СБПП всередині ЄС було розуміння того, що бюджетний процес далеко виходить за рамки складання та виконання бюджету протягом одного року. СБПП у країнах-членах Європейського Союзу здійснюється відповідно до Пакту стабільності та зростання країн-членів Євросоюзу. Щороку бюджети країн складаються у відповідності до бюджетного середньострокового прогнозу. Середньострокові бюджетні прогнози повинні містити інформацію щодо прогнозу бюджету, прогнозу основних економічних показників, опис і оцінку політичних заходів, спрямованих на досягнення запропонованих цілей, як зміни в основних економічних показниках вплинуть на стан бюджету та боргу, середньострокові цілі грошово-кредитної політики та їх зв'язок зі стабільністю курсу валют. Дана інформація повинна охоплювати попередній та поточний рік і принаймні на три роки вперед. Тому середньостроковим бю-

джетним прогнозом вважається лише та частина плану, що охоплює наступні за поточним три роки. Рада розглядає на початку кожного року і виражає свою думку про прогноз кожної держави-члена, на основі оцінок Економічного і Фінансового комітету (EFC).

Існують основні вимоги до СБПП.

1. Охоплення – середньострокове бюджетне прогнозування повинно охоплювати весь державний сектор, а також соціальне страхування на період три або навіть чотири роки. Воно повинно бути передбаченим і для підгалузей, особливо в країнах з високим рівнем децентралізації.
2. Прогнозування видатків – ефективне СБПП можливе за умови встановлення лімітів на видатки.
3. Прогнозування доходів – прогноз доходів повинен здійснюватися з урахуванням прогнозу видатків і з врахуванням прогнозу макроекономічних показників.
4. Пояснення відхилень – особлива увага повинна приділятися аналізу причин виникнення відхилень, а також виробленню механізму їхнього коригування. Вся ця інформація повинна бути включена до документації по СБПП.
5. Прогнозування макроекономічних показників – при прогнозуванні макроекономічних показників потрібно скласти декілька альтернативних сценаріїв.
6. Законодавче забезпечення СБПП – при затвердженні бюджету на поточний рік важливим є зміцнення ролі національного парламенту – середньостроковий прогноз повинен бути презентований, обговорений і затверджений парламентом перед бюджетом на поточний рік.
7. Механізм моніторингу та коригування – необхідно здійснювати постійний моніторинг поточної економічної ситуації, і у разі виникнення відхилення повинен бути розроблений механізм коригування таких відхилень.

Значні кроки здійснені у напрямку підвищення ефективності СБПП, зокрема, розроблений індекс середньострокового бюджетного прогнозування. Даний показник включає 5 основних критеріїв:

1. наявність СБПП всередині країни – чи СБПП охоплює весь державний сектор, чи значну його частину;
2. співвідношення прогнозних показників і показників, які затверджуються бюджетом на поточний рік – сталі показники;

Індекс ефективності середньострокового
бюджетного прогнозування країн-членів ЄС у 2013 році

Джерело: сайт ЄК

Країна	Статус середньо- строкового бюджет- ного прогнозування (СБПП)	Критерій 1	Критерій 2	Критерій 3	Критерій 4	Критерій 5	Середнє значення
Австрія	Зміни СБПП у 2013	2	1	1	2	2	1,60
Бельгія	Реформа СБПП у 2013	2	1	1	2	1	1,40
Болгарія	Без змін	2	1	0	1	1	1,00
Кіпр	Зміни СБПП у 2013	2	1	0	1	1	1,00
Чеська Республіка	Без змін	1	2	2	0	2	1,40
Німеччина	Без змін	2	1	1	2	2	1,60
Данія	Без змін	2	2	1	2	2	1,80
Естонія	Без змін	2	1	1	2	1	1,40
Греція	Без змін	2	2	1	2	2	1,80
Іспанія	Реформа СБПП у 2013	2	2	2	2	2	2,00
Фінляндія	Без змін	1	2	1	2	1	1,40
Франція	Без змін	2	2	2	2	2	2,00
Хорватія	Без змін	2	1	0	2	0	1,00
Угорщина	Реформа СБПП у 2013	2	2	1	0	1	1,20
Ірландія	Реформа СБПП у 2013	2	1	1	1	1	1,20
Італія	Без змін	2	2	1	2	1	1,60
Литва	Реформа СБПП у 2013	2	1	1	2	1	1,40
Латвія	Реформа СБПП у 2013	2	2	2	2	1	1,80
Мальта	Реформа СБПП у 2013	2	1	1	2	2	1,60
Нідерланди	Без змін	2	2	2	2	1	1,80
Польща	Реформа СБПП у 2013	2	1	0	1	1	1,00
Португалія	Реформа СБПП у 2013	2	2	2	1	1	1,60
Румунія	Без змін	2	1	2	1	2	1,60
Швеція	Без змін	2	2	1	1	1	1,40
Словенія	Без змін	2	2	1	2	1	1,60
Словаччина	Без змін	2	2	1	1	1	1,40
Великобританія	Без змін	2	2	2	0	2	1,60

http://ec.europa.eu/economy_finance/db_indicators/fiscal_governance/framework/index_en.htm

- можливий варіант коригування при складанні бюджету на поточний рік; взагалі не пов'язані з бюджетом на поточний рік;
- участь національних парламентів у підготовці СБПП – затверджується рішенням національного парламенту, презентується без голосування;
 - існування механізмів координації між державними органами всіх рівнів у розрізі СБПП – відбувається системна координація між органами державної влади; координація відбувається тільки на рівні певних галузей; координація взагалі не відбувається;
 - моніторинг показників СБПП.

Таблиця відображає індекс ефективності середньострокового бюджетного прогнозування на основі визначених критеріїв. В залежності від відповідності критерію надавалися бали – «0», «1», «2». Найкращий стан спостерігається у Данії, Іспанії, Франції, саме ці країни отримали максимальну кількість балів. Наглядним прикладом постійного вдосконалення системи середньострокового бюджетного прогнозування/планування у ЄС є проведення реформ у 2012-2013 рр. в ряді країн.

Заходи вдосконалення середньострокового бюджетного прогнозування/планування в контексті імплементації УА

Україна хоч і взяла курс на СБПП, проте його ефективність і відповідність вимогам ЄС залишає бажати кращого.

Основні положення УА щодо СБПП передбачають обмін досвідом та практикою, тому вивчення практики ЄС є пріоритетом. На підставі здійсненого аналізу СБПП ЄС для України необхідними є наступні заходи:

- СБПП повинно мати більшу вагу в бюджетному процесі, зокрема необхідним є вдосконалення законодавчого визначення взаємозв'язку середньострокового бюджетного прогнозування/планування з формуванням показників бюджету на поточний рік. В Україні затвердження середньострокового бюджетного прогнозу здійснюється Постановою КМУ, з огляду на європейський досвід, необхідні законодавчі зміни до Бюджетного кодексу України, які передбачатимуть затвердження бюджетного прогнозу законодавчим актом ВРУ. Зростання ролі СБПП призведе до того, що він матиме не рекомендаційний характер, а реально впливатиме на бюджетний процес.

2. Вдосконалення механізму моніторингу та коригування відхилень. В Україні СБПП часто залежить не тільки від економічної ситуації, а й від політичної, що збільшує ризики. Крім того, законодавчо не визначено ані механізму моніторингу, ані механізму коригування середньострокових бюджетних прогнозів, що є необхідним при зміні економічної ситуації. Використовуючи європейський досвід та аналізуючи ефективність СБПП, зокрема на 2013 рік, вирішення цієї проблеми полягає у розробці органами, відповідальними за бюджетне прогнозування, необхідної нормативної бази для моніторингу та коригування відхилень. При цьому механізм коригування повинен здійснюватися з прив'язкою до попередніх прогнозів. У даному контексті не слід забувати також про визначення основних причин відхилень планових показників від фактичних. Ефективним також буде впровадження індексу ефективності середньострокового бюджетного прогнозування, як у ЄС. Наявність такого інструментарію допоможе ефективно реагувати на ризики, що будуть мати вплив на бюджет.
3. Підвищення ролі СБПП на місцевому рівні. Це питання набуває особливої актуальності при бюджетній децентралізації. В Україні має місце ситуація, за якої бюджет складається без врахування реальних потреб регіонів, складання бюджетних запитів органів місцевого самоврядування має суто формальний характер, а всі рішення приймаються на рівні головних розпорядників бюджетних коштів. Просте доведення середньострокових бюджетних прогнозних показників до місцевих органів не має нічого спільного з СБПП, тому в контексті бюджетної децентралізації необхідною є розробка ефективного механізму взаємодії органів, відповідальних за СБПП в центральних органах виконавчої влади та на місцевому рівні. Як наслідок, вітчизняна система СБПП буде відповідати одній з основних вимог ЄС - охоплення та активна участь усіх ланок державної влади в середньостроковому бюджетному прогнозуванні.
4. Підвищення ефективності складання прогнозів макроекономічних показників, доходів та видатків бюджету. Україна знаходиться на початку шляху до ефективного СБПП, проте проблеми точності прогнозів спостерігаються у країнах-членах ЄС і сьогодні. Найбільшу вагу при його складанні для ЄС має прогнозування дер-

жавних видатків та боргу. Україна може використати досвід ЄС, зокрема щодо встановлення лімітів на видатки та формування альтернативних сценаріїв макроекономічних прогнозів. Це підвищить ефективність бюджетного прогнозування, проте іншою проблемою залишається відповідальність органів державної влади за реалістичність прогнозів, вирішення якої можливе тільки за допомогою законодавчого забезпечення механізму відповідальності за складання середньострокового бюджетного прогнозу.

