

АГАПОВА
Вікторія Вадимівна
ahapovav@gmail.com

ІВАШИНА
Олександр Флорович
ivashina_aleks@ukr.net

ІВАШИНА
Світлана Юрійівна
ivashynasv@gmail.com

аспірантка, Університет митної
справи та фінансів

д.е.н., професор, Університет митної
справи та фінансів

к.е.н., доцент, Університет митної
справи та фінансів

УДК 338.2

ПОТЕНЦІАЛ РЕГУЛЮВАННЯ ТОВАРИХ БЕНЧМАРКІВ В УКРАЇНІ: ДОСВІД ЄС

POTENTIAL OF COMMODITY BENCHMARKS REGULATION IN UKRAINE: EU EXPERIENCE

DOI: [https://doi.org/10.37634/efp.2021.1\(1\).7](https://doi.org/10.37634/efp.2021.1(1).7)

АГАПОВА Viktoriia Vadymivna – postgraduate student, University of Customs and Finance

IVASHYNA Oleksandr Florovych – Doctor of Economics, Professor, University of Customs and Finance

IVASHYNA Svitlana Yuriivna – PhD in Economics, Associate Professor, University of Customs and Finance

У статті представлено результати дослідження сфери товарних бенчмарків (еталонних цін) в Україні. Визначено, що практика законодавчого закріплення-відображення відносин у сфері бенчмарків в Україні характеризується дискретністю, хоча звернення до еталонних цін здійснюється не лише суб'єктами господарювання, а й державними органами. Водночас беручи до уваги досвід ЄС та зважаючи на євроінтеграційний напрям розвитку України, пропонується критично оцінюючи переймати деякі заходи, що передбачені Регламентом ЄС для бенчмарків.

* * *

В статье представлены результаты исследования сферы товарных бенчмарков (эталонных цен) в Украине. Определено, что практика законодательного закрепления-отображения отношений в сфере бенчмарков в Украине характеризуется дискретностью, хотя обращение к эталонным ценам осуществляется не только субъектами хозяйствования, но и государственными органами. При этом, учитывая опыт ЕС и учитывая евроинтеграционное направление развития Украины, предлагается критически оценивая перенимать некоторые меры, предусмотренные Регламентом ЕС по бенчмаркам.

* * *

In their activities, state bodies and state-owned enterprises of Ukraine constantly turn to reference prices published by national and foreign news agencies, as evidenced by both regulations and data from the e-procurement system. However, the lack of definition or established practice of translation and application of terms related to this area indicates the underdevelopment or initial stage of harmonization of Ukraine's and other countries' economic practice.

We state that the issue of benchmarks regulation is relevant at the level of state economic decisions, given the specific impact of specialized news agencies on economic processes. Thus, the purpose of this study is to present ways of possible state regulation of commodity benchmarks in Ukraine.

We determined that relations in the field of benchmarks in Ukraine are not provided with a legislative framework in full measure. Thus, it is characterized by discreteness, although the reference to benchmarks is carried out not only by business entities but also by government agencies. Therefore, some measures are proposed to regulate the field of benchmarks.

Ukraine has a possibility to rely on the European experience, critically evaluate it and take the most important aspects of regulation, given the initial stage of development of the benchmark system in Ukraine. In particular, one of the possible actions is to establish a reference register of benchmarks. Furthermore, price reporting agencies and other benchmark-related economic actors might be recommended to bring their methodology and activities in line with IOSCO principles, as the clarity and transparency of market assessment are, among other things, a guarantee of objectively effective performance of tasks for taxation and in the public procurement.

Ключові слова: бенчмарк, еталонна ціна, ЄС, інформаційне агентство, Податковий кодекс України, цінові індикатори, цінові агентства, Platts

Ключевые слова: бенчмарк, эталонная цена, ЕС, информационное агентство, Налоговый кодекс Украины, ценовые индикаторы, ценовые агентства, Platts

Keywords: benchmark, price assessment, EU, information agency, Tax Code of Ukraine, price indications, price reporting agencies, Platts

ВСТУП

Центральним аспектом інституційного розвитку країн, що розвиваються, є розбудова таких податкових систем, що характеризуються міцним фіскальним потенціалом (податковою спроможністю). Зміцнення фіскального потенціалу є стратегічно важливим для

економічного розвитку з двох причин. По-перше, ширша податкова спроможність у більшості випадків відкриває більший доступ держави до ресурсів, необхідних для забезпечення суспільних благ. У цьому випадку для країн, що розвиваються, характерна ситуація, коли вони здатні збирати меншу частку податків відносно ВВП порівняно з розвиненими країнами [1].