У контексті реалізації існуючої Стратегії розвитку системи управління державними фінансами, яка була прийнята у 2013 році, здійснення вищезазначених заходів можливе, проте для формування ефективної системи СБПП з врахуванням досвіду ЄС необхідним є ряд законодавчих змін, у тому числі до Бюджетного кодексу України. Ці зміни повинні бути проведені, оскільки більшість державних стратегій, зокрема ті, які стосуються соціально-економічного розвитку, не можуть бути ефективними без середньострокового прогнозування основного фінансового плану держави.

Наслідки

1. Зважаючи на досвід ЄС, Україна отримає тільки позитив від впровадження європейських стандартів СБПП. Зміни, що мають бути впроваджені, матимуть такі наслідки:
2. Проведення виваженої політики прогнозування доходів та видатків бюджету;
3. Реалістичність прийняття бюджетних рішень – законодавче посилення взаємозалежності формування бюджету на поточний рік і середньострокового бюджетного прогнозу допоможе уникати політичного впливу на прийняття бюджетних рішень;
4. Покращення співпраці між органами, відповідальними за складання бюджету та бюджетного прогнозу центрального та місцевого рівня влади;
5. Уникнення популістських рішень щодо збільшення соціальних витрат у передвиборчі періоди;
6. Підвищення ефективності державних програм з огляду на можливість планування ресурсів, а не щорічна залежність від поточного бюджету. Бюджетні кошти будуть більш ефективно і виважено розподілятися;

7. СБПП буде першою сходинкою на шляху до довгострокового прогнозування, що дасть змогу формувати довгострокові державні стратегії основних напрямів державної політики.

2.2. Основні тенденції удосконалення програмно-цільового підходу у бюджетному процесі в Україні

Нормативно-правовою основою програмно-цільового підходу у бюджетному процесі є Бюджетний кодекс України №2456-VI від 08.07.2010 року, розпорядження КМУ «Про Стратегію розвитку системи управління державними фінансами» №774-р від 01.08.2013 року, розпорядження КМУ «Про схвалення Концепції розвитку системи управління державними фінансами» №633-р від 03.09.2012 року; Розпорядження КМУ «Про схвалення Стратегії модернізації системи управління державними фінансами» №888-р від 17.10.2007 року; наказ Міністерства фінансів України №1172 від 22.09.2008 року «Про основні підходи щодо запровадження програмно-цільового методу складання та виконання місцевих бюджетів», Закон України «Про державні цільові програми» № 1621-IV від 18 березня 2004 року тощо.

Стаття 20 Бюджетного кодексу України визначає характер застосування програмно-цільового підходу в бюджетному процесі. Даний підхід застосовується на рівні державного бюджету та на рівні місцевих бюджетів. Особливими складовими програмно-цільового методу у бюджетному процесі є бюджетні програми, відповідальні виконавці бюджетних програм, паспорти бюджетних програм, результативні показники бюджетних програм.

Одним з перших стратегічних документів, які стосувалися програмно-цільового підходу в бюджетному процесі, була прийнята у 2002 році Концепція застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі. Відповідно до Концепції, перехід до даного підходу передбачався у три етапи: перший етап - здійснення переходу до функціональної класифікації видатків бюджету, що відповідатиме міжнародним стандартам, розроблення програмної класифікації видатків державного бюджету, запровадження окремих елементів середньострокового планування бюджету, удосконалення форм бюджетних запитів головних розпорядників бюджетних коштів тощо; другий етап - запровадження складання

паспортів бюджетних програм, перехід до поглибленого середньострокового бюджетного планування, застосування програмно-цільового методу у формуванні і виконанні місцевих бюджетів; третій етап - здійснення оцінки та подальше вдосконалення формування і виконання бюджету на основі програмно-цільового методу у бюджетному процесі.

Важливим стратегічним документом щодо наближення програмно-цільового підходу до бюджетного процесу і системи державного управління в цілому до європейських вимог, було прийняття Концепції розвитку системи управління державними фінансами, в якій зазначалася важливість його вдосконалення за допомогою «розвитку програмно-цільового методу в бюджетному процесі із забезпеченням подальшої оптимізації кількості бюджетних програм; перегляду примірного переліку результативних показників бюджетних програм з метою підвищення якості таких показників для відображення мети та завдань бюджетної програми, а також їх адаптації до нових пріоритетів соціально-економічного розвитку та бюджетної політики».

Стратегія розвитку системи управління державними фінансами, яка була прийнята у 2013 році, визначала такі заходи вдосконалення програмно-цільового підходу на рівні державного бюджету:

1. Удосконалення методологічної бази щодо визначення результативних показників бюджетних програм, зокрема в частині забезпечення кількісного вираження очікуваних результатів виконання бюджетних програм та їх відповідності пріоритетам державної політики;
 2. Проведення головними розпорядниками бюджетних коштів аналізу бюджетних програм та їх результативних показників з урахуванням оновленої методологічної бази та врахування результатів аналізу під час формування планів діяльності та бюджетних програм.
- Вдосконалення програмно-цільового методу на рівні місцевих бюджетів передбачало:
- Внесення змін до Тимчасової класифікації видатків та кредитування місцевих бюджетів
 - Затвердження форм окремих документів для використання під час складання та виконання місцевих бюджетів на основі програмно-цільового методу для забезпечення проведення дослідної

експлуатації відповідного програмного забезпечення

- Оптимізація типових переліків бюджетних програм місцевих бюджетів
- Удосконалення нормативно-правової та методологічної бази, у тому числі щодо визначення результативності бюджетних програм місцевих бюджетів
- Дані заходи повинні здійснюватися Мінфіном та головними розпорядниками бюджетних коштів за рахунок видатків Державного бюджету та міжнародної технічної допомоги протягом 2013-2017 рр.

Треба наголосити, що важливим етапом удосконалення нормативного забезпечення запровадження програмно-цільового методу в бюджетному процесі стало ухвалення Закону України «Про державні цільові програми» від 18 березня 2004 року. Даний закон визначає основні положення щодо розроблення, виконання, фінансування цільових програм, а також повноваження основних виконавців.

Основні положення УА щодо програмно-цільового підходу

Статтею 347 УА визначено, що «сторони обмінюються інформацією, досвідом, найкращою практикою та здійснюють інші заходи, зокрема, щодо удосконалення програмно-цільових підходів у бюджетному процесі й аналізу ефективності та результативності виконання бюджетних програм», тобто співпраця полягає в першу чергу в прийнятті досвіду.

Дані заходи є позитивними, оскільки допоможуть визначити проблеми програмно-цільового підходу в Україні, підвищити прозорість бюджетного процесу та модернізувати систему управління державними фінансами.

Програмно-цільовий підхід до бюджетного процесу уже давно застосовується в Європейському Союзі. Менеджмент бюджетних фінансів у ЄС здійснюється у такому циклі: підготовка бюджету, виконання бюджету, державні закупівлі, внутрішній контроль та аудит, зовнішній аудит. При цьому основна увага зосереджується на процесі виконання програм за допомогою показників результативності, що дозволяють оцінити ефективність використання коштів. Це такі показники, як соціальні та економічна результативність, якість послуг, ефективність.

Франція почала перехід до системи програмно-цільового планування в 2001 році. З прийняттям конституційного закону про дер-

жавні фінанси в країні почався перехід від традиційної бюджетної системи до системи, сфокусованої на результатах. Бюджетні витрати мають вигляд трирівневої структури.

На першому рівні в даний час представлені 34 місії, що відображають основні напрямки державної політики, спрямованої на середньотривалу довштроккову перспективу. Парламент схвалює бюджет на рівні цих місій. Місії висувуються урядом, у той час як парламент може внести зміни до розподілу видатків серед програм, службовців єдиної місії. Другий рівень включає близько 140 програм, кожна з яких охоплює пов'язаний комплекс заходів щодо реалізації певної місії і характеризується стратегією і рядом цілей, ув'язаних з певними показниками. Третій рівень – 500 підпрограм і видів діяльності, котрі уточнюють програмні цілі та використання бюджетних ресурсів. Місії можуть відноситися до сфери відповідальності відразу декількох міністерств, тобто їх реалізація потребуватиме створення не тільки відомчих, а й міжвідомчих програм.

Відповідальність за окрему програму покладається не більше ніж на одне міністерство, навіть якщо це міжвідомча програма. Для управління кожною програмою призначається відповідальна особа. В межах відповідних міністерських програмних витрат відповідальна особа отримує майже повну свободу перерозподіляти кошти, переносити асигнування на наступний бюджетний рік. В свою чергу керівник програм повинен слідувати її цілям і звітувати стосовно витрат на програму.

Для цього використовуються три критерії:

- соціальна та економічна результативність;
- якість послуг;
- ефективність.

Щорічно формується річний план діяльності, в якому зазначаються цільові показники і передбачуваний спосіб їх досягнення. Після завершення бюджетного року керівники повинні скласти річні звіти про свою діяльність в тому ж форматі, що і плани. Обидва документи слугують додатком до відповідних законів про бюджет і його виконання.

У Великобританії програмно-цільовий підхід до бюджетного процесу заснований на двох основних документах: угода про бюджетні послуги (Public Service Agreements, PSA) і угода про якість послуг (Service Delivery Agreements, SDA). Угода про бюджетні послуги де-

кларує загальну мету або цілі міністерства. Дана угода не містить вартісних показників конкретних задач, проте включає, як правило, хоча б один показник ефективності роботи міністерства. Для кожного PSA розроблені технічні коментарі, де міністерства детально описують, як саме будуть вимірюватися результати. SDA містить перелік заходів і план досягнення поставлених цілей в діючих PSA.

Кабінет міністрів розглядає PSA одночасно з бюджетними асигнуваннями. PSA публікуються і включаються в представлений парламенту проект бюджету поряд з узгодженими на рівні Уряду бюджетними заявками міністерств і відомств.

У Великобританії розроблено рекомендації уряду та Національній службі аудиту щодо створення системи інформації про результати. Відповідно до даних рекомендацій міністерства розробляють свою систему показників ефективності. Визначено такі вимоги до показників:

- кожен показник повинен стосуватися конкретної мети і задачі;
- показник не повинен створювати помилкових стимулів, наприклад стимулів до перевитрат коштів або зниження якості послуг за рахунок кількості;
- у показника повинно бути чітке визначення - зрозуміле і яке не допускає двоякого тлумачення.

PSA і SDA визначають цілі на рівні міністерств, які, в свою чергу, формують перелік конкретних задач для функціонування агентств відповідно до методичних рекомендацій, розроблених урядом.

Очікувані зміни

Хоч в Україні вже давно відбувається втілення та вдосконалення програмно-цільового підходу до бюджетного процесу, проте існує ряд проблем, які нівелюють позитивний результат. До них варто віднести постійну зміну пріоритетів державної політики з приходом нових урядів, президентів, велику кількість бюджетних програм, відсутність ефективної оцінки їх результативності, незадовільне програмне забезпечення, його відсутність на місцевому рівні, неузгодженість мети, результатів, заходів, ризиків бюджетних програм, відсутність відповідальності посадових осіб за неналежне виконання.

Для розвитку програмно-цільового підходу до бюджетного процесу в Україні необхідним є:

1. Вироблення єдиної довгострокової державної стратегії розвитку України, на основі якої будуть формуватися основні бюджетні програми.
2. Вдосконалення методології програмно-цільового підходу до бюджетного процесу:
 - зменшення кількості бюджетних програм шляхом виділення основних напрямів, які в подальшому деталізуються;
 - наявність чітких цілей виконання програм і донесення їх до всіх учасників процесу з самого початку;
 - обмеження кількості цілей, але розширення кількості заходів;
 - залучення ключових зацікавлених сторін до розробки програм;
 - визначення ризиків та вигод, які отримає держава, бізнес та суспільство від виконання бюджетної програми;
 - впровадження чіткої системи визначення результативності бюджетних програм, у тому числі з використанням незалежних оцінок;
 - створення стимулів для мотивації державних службовців і політиків ефективно впроваджувати державні програми;
 - інформаційне забезпечення виконання бюджетних програм.
3. Внести зміни до законодавства щодо визначення критеріїв ефективності програм, зокрема щодо кількісної оцінки результативності бюджетних програм та їх відповідності державним пріоритетам, вироблення механізму залучення експертного середовища оцінки врахування результатів аналізу програм під час формування планів діяльності та наступних бюджетних програм. Методика оцінки ефективності бюджетної програми обов'язково повинна враховувати такі оцінки: ступінь досягнення цілей і вирішення задач підпрограм та бюджетної програми в цілому; ступінь відповідності запланованому рівню витрат та ефективності використання коштів бюджетом; ступінь реалізації заходів (досягнення очікуваних безпосередніх результатів їх реалізації).
4. Визначення відповідальності посадових осіб за неналежне виконання бюджетних програм.
5. Прозоре звітування про виконання програм, забезпечення доступу до нього всіх зацікавлених сторін.
6. Впровадження необхідного інформаційно-програмного забезпечення програмно-цільового підходу до місцевих бюджетів.

7. Вироблення ефективного механізму оптимізації ризиків та усунення негативного результату у разі невиконання бюджетної програми.
8. Узгодження бюджетних програм з середньостроковим бюджетним прогнозуванням відповідно до досвіду ЄС.
9. Проведення фінансування діяльності суб'єктів бюджетного планування в залежності від результативності та ефективності реалізації відомчих цільових програм.

Наслідки

Програмно-цільовий метод витрат, по-перше, сприяє дотриманню єдиного підходу до раціонального використання грошових коштів для вирішення найбільш гострих завдань, і, по-друге, є інструментом вирівнювання економічного становища окремих територій.

2.3. Зовнішній аудит

В статті 347 Угоди про Асоціації, яка стосується сфери зовнішнього аудиту, передбачена імплементація Україною стандартів і методів Міжнародної організації вищих органів фінансового контролю (INTOSAI), а також обмін з ЄС найкращими практиками у сфері зовнішнього контролю та аудиту державних фінансів, причому сторони приділятимуть особливу увагу забезпеченню незалежності відповідних органів. Також планується співпраця у сфері розробки методології державного аудиту з особливим наголосом на доходну частину державного бюджету, запровадження кращого міжнародного досвіду й практик.

Постійно діючим органом зовнішнього державного фінансового контролю є Рахункова палата з повноваженнями щодо контролю за надходженням коштів до Державного бюджету України та їх використанням. Рахункова палата України також здійснює інституційний розвиток незалежного зовнішнього аудиту в Україні. Саме цей орган є відповідальним за імплементацію методик та стандартів Міжнародної організації вищих органів фінансового контролю (INTOSAI).

INTOSAI є міжнародною професійною організацією, що об'єднує вищі органи фінансового контролю (ВОФК) країн, які є членами Організації Об'єднаних Націй. Рахункова палата України є повноправним членом INTOSAI з 1998 року. Основним завданням INTOSAI є

надання аудиторам усього світу можливості обміну інформацією, що становить спільний інтерес, інформацією щодо сучасних напрацювань у сфері аудиту та застосування професійних стандартів і найкращих методологій. Основними нормативними документами INTOSAI є Лімська декларація про основні принципи здійснення аудиту (1977), що містить основні концептуальні підходи, визначає цінності демократичності та незалежності вищих органів фінансового контролю, а також Мексиканська декларація незалежності ВОФК (2007), яка встановлює основні принципи Вищих органів фінансового контролю.

За оцінками міжнародних експертів, Рахункова палата має задовільні повноваження на проведення аудиту всіх бюджетних надходжень і витрат у відповідності до міжнародних вимог. Зовнішній аудит в Україні загалом відповідає вимогам Лімської декларації INTOSAI, зокрема стосовно незалежності та сфери компетенції аудиту

На сьогодні в Україні є актуальним розгляд питання внесення змін до законодавства України, зокрема в частині перетворення Рахункової палати з незалежного державного органу фінансового контролю у незалежну державну аудиторську інституцію.

Також існує необхідність внесення змін до Закону України «Про Рахункову палату» - в частині, що стосується забезпечення здійснення Рахунковою палатою контролю надходження коштів Державного бюджету України, збереження та використання державної власності відповідно до стандартів Міжнародної організації вищих органів бюджету державних фінансів (INTOSAI), зокрема, відповідно до третього принципу Мексиканської декларації щодо незалежності вищих органів контролю державних фінансів (SAI).

За останні роки Рахункова палата України (РПУ) досягла значного прогресу в усіх аспектах своєї діяльності, незважаючи на несприятливі умови, в яких їй довелося працювати, проте необхідна подальша робота для зміцнення аудиторського потенціалу РПУ, підвищення її професіоналізму та поступового руху від органу «контрольного» типу до ВОФК, який робить свій внесок у забезпечення раціонального управління державними фінансами України.

В цілому, пріоритет слід віддати наступним заходам:

- створення довгострокової комплексної стратегії розвитку, спрямованої на побудову ефективної функції зовнішнього аудиту з можливостями, сумірними з потребами України, яка є однією з

- найбільших країн у Європі; ця стратегія повинна включати довгострокові цілі та програми виконання, спрямовані на підвищення ролі РПУ в розвитку ефективного управління державними фінансами в Україні та максимальне розширення сфери аудиторської роботи з цією метою, зміцнення кадрів, територіальний розвиток;
- перегляд підходу та концепції щорічного аудиту виконання бюджету з метою руху в бік його атестації, у тому числі перегляд юридичного визначення аудиторської роботи, якщо потрібно;
 - перехід у розвитку методології аудиту від існуючого нормативного до більш «практичного» підходу, більш ретельне дотримання визнаних міжнародних стандартів і надання більш детальних пояснень і практичних інструментів для аудиторів;
 - оцінка впливу аудиторської роботи, що проводиться за запитами зовнішніх суб'єктів, та за потреби – вжиття відповідних заходів для надання пріоритету власній плановій роботі РПУ
 - збільшення частки безпосередньої аудиторської роботи порівняно з аналітичними заходами, а також кількості аудиторських звітів;
 - заохочування обміну передовою практикою серед працівників і внутрішніх структур РПУ, розвиток внутрішніх контактів;
 - створення ефективної системи моніторингу виконання рекомендацій аудиторів, зокрема пропозицій щодо змін у законодавстві;
 - розширення системи реєстрації результатів фінансового аудиту такими категоріями, як стягнені суми та економія в результаті виконання рекомендацій аудиторів; активний пошук можливостей роботи з новим парламентом, роз'яснення ролі та функції зовнішнього аудиту та представлення результатів роботи РПУ, а також лобювання змін до законодавства, необхідних для поліпшення управління державними ресурсами;
 - продовження активного підходу до міжнародного співробітництва, яке сприяє обміну методами та досвідом роботи;
 - перегляд ролі Колегії РПУ та потреби у її глибинній участі у прийнятті рішень щодо аудиту та організації роботи, щоб виявити рішення, котрі можуть делегуватися на нижчий рівень або прийматися головними контролерами – керівниками департаментів;
 - надання пріоритету розробці методики аудиту правильності відповідно до потреб РПУ і з урахуванням існуючих у державі умов, згідно з вимогами стандартів аудиту INTOSAI;

- застосування вищезгаданого методу аудиту в такий спосіб, щоб щорічний звіт про виконання бюджету став ключовим документом, зосередженим на достовірності цифр і надійності системи внутрішнього контролю (управління);
- звернення за рекомендаціями до тих ВОФК Європейського Союзу, модель функціонування котрих найближча до тієї, яку РПУ хотіла б запровадити у довгостроковій перспективі;
- проведення незалежної експертизи діяльності РПУ та її досягнень за 10-12 років роботи.

Таким чином, в результаті законодавчих змін, що стосуються зовнішнього аудиту мають посилитися функції Рахункової палати, щоб вона ефективніше аналізувала видатки і надходження. На папері функції Рахункової палати вже й зараз досить широкі, тому нових інструментів для роботи вона не отримає, але методологія аналізу й оцінювання зміниться – вона має стати прозорішою й зрозумілішою. Також очікується, що кошти міжнародної фінансової допомоги будуть контролюватися за стандартами INTOSAI.

Деякі заходи щодо покращення функцій Рахункової палати були виконані у 2014 році. Зокрема, відповідно до звіту Урядового офісу з питань європейської інтеграції КМУ щодо виконання Угоди про асоціацію за вересень 2014 року – січень 2015 року, Рахунковою палатою розроблена нова редакція Закону України «Про Рахункову палату».

2.4. Співробітництво між адміністративними органами з метою удосконалення методів, спрямованих на припинення шахрайства і корупції та запобігання цим явищам у бюджетній політиці, внутрішньому контролі та зовнішньому аудиті.

Стаття 347 УА визначає домовленість сторін щодо співробітництва між відповідними адміністративними органами з метою удосконалення методів, спрямованих на припинення шахрайства і корупції та запобігання цим явищам у бюджетній політиці, внутрішньому контролі та зовнішньому аудиті.

Відповідне співробітництво повинно охоплювати та передбачати підтримку та розвиток інспектування шляхом організації та проведення навчальних заходів (навчань, семінарів, конференцій, круглих столів, ін-

ших подібних заходів) для працівників Державної фінансової інспекції України, навчальних візитів до Європейського бюро з питань боротьби з шахрайством. Іншим важливим напрямом є переорієнтація діяльності Державної фінансової інспекції лише на проведення інспектування.

Перебудова функції інспектування та зосередження її на значних проявах шахрайства також сприятиме виконанню Україною положень розділу VI «Фінансове співробітництво та положення щодо боротьби з шахрайством» Угоди (Додатки XLII та XLIII), яким передбачено співробітництво компетентних органів України та ЄС (Європейське бюро з боротьби з шахрайством (OLAF), Європейський суд аудиторів) на оперативному рівні та обмін інформацією у сфері забезпечення фінансових інтересів України та ЄС.

Протягом п'яти років з дати підписання Угоди Україна зобов'язується наблизити своє законодавство до законодавства ЄС, зокрема імплементувавши Конвенцію про захист фінансових інтересів Європейських Співтовариств та два протоколи до неї.

Очікувані результати

- належна фінансово-бюджетна дисципліна через запровадження нових методів контролю, спрямованих на припинення шахрайства та корупції у сфері управління державними фінансами;
- чіткий механізм взаємодії всіх форм державного фінансового контролю (внутрішній аудит, інспектування, зовнішній аудит);
- справедливе розслідування та неупереджений судовий розгляд справ щодо корупції та фінансових махінацій;
- зменшення кількості контрольних заходів з метою обмеження фіскального тиску на суб'єктів господарювання та втручання держави у їх діяльність;
- налагодження співробітництва між Державною фінансовою інспекцією України та Європейським бюро з боротьби з шахрайством (OLAF).

2.5. Податкові зміни відповідно до Угоди про асоціацію

Україна спрямовує зусилля на загальну реформу податкової системи та податкової політики, в тому числі на реформування фіскальної

системи відповідно до європейських стандартів. Більшість положень законодавства України з питань оподаткування адаптовані до законодавства ЄС, зокрема в частині загальних питань спільної системи податку на додану вартість, загального режиму акцизних зборів та оподаткування акцизним податком.

При підготовці Податкового кодексу України в частині пільгового оподаткування дотримані основні вимоги ЄС та Світової організації торгівлі стосовно недискримінаційного підходу під час встановлення пільг при постачанні вітчизняних товарів та ввезенні товарів іноземного виробництва.

Наразі національне податкове законодавство в цілому відповідає законодавству ЄС, за виключенням окремих норм, які поступово будуть наближені до нього з огляду на обмеження соціально-економічного характеру та регіонального контексту (відображені у зобов'язаннях згідно Угоди).

Вимоги Угоди про асоціацію

Згідно з досягнутими Україною та ЄС домовленостями, Україна зобов'язується поступово наблизити своє податкове законодавство до *acquis* ЄС, згідно переліку, що міститься у Додатку XXVIII до Угоди.

Відповідно до Глави 4 Розділу 5 Угоди про асоціацію (статті 349 – 354), досягнута домовленість про співпрацю між Україною та ЄС для покращення належного управління у сфері оподаткування з метою подальшого покращення економічних відносин, торгівлі, інвестицій та добросовісної конкуренції.

Сторони домовилися про посилення і зміцнення співробітництва, спрямованого на удосконалення і розвиток податкової системи та податкових органів України, а також гармонізацію політики щодо протидії та боротьби з шахрайством і контрабандою підакцизних товарів.

Розділом передбачено такі зобов'язання Сторін:

1. застосовувати принципи належного управління в сфері оподаткування, зокрема принципи прозорості, обміну інформацією та добросовісної податкової конкуренції, у тій мірі, в якій це погодили держави-члени на рівні ЄС;
2. посилювати та зміцнювати співробітництво, спрямоване на удосконалення та розвиток податкової системи та податкових органів України, включаючи посилення потужностей збору та контролю,

із окремим наголосом на процедурах відшкодування ПДВ задля уникнення накопичення заборгованості, забезпечення ефективного збору податків та посилення боротьби з податковим шахрайством, а також ухиленням від сплати податків;

3. докласти максимальних зусиль для активізації співпраці та обміну досвідом у сферах боротьби з податковим шахрайством, інтенсифікації обміном інформації з європейськими фіскальними органами.
4. розвивати співробітництво та гармонізувати політику щодо протидії та боротьби з шахрайством, контрабандою підакцизних товарів. Україна зобов'язується поступово наблизити своє законодавство до законодавства ЄС у наступні встановлені терміни:

1. **Директива Ради ЄС № 2006/112/ЄС від 28.11.2006 року щодо спільної системи податку на додану вартість** визначає платників податку, операції, що підлягають оподаткуванню, базу та ставки оподаткування. Україна протягом **п'яти років** повинна впровадити положення Директиви, за винятком статей 5-8, 20, 33, 40-42, 79, 100-101, 123-130, 140-142, 145, 146 (1(«В»)), 147, 155, 164-166, 170-171, 175, 203, 205, 209, 210, 212, 219, 238-240, 245, 254, 258, 274-280, 293-294, 370-395, 396-400, 402-410, 411-413 (положення, що застосовуються до держав-членів ЄС); статей 281-294, 295- 305, 306-325, 326-332, 333-343, 348-349, 358-369 (щодо спеціальних податкових режимів).
2. **Директива Ради № 2007/74/ЄС від 20.12.2007 року про звільнення від податку на додану вартість і мита на товари, що ввозяться особами, які подорожують з третіх країн – розділ 3 щодо кількісних обмежень.**

Ці положення Директиви мають бути впроваджені протягом трьох років з дати набрання чинності УА.

Що стосується підакцизних товарів, то це Директиви щодо алкогольних напоїв, тютюнових виробів та продуктів енергії та електроенергії.

3. **Директива Ради № 92/83/ЄЕС від 19.10.1992 року щодо гармонізації структур акцизних зборів на спирт та алкогольні напої та Директива Ради 92/84/ЄЕС про наближення акцизних зборів на спирт та алкогольні напої.**

У даних директивах зазначено, які саме продукти оподатковуються, та в яких випадках можна застосовувати пільгову ставку. Загалом, положення цієї Директиви мають бути імплементовані протягом

п'яти років після набуття чинності УА. Більше того, графік імплементації окремих її положень, зокрема щодо проміжних продуктових категорій, визначатиметься Радою асоціації, яка ще тільки буде створена після підписання Угоди (статті 460 – 463). Логічно, що у такому разі термін імплементації згаданих положень Директиви може навіть перевищувати п'ять років.

4. Директива Ради № 2011/64/ЄС від 21 червня 2011 року про структуру та ставки акцизного збору на тютюнові вироби.

Структура акцизного податку на тютюн вже сьогодні майже повністю відповідає вимогам даної Директиви ЄС, але ставки цього податку є меншими, ніж прийняті в ЄС. Положення даної Директиви повинні бути імplementовані протягом **двох років** після набуття чинності УА, за винятком Ст. 7.2 I, Ст. 8, 9, 10, 11, 12 Ст. 14.1, 14.2, 14.4, Ст. 18 та Ст. 19, для яких графік імплементації буде встановлений Радою асоціації, тобто так само, як і з Директивою щодо спирту та алкогольних напоїв, графік імплементації окремих її положень визначатиметься Радою асоціації.

5. Директива Ради № 2003/96/ЄС від 27.10.2003 року про реструктуризацію системи Співтовариства щодо оподаткування енергопродуктів та електроенергії).

Положення даної Директиви охоплюють не тільки нафтопродукти (як це було раніше), а й природний газ, вугілля та електроенергію. Директива встановлює мінімальні рівні оподаткування цих продуктів, а також передбачає умови застосування пільгових ставок. Для цієї Директиви не визначено чітких термінів імплементації, натомість зазначено, що її положення мають бути впроваджені поступово, виходячи із майбутніх потреб України у сфері захисту навколишнього середовища та енергоефективності, якими вони можуть бути, зокрема, у результаті міжнародних переговорів після 2012 року щодо зміни клімату.

6. Директива Ради № 2008/118/ЄС від 16 грудня 2008 року стосовно загальних умов акцизного збору, що відміння Директиву № 92/12/ЄЕС.

Дана Директива має бути впроваджені протягом **двох років** з дати набрання Угодою чинності.

7. Директива Ради ЄС № 86/560/ЄЕС від 17.11.1986 року про гармонізацію законодавства держав-членів про податки з обороту – заходи для відшкодування податку на додану вартість суб'єктам оподаткування, які не засновані на території Співтовариства.

Графік імплементації окремих її положень визначатиметься Радою асоціації після набуття чинності УА.

Для Директив, строк імплементації яких встановлюється Радою асоціації, максимально можливий термін кінцевого впровадження рівня акцизів на тютюнові вироби та рівня зборів на спирт та алкогольні напої, згідно із вимогами ЄС, може сягати **2027 року**.

Це впливає із Пункту 4 статті 45 «Визначення» Угоди про асоціацію, згідно з яким перехідний період означає 10-річний період, який починається з дати набрання чинності УА. Перехідний період може бути продовжено ще на три роки у разі, якщо до закінчення 10-го року Україна представить на розгляд Комітету з питань торгівлі, створеного відповідно до статті 465 цієї Угоди, обґрунтований запит, а Комітет з питань торгівлі проведе його обговорення.

Відповідно до зобов'язань за Угодою, діяльність України буде спрямована на:

- впровадження принципу прозорості, обміну інформацією та добросовісної податкової конкуренції;
- зміцнення співробітництва щодо посилення ефективного збору податків і зборів із окремим наголосом на процедурах відшкодування податку на додану вартість;
- поступове наближення законодавства щодо податку на додану вартість до відповідної структури оподаткування, визначеної у законодавстві ЄС;
- запровадження системи відшкодування податку на додану вартість суб'єктам оподаткування, які не засновані на території ЄС (юридичним особам);
- поступове наближення ставок акцизного податку на тютюнові вироби до відповідних ставок ЄС;
- приведення у відповідність класифікації алкогольних напоїв («проміжних товарів»);
- приведення у відповідність переліку підакцизних товарів через включення до переліку товарів електроенергії та природного газу, вугілля та коксу (для опалення та виробництва електроенергії);
- доведення питомої ваги акцизного податку у середньозваженій роздрібній ціні тютюнових виробів до 60%, із сумою податку не менше 90 євро за 1 тис. шт.;

- ▶ поступове наближення законодавства щодо акцизного податку до ставок країн ЄС до відповідної структури оподаткування, визначеної у законодавстві ЄС шляхом внесення змін до Податкового кодексу України в частині наближення ставок акцизів.

Впровадження в Україні спільної з ЄС системи податку на додану вартість

В основу розділу щодо податку на додану вартість покладено діючий порядок оподаткування податком на додану вартість з урахуванням напрямів його реформування та вимог Директиви Ради 2006/112/ЄС від 28 листопада 2006 року про спільну систему податку на додану вартість.

24 травня 2012 року прийнято Закон України №4834 «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо удосконалення деяких податкових норм».

Положеннями Закону України уточнюється порядок реєстрації платників податку на додану вартість (добровільна реєстрація більше не потребує дотримання спеціальних умов), анулювання такої реєстрації, а також визначення бази оподаткування.

Зазначені норми узгоджуються зі статтею 213 Директиви Ради 2006/112/ЄС від 28.11.2006 року про спільну систему податку на додану вартість.

Згідно із Законом від 24.10.2013 року № 657 «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо обліку та реєстрації платників податків та удосконалення деяких положень», право добровільної реєстрації в якості платника податку на додану вартість поширено також на осіб, які лише планують здійснювати господарську діяльність (до внесення цих змін платником податку добровільно могли зареєструватись лише особи, які вже здійснювали оподатковувані операції з постачання товарів/послуг).

Спрощено процедуру адміністрування, скасовано такі документи, як свідоцтво про реєстрацію особи платником податку на додану вартість і свідоцтво про реєстрацію як суб'єкта спеціального режиму оподаткування, надано право платникам податку на додану вартість за їх запитом отримувати витяги з реєстру платників ПДВ в органах Міністерства доходів і зборів України.

Підтвердженням факту реєстрації суб'єкта підприємницької діяльності платником податку на додану вартість є наявність інформації про

таку реєстрацію на офіційному веб-сайті Міністерства доходів і зборів України (Єдиний реєстр платників податку), яка оновлюється щоденно.

В процесі подальшої адаптації українського законодавства 1 січня 2014 року змінено окремі норми Податкового кодексу, що регламентують питання реєстрації платників ПДВ.

Приведено у відповідність до вимог Директиви 2006/112/ЄС (стаття 43) місце постачання послуг, базуючись на принципі місця фактичного здійснення постачання послуг і застосування до таких операцій загальної ставки податку, у разі, коли такі операції здійснюються на митній території України. Запропоновано уточнення визначення місця постачання товарів; місця фактичного постачання послуг, пов'язаних з рухомим майном; місця фактичного знаходження нерухомого майна, для тих послуг, які пов'язані з нерухомим майном (статті 31, 52 та 45 Директиви 2006/112/ЄС).

Стосовно визначення бази оподаткування:

- для операцій, що здійснюватимуться на митній території України, база оподаткування визначається на рівні договірної (контрактної) вартості, але не нижче звичайних цін (статті 76 та 77 Директиви 2006/112/ЄС);
- щодо товарів (супутніх послуг), ввезених на митну територію України у митному режимі імпорту (реімпорту), база оподаткування визначатиметься на рівні не нижче митної вартості товарів (супутніх послуг), з якої були визначені податки і збори, що справляються під час їх митного оформлення (з метою недопущення поставки товарів за фактурною вартістю, що є значно нижчою за митну вартість таких товарів) (стаття 85 Директиви 2006/112/ЄС).

Головним завданням є внесення змін до розділу 5 Податкового кодексу України «Податок на додану вартість» згідно *Директиви Ради ЄС № 2006/112/ЄС від 28.11.2006 року щодо спільної системи податку на додану вартість*.

Положення Директиви, за винятком статей 5-8, 20, 33, 40-42, 79, 100-101, 123-130, 140-142, 145, 146 (1(B)), 147, 155, 164-166, 170-171, 175, 203, 205, 209, 210, 212, 219, 238-240, 245, 254, 258, 274-280, 293-294, 370-395, 396-400, 402-410, 411-413 (положення, що застосовуються до держав-членів ЄС); статей 281-294, 295-305, 306-325, 326-332, 333-343, 348-349, 358-369 (щодо спеціальних податкових режимів), будуть імплементовані протягом **п'яти років** після набуття цією Угодою чинності.

Директива 2006/112/ЄС містить норми про податок на додану вартість, які в деяких випадках підлягають тлумаченню державами-членами ЄС. Прийняття загальних положень для імплементації Директиви 2006/112/ЄС має гарантувати, що застосування системи ПДВ буде більшою мірою відповідати цілям внутрішнього ринку у випадках, коли виникали або можуть виникнути в майбутньому відмінності в застосуванні, що є несумісним з належним функціонуванням внутрішнього ринку.

Директива утворює спільну систему ПДВ. Принцип спільної системи ПДВ передбачає застосування до товарів та послуг загального податку на споживання, точно пропорційного ціні товарів і послуг, незалежно від числа операцій у рамках процесу виробництва та збуту до моменту нарахування податку.

За кожною операцією нараховується ПДВ, розрахований відповідно до ціни товарів або послуг за ставкою, встановленою для таких товарів або послуг, після віднесення на зменшення податкового зобов'язання суми ПДВ, що безпосередньо припадає на різні складові собівартості. Спільна система ПДВ застосовується також до етапу роздрібної торгівлі.

Визначається, які операції підлягають і не підлягають оподаткуванню ПДВ. Директивою також визначено: платників податку; операції, що підлягають оподаткуванню; базу та ставки оподаткування. Так, для запобігання виникненню структурної невірноваженості у Співтоваристві та викривленню конкуренції в деяких видах діяльності внаслідок застосування державами-членами ЄС різних стандартних ставок ПДВ, встановлюється мінімальна стандартна ставка в розмірі 15% з можливістю перегляду. В той же час для деяких країн додатково регулюються ставки спеціального ПДВ для окремих видів товарів/робіт/послуг.

В частині пільгового оподаткування необхідно впровадити основні вимоги Ради ЄС та СОТ стосовно недискримінаційного підходу під час встановлення пільг при постачанні вітчизняних товарів та ввезенні товарів іноземного виробництва (розділ ІХ «Звільнення від оподаткування» Директиви 2006/112/ЄС).

Директива Ради 2007/74/ЄС від 20.12.2007 року щодо звільнення від ПДВ та акцизних зборів на товари, які імпортуються особами, що прибувають з третіх країн. Положення Директиви будуть імplementовані протягом **трьох років** після набуття цієї Угодою чинності.

Частиною 3 передбачено, що кількісні обмеження і грошові порогови, яким підпорядковуються виключення, повинні відповідати сучасним потребам держав-членів.

Також Україна повинна імплементувати *Директиву Ради ЄС № 86/560/ЄЕС від 17.11.1986 року щодо гармонізації законодавства держав-членів про податки на оборот*, яка передбачає низку заходів для відшкодування податку на додану вартість суб'єктам оподаткування, які не засновані на території Співтовариства.

Графік імплементации положень директиви буде визначено Радою асоціації після набуття чинності УА. Директива створює умови для попередження усіх форм ухилення від сплати податків чи недотримання податкового законодавства.

Акцизний збір на алкогольні напої та тютюнові вироби

Податковий кодекс в частині акцизного податку передбачає об'єднання положень шести законодавчих актів. Положення розділу в цілому відповідають Директиві Ради 92/79/ЄЕС від 19.10.1992 року (щодо зближення податків на сигарети), Директиві Ради 92/80/ЄЕС, Директиві Ради 92/84/ЄЕС від 19.10.1992 року щодо зближення ставок акцизних зборів на спирт та алкогольні напої.

Норми, пов'язані із функціонуванням акцизного складу, наближують податкове законодавство до вимог Директиви Ради 2008/118/ЄС від 16.12.2008 року про загальний режим акцизних зборів.

Перелік випадків, в яких податок справляється за ставкою 0 гривень за 1 літр 100-відсоткового спирту, узгоджується із статтею 27 Директиви Ради 92/83/ЄЕС від 19.10.1992 року щодо гармонізації структур акцизних зборів на спирт та алкогольні напої.

Положення розділу VI «Акцизний податок» Податкового кодексу спрямовані на наближення законодавства України в частині оподаткування акцизами до норм і стандартів ЄС та на забезпечення ефективного застосування податкового законодавства як платниками податків, так і контролюючими органами.

Також положення Податкового кодексу приведені у відповідність до вимог ст. 7 «Про загальний режим акцизних зборів» Директиви Ради Європи 2008/118/ЄС від 16.12.2008 року в частині виникнення податкового зобов'язання в момент випуску підакцизного товару до споживання. У ст. 216 зазначеного Кодексу вводиться поняття виник-

нення податкового зобов'язання у разі втрати підакцизного товару і його передачі для власного споживання. Статтею 215 Податкового кодексу закріплений діючий перелік підакцизних товарів, встановлено специфічні ставки акцизного податку в гривнях (алкогольні напої та тютюнові вироби), в євро - на нафтопродукти та транспортні засоби, специфічні і адвалорні ставки одночасно - для оподаткування сигарет, що відповідає діючому законодавству і узгоджується з світовим досвідом акцизного оподаткування, зокрема в країнах-членах ЄС (Директива Ради Європи 2011/64/ЄС від 21.06.2011 року про структуру і ставки акцизів, які застосовуються до тютюнових виробів).

Основні напрями змін

1. Директива Ради 92/83/ЄЕС від 19.10.1992 року щодо гармонізації структур акцизних зборів на спирт та алкогольні напої.

Положення Директиви будуть імплементовані протягом **п'яти років** після набуття чинності цією Угодою. Після набуття чинності УА Рада асоціації визначить графік імплементації положень директиви, окремих її положень, зокрема щодо проміжних продуктових категорій.

У відповідності до Директиви, акцизний збір визначається, виходячи з гектолітра готового виробу стосовно пива та інших алкогольних напоїв. Пільгові ставки можуть встановлюватись для слабоалкогольних напоїв, а також у випадку, якщо виробники продукції - невеликі пивоварні заводи.

Підакцизною вважається вся алкогольна продукція, що вироблена у державах-членах, а також та, що ввезена до ЄС з третіх країн.

Алкоголь звільняється від акцизного збору, якщо він:

- денатурований у відповідності до вимог будь-якої держави-члена;
- денатурований та використовується для виготовлення продукції, яка не призначена для споживання людиною;
- використовується для виробництва оцту, ліків або у якості ароматизатора для продуктів харчування.

Держави-члени ЄС встановлюють ставки згідно з положеннями Директиви 92/84/ЄЕС. Такі ставки не можуть бути нижчими за ставки, які встановлюються державами-членами ЄС на продукти, зазначені у пункті (1) Статті 8 та пункті (1) Статті 12 Директиви 92/83/ЄЕС.

Відповідно до Директиви 92/84/ЄЕС мінімальні ставки акцизного податку за видами алкоголю, які стануть актуальними після підписання УА:

Спирт та алкогольні напої (5,5 євро з 1 літра 100-відсоткового спирту):

- продукти товарних кодів CN 2207 і 2208 з фактичною алкогольною міцністю від 1,2 % об., якщо такі продукти є складовою частиною продукту, що підпадає під інші розділи товарних кодів CN;
- продукти товарних кодів CN 2204, 2205 і 2206 з фактичною алкогольною міцністю, яка перевищує 22% об.;
- питні алкогольні напої, що містять спирт, незалежно від того, чи виготовлені вони у формі розчинів.

Проміжні продукти (0,45 євро з 1 літра 100-відсоткового спирту):

- продукти з фактичною міцністю від 1,2 до 22% об., на які поширюються товарні коди CN 2204, 2205 і 2206, але котрі не підпадають під положення статей 2, 8 і 12 Директиви.

Вино (0 євро з 1 літра 100-відсоткового спирту):

- неігристе вино: товарні CN коди 2204 і 2205 міцністю від 1,2 % до 15 % об., від 15 % до 18% об., спирт ферментного походження;
- ігристе вино: товарні CN коди 2204 і 2205, міцністю від 1,2% до 15% об., спирт ферментного походження.

Пиво (0,0187 євро з 1 літра 100-відсоткового спирту).

Товарні CN коди 2203, 2206, міцність 0,5% об.

Інші неігристі ферментовані напої (0 євро з 1 літра 100-відсоткового спирту):

- продукти, що підпадають під товарний CN коди 2204 і 2205, які не вказані у статті 8 Директиви;
- продукти, що підпадають під товарний CN код 2206, мають міцність від 1,2% об. до 15% об. за умови, що спирт - повністю ферментного походження.

Інші ігристі ферментовані напої (0 євро з 1 літра 100-відсоткового спирту).

- продукти, що підпадають під товарний CN код 2206 00 91;
- продукти, що підпадають під CN коди 2204 і 2205, не вказані у статті 8 і котрі розливаються в пляшки, закупорені спеціальними корками типу «гриб», що закріплюються на місці за допомогою стяжок або застібок, які мають надлишковий тиск в три або більше бари через присутність у розчині двоокису вуглецю, мають міцність від 1,2 % об. до 15 % об. за умови, що спирт в кінцевому продукті - повністю ферментного походження.

2. Директива Ради 2011/64/ЄС від 21.06.2011 року про структуру та ставки акцизного збору, що застосовується до переробленого тютюну.

Положення Директиви будуть імплементовані протягом **двох років** після набуття чинності УА за виключенням ст. 7.2 (єдині ставки для сигарет з фільтром та без фільтру), ст. 8 (співвідношення специфічного та адвалорного компонентів), ст.9 (структурні елементи податку на сигарети), ст.10 (мінімальні вимоги щодо рівня ставок), ст.11 (особливі умови перегляду ставок), ст.12 (особливі умови для Португалії та Франції), ст. 14.1, 14.2, 14.4 (види і розміри акцизів для тютюнових виробів окрім сигарет), ст. 18 (визначення валютних курсів для формування розміру акцизу), та ст. 19 (порядок надання звіту і в необхідних випадках - пропозицій, що стосуються ставок і структури акцизу) для яких графік імплементації буде встановлений Радою асоціації. Як зазначалось вище, він може тривати до 2027 року.

Директива встановлює основні принципи для гармонізації структури та ставок акцизних зборів щодо переробленого тютюну, які застосовуються державами-членами ЄС.

Маються на увазі такі товари:

- сигарети;
- сигари та сигарили;
- тютюн для паління;
- дрібно рублений тютюн (для скручування сигарет), інший тютюн для паління.

До сигарет застосовується адвалорний акцизний збір (податок), що розрахований на основі максимальної роздрібної ціни, що включає митні податки, а також на основі спеціального акцизного мита, котре вираховується на одиницю продукту.

Після набуття чинності УА Рада асоціації визначить графік імплементації положень Директиви для ст. 7.2, 8, 9, 10, 11, 12, 14.1, 14.2, 14.4, 18 та 19 Директиви Ради 2011/64/ЄС від 21.06.2011 року про структуру та ставки акцизного збору, що застосовуються до переробленого тютюну (кодифікація).

Кожна держава-член ЄС може застосовувати загальний акцизний збір (податок) (специфічна складова плюс адвалорна складова без урахування ПДВ), розмір якого повинен в кінцевому випадку скласти

60% від середньозваженої роздрібної ціни сигарет, що відпускаються для споживання і не повинен бути нижчим 64 євро, а протягом 2014–2018 рр. вона повинна зрости до 90 євро.

Від держав-членів ЄС, що встановили акцизний збір/податок у розмірі, як мінімум 101 євро за 1000 сигарет від середньозваженої роздрібної ціни, не вимагається дотримання мінімального 60-відсоткового рівня мита.

Варто зазначити, що у країнах ЄС адвалорна частина теж відіграє важливу роль і має тенденцію до спаду у зв'язку з зростанням специфічного компоненту акцизу. Разом з тим, найвищі адвалорні ставки – у таких країнах як Естонія, Фінляндія, Бельгія, Франція, Італія, а найменші – у Нідерландах, Швеції, Данії.

Сигари та сигарилі обкладаються акцизом у розмірі 5% від роздрібної ціни, включаючи всі податки, або 12 євро за 1000 одиниць/за кілограм.

Дрібно рублений тютюн (для скручування сигарет) обкладається акцизом загальним розміром не менше, ніж 40% від середньозваженої роздрібної ціни дрібно рубленого тютюну, призначеного для скручування сигарет, що відпускається для споживання, або 40 євро за кілограм.

Загальний збір (податок) на сигарети має складати не менше 43% від середньозваженої роздрібної ціни дрібно рубленого тютюну, призначеного для скручування сигарет, що відпускається для споживання, або 47 євро за кілограм.

Стосовно іншого тютюну для паління – загальний розмір акцизу має складати не менш 20% від роздрібної ціни, включаючи всі податки, або 22 євро за кілограм.

Найбільшим викликом наближення українського законодавства до європейського в частині акцизного оподаткування є гармонізація податкових ставок та мінімального акцизного зобов'язання.

Органам влади необхідно заздалегідь визначати графіки імплементації Директив ЄС щодо алкогольних та тютюнових виробів з урахуванням економічної ситуації в Україні та доходів громадян. Акцизні ставки на тютюнові вироби повинні підніматися щорічно рівними відсотками до європейського рівня для досягнення максимально позитивного результату.

Крім того, існує ймовірність того, що різке підвищення акцизних ставок стимулюватиме незаконне переміщення виробів через кор-

дон. У контексті цього правоохоронним та митним органам також потрібно проводити ефективну політику боротьби з контрабандною та контрафактом.

На даний момент, однією з основних проблем акцизного оподаткування тютюнових та алкогольних виробів є введення акцизного податку на роздрібну торгівлю. Справа в тому, що Податковий кодекс уже передбачає сплату акцизу при виробництві та ввезені підакцизної продукції, тому встановлення акцизу ще й при роздрібній торгівлі буде означати подвійне оподаткування, що суперечить основним принципам оподаткування, а також Директивам ЄС, які Україна повинна імплементувати відповідно до Угоди про асоціацію.

Крім того, суб'єкти господарювання, що здійснюють роздрібну торгівлю алкогольними та тютюновими напоями, додатково сплачують за надання ліцензії на даний вид діяльності. Запропонована норма в першу чергу призведе до подальшого подорожчання продукції. Посилить цю тенденцію чергове підвищення акцизних ставок на тютюнові та алкогольні вироби. Постійне підняття ставок акцизу без належного обґрунтування та врахування платоспроможності населення може призвести до збільшення «тіньової» складової даної галузі, у тому числі до зростання контрабандної та контрафактної продукції. Варто врахувати і те, що фінансові, матеріально-технічні та інші видатки держави на адміністрування нового акцизу можуть перевищити доходи від його сплати. Іншою проблемою є те, що запровадження даного акцизу створюватиме нерівні умови торгівлі для дрібних (МАФи) та крупних торговельних пунктів. Слід зазначити, що коаліційна угода не містила положення щодо введення даного виду акцизного податку.

3. Додатково протягом двох років після набуття чинності цією Угодою Україна зобов'язана імплементувати *Директиву Ради 2008/118/ЄС від 16.12.2008 року щодо загального режиму для під-акцизних товарів*, яка відмінює Директиву 92/12/ЄЕС.

Директива містить загальний механізм встановлення акцизних зборів на товари та послуги, можливість звільнення від акцизних зборів та компенсації акцизних зборів на умовах, що визначаються державами-членами. Відповідно до статті 1 Директиви, підакцизними є спирт та алкогольні напої, тютюнові вироби та енергоносії.

Разом з цим, держави-члени ЄС мають право накладати акцизи також на інші товари, якщо це не суперечить податковому праву

Співтовариства. Наведені механізми діють на території Співтовариства в межах митних кордонів, але держави-члени ЄС можуть направити повідомлення (декларацію) про дію Директиви і на свої заморські території.

4. Директива Ради 2003/96/ЄС від 27.10.2003 року про реструктуризацію системи Співтовариства з оподаткування продуктів енергії та електроенергії.

Для цієї Директиви не визначено чітких термінів імплементації, натомість зазначено, що її положення мають бути впроваджені поступово, виходячи із майбутніх потреб України у сфері захисту навколишнього середовища та енергоефективності, якими вони можуть бути, зокрема, у результаті міжнародних переговорів після 2012 року щодо зміни клімату.

Директива визначає загальні засади, якими повинні керуватися держави-члени ЄС при імплементації стандартів оподаткування енергетичних продуктів. Положення Директиви охоплюють нафтопродукти, природний газ, вугілля та електроенергію.

Директивою закріплено, що держави-члени ЄС не можуть застосовувати до енергетичних продуктів та електроенергії, визначених цим документом, ставки податків менші ніж ті, які закріплені Директивою. Тобто встановлюються мінімальні рівні оподаткування щодо різних видів пального, вугілля, природного газу та електричної енергії, а також передбачаються умови застосування пільгових ставок оподаткування стосовно цих продуктів.

Директива надає більш сприятливий режим оподаткування для підприємств, які використовують нешкідливі для навколишнього середовища технології, а також компаній, залучених у виробництві сонячної та вітрової енергії.

Наразі існують суттєві відмінності між положеннями Податкового кодексу України та Директиви – такі, як різне визначення об'єктів оподаткування, різні режими оподаткування для однакових енергетичних продуктів і, звісно, значно більш виражена екологічна спрямованість останньої.

Очікувані результати:

- покращення міжнародного іміджу та інвестиційної привабливості України;

- удосконалення системи оподаткування податком на додану вартість;
- відповідність європейській класифікації алкогольних напоїв та відповідне їх оподаткування акцизним податком;
- збільшення податкових надходжень до бюджету;
- забезпечення ефективної боротьби з контрабандою підакцизної продукції;
- стимулювання зменшення споживання тютюнових виробів населенням.

Варто зазначити, що протягом 2014 року органи влади здійснювали деякі дії для наближення вітчизняного податкового законодавства до європейського. Відповідно до звіту Урядового офісу з питань євроінтеграції, основними зрушеннями стали наступні заходи: прийнято Закон України від 28 грудня 2014 року № 71 «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законів України (щодо податкової реформи)», яким передбачено норми, що сприятимуть збалансуванню інтересів контролюючих органів та платників податків. Зокрема, законом гармонізовано бухгалтерський та податковий облік і визначено об'єкт оподаткування податком на прибуток підприємств, а саме за правилами бухгалтерського обліку; а також запроваджено новий механізм адміністрування ПДВ.

Оптимізовано кількість груп платників єдиного податку до чотирьох із підвищенням максимального розміру доходу, який дає змогу перебувати на спрощеній системі оподаткування (для першої та другої груп), знижено ставки єдиного податку для малого бізнесу.

Також здійснено кроки до використання системи електронного контролю CODENTIFY (електронної акцизної марки), що дозволить і контролюючим органам, і виробникам відслідковувати в режимі реального часу обсяги виробництва, повноту нарахування та сплати акцизного податку, маршрут руху виробів. У свою чергу, поліпшення контролю за оборотом дозволить викоринити торгівлю нелегально виробленими або ввезеними в Україну виробами.

Коротко про Міжнародний центр перспективних досліджень

Міжнародний центр перспективних досліджень (МЦПД) — провідний український незалежний аналітичний центр, який здійснює формування та аналіз державної політики.

Місією МЦПД є просування реформ, демократичних принципів управління та соціальних трансформацій в Україні на засадах європейської інтеграції. МЦПД працює у таких сферах як демократичне врядування; зовнішня політика; економічний аналіз; енергетична політика.

Історія Центру: МЦПД створено у 1994 році за ініціативою Празького Інституту відкритого суспільства як перший незалежний аналітичний центр України, завданням якого було визначено здійснення аналізу економічної політики та розробку довгострокових прогнозів для Уряду і Президента України. Протягом більш як 20 років діяльності МЦПД успішно здійснив низку проектів, зокрема:

- у 2005 році за сприяння МЦПД було подано до Верховної Ради України два проекти нормативних актів про зміни у державній політиці щодо незаконного обігу наркотичних речовин та щодо перетворення з декларативних на дієві норми законодавства про неприпустимість дискримінації за расовою, національною чи етнічною ознаками;
- у 2006 — 2009 роках МЦПД разом з Conference Board of Canada здійснював проект навчання урядовців щодо застосовування методики бенчмаркінгу (вимірювання досягнених результатів та оцінка потенціалу);
- у 2007 році запропоноване МЦПД бачення урядової політики щодо протидії нелегальній міграції в Україні було враховане під час підписання Угоди між Україною та ЄС про реадмісію осіб, зокрема щодо встановлення перехідного періоду та розподілу фінансового тягаря з ЄС;
- починаючи з 2001 року експерти МЦПД регулярно проводили навчання з аналізу політики для урядовців і представників неурядових організацій в країнах Центральної Азії: Казахстані, Киргизстані, Таджикистані та Узбекистані;
- з 2008 року МЦПД був долучений до роботи над формуванням української позиції на переговорах з ЄС щодо Угоди про асоціацію;
- у 2011 році аналітики МЦПД розробили універсальний алгоритм для ефективного впровадження реформ в Україні. З його допомо-

гою були створені карти земельної, пенсійної, освітньої, трудової реформ та розроблені рекомендації у сфері регіональної інтеграції та захисту прав споживачів.

- у 2012 році за ініціативи МЦПД та у співпраці з Дніпропетровською обласною радою було створено Громадську платформу підтримки земельної реформи у Дніпропетровській області.

Команда МЦПД – це 20 експертів у різних сферах та 5 адміністративних працівників. У разі необхідності до співпраці залучаються асоційовані експерти Центру для здійснення досліджень у тій чи іншій сфері.

Ексклюзивні продукти МЦПД

- МЦПД є єдиним аналітичним центром в Україні, який спеціалізується на проведенні повного циклу **публічних консультацій**, що полягають у залученні до обговорення визначеної проблеми усіх зацікавлених сторін з метою вироблення взаємоприйнятних пропозицій для Уряду України щодо розробки певної державної політики або реформи;
- З 1998 року МЦПД видає щомісячний документ **«Економічний прогноз розвитку»**, який визначає головні економічні тенденції в Україні; вплив стану світової економіки на економіку України; причини зміни реального ВВП та причини інфляції; чинники, які визначатимуть обмінний курс; прогноз інвестиційної активності, експорту, імпорту та світових цін на ресурси.

Поточні проекти МЦПД:

- Аналіз наслідків підписання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС та створення зони вільної торгівлі для економіки України та окремих її галузей;
- **«Європейські університети: лекції, які розкажуть про Україну»**, що передбачає проведення низки лекцій та круглих столів у провідних університетах Німеччини, Іспанії, Італії та Угорщини, під час яких провідні українські науковці проводять лекції на тему української історії, економіки та державної політики.
- **«Ініціювання національного діалогу в Україні»**, що покликаний закласти підвалини для об'єднання різних регіонів України на основі спільних цінностей, а також ініціювати процес національного примирення. Унікальність проекту полягає у тому, що дана ініціатива вихо-

- дить від громадянського суспільства та орієнтована на загальнонаціональний контекст. При цьому вона передбачає залучення зацікавлених сторін як на регіональному, так і національному і міжнародному рівнях.
- **«Збільшення можливостей жінок»**, метою якого є сприяння розвитку лідерських якостей у жінок в Україні та збільшення їхніх можливостей щодо участі у політичному житті країни на місцевому, регіональному та національному рівнях, а також прийнятті політичних рішень.
 - **«Академія політичного лідерства»** - створення платформи для захоплення участі у політичному житті країни представників української молоді, а також сприяння розвитку нової політичної культури.
 - **«Підвищення економічної спроможності сільських територій в контексті імплементації угоди про асоціацію України з ЄС (на прикладі Чернівецької області)»**, метою якого є сприяння зростанню економічного добробуту жителів сільських територій в контексті реалізації Угоди про Асоціацію між Україною та ЄС.
 - **«Побудова загальносуспільного діалогу для проведення конституційної реформи»**, реалізація якого дозволить запровадити загальнонаціональний діалог навколо положень нового тексту Конституції України, що включатиме можливість кожного суб'єкта висловити свою позицію та взяти участь у створенні нової Конституції України; забезпечити включення до нової Конституції України дійсно суспільно важливих положень, а не тих що продиктовані волею тих чи інших політичних сил.
 - **«Приховані тригери економічного зростання в країнах Вишеградської четвірки та в Україні»**, спрямований на розробку таких політик у таких чотирьох галузях: консолідація державних фінансів; освіта, вимірювання її якості та зв'язок із ринком праці; високий рівень безробіття; посилення інтеграційних шансів України.

Періодичні видання Центру

- **«Inside Ukraine»** — аналітичний огляд подій в Україні (українською, російською та англійською мовами), що надає поглиблений аналіз внутрішньополітичного розвитку країни з точки зору політичної конкуренції між різними політичними силами, економічних тенденцій та прийнятих державних рішень.
- **«Foreign Policy Insight»** — зовнішньополітичний аналітичний огляд (українською та англійською мовами), в якому аналізується

місце України у системі міжнародних відносин, основні тенденції зовнішньої політики України та глобального світового розвитку;

Партнери МЦПД

- МЦПД здійснює проекти спільно з європейськими аналітичними центрами – Центром європейської політики, Центром європейських політичних досліджень, Європейським форумом з міжнародного посередництва та діалогу (mediatEUr).
- МЦПД має підписані меморандуми про співпрацю з Національним університетом «Києво-Могилянська академія», Американською торговою палатою в Україні, Київським міжнародним енергетичним клубом «Q-club», Українським вільним університетом у Мюнхені, Київською школою економіки, Фондом Східна Європа та іншими.
- МЦПД співпрацює з Міністерством економічного розвитку і торгівлі України, Торгово-промисловою палатою України, Федерацією роботодавців України, Асоціацією платників податків України та іншими.

Членство МЦПД в міжнародних об'єднаннях: З 2003 року МЦПД є членом PASOS (Policy Association for an Open Society) — мережі з 56 аналітичних центрів країн Центральної та Східної Європи.

Міжнародне визнання МЦПД:

- 2005 рік: МЦПД було визнано найуспішнішим мозковим центром України за версією Глобальної мережі розвитку (Global Development Network);
- 2008 рік: МЦПД ввійшов до переліку 228 провідних аналітичних центрів світу (з 5080) за версією Інституту дослідження зовнішньої політики;
- 2009 рік: МЦПД став переможцем рейтингу точності прогнозування курсу долара на 2009 рік серед компаній за версією рейтингового агентства «Кредит — Рейтинг»;
- 2010 рік: МЦПД визнано найкращим аналітичним центром України за результатами Глобального опитування аналітичних центрів «Віддаю перевагу» Джеймса Макгана (США);
- 2010 рік: МЦПД став переможцем конкурсу стратегічних документів (policy study) серед членів PASOS на тему «Громадянське суспільство та Європейський інструмент сусідства та партнерства».

Кредо МЦПД: РОБИМО ЗМІНИ МОЖЛИВИМИ!