Водночас як раз для країн, що розвиваються, існують більші потреби у масштабніших державних доходах, щоб інвестувати у цілу низку сфер – соціальних, економічних, політичних – які мають вкрай важливе значення для їх зростання та розвитку. По-друге, більший фіскальний потенціал, зокрема пов'язаний зі створенням та розбудовою масштабної державної бюрократії, яка сама може стати окремою і потужною суспільною силою та створити сприятливе середовище для дієздатніших держав з більшим територіальним охопленням [2].

У рамках окремих економічних підходів податкова спроможність розглядається в якості одного зі «стовпів» економічного розвитку, оскільки розширення бази оподаткування дозволяє державам інвестувати у суспільні блага, необхідні для економічного розвитку [3, 4]. Взаємозв'язані політичні інститути, які розглядаються як міцна система стримувань та противаг на рівні виконавчої влади, вважаються одним із ключових факторів вдосконалення податкових систем, завдяки чому розвивається інфраструктура, яка може підвищувати податкові надходження з ширшої податкової бази [5].

За всієї зрозумілості системи оподаткування та ролі політичних інститутів в розбудові фіскального потенціалу, є певні лакуни та взаємозв'язки, на перший погляд, зовсім неочевидні. Ба більше з погляду проблематики фіскального регулювання вони можуть мати прихований, лише непрямий вплив, але щойно ми змінимо перспективу розгляду – перед нами відкриється широкий пласт для наукового пізнання та практичних розробок.

16 січня 2020 р. ВРУ прийняла Закон України «Про внесення змін до Податкового кодексу України (ПКУ) щодо вдосконалення адміністрування податків, усунення технічних та логічних неузгодженостей у податковому законодавстві» [6], що змінило підхід до рентної плати за користування надрами для видобування корисних копалин. Так, у п. 252.20 Податкового кодексу тепер зазначається, що ставка рентної плати на видобуток залізної руди залежить від індексу «*IODEX 58 % FE CFR China*, що офіційно визначений світовим інформаційним агентством *Platts*» [7]. Тобто з 2020 р. розмір податкових надходжень від промислових підприємств залежить від оцінок інформаційного агентства, хоча воно і є спеціалізованим та з віковою історією.

У законодавстві України обмежені роз'яснення стосовно такого специфічного сегменту інформаційної діяльності як цінові агентства (*price reporting agencies – PRA*). А отже, обмежені визначення, переклад чи офіційні трактування понять, що широко застосовуються на міжнародних ринках, документах міжнародних організацій та в законодавстві інших країн, зокрема ЄС. До кола таких ключових понять можна віднести: *benchmark, benchmark assessment, price assessment, PRA*.

Водночас як у своїй діяльності державні органи та державні підприємства України постійно звертаються до еталонних цін (бенчмарків), що публікуються закордонними інформаційними агентствами, про що свідчать як нормативно-правові акти, так і дані із системи електронних закупівель. Цю інформацію державні органи можуть застосовувати для податкових цілей. Зокрема цінова інформація має значення для

контрольованих операцій (регулювання трансфертного ціноутворення) принципу «витагнутої руки» з сировинними товарами відповідно до п.п. 39.3.3.4, п.п. 39.3.3, п. 39.3 ст. 39 ПКУ. Для цих цілей Державна податкова служба України створює, оновлює та публікує на постійній основі «Рекомендований (невиключний) перелік джерел інформації для отримання котирувальних цін». Цей перелік включає інформаційні агентства *Argus Media, FastMarkets, S&P Global Platts*, а також *IHS Markit, Refinitive Holdings* та інформаційні продукти національних аналітичних центрів ДП «Держзовнішінформ», ДП «Укрпромзовнішпекспертиза» (водночас державні підприємства зокрема використовують дані зазначених закордонних видань). Менш очевидною, оскільки прямо не згадується, проте існуючою є практика використання цінової інформації відповідно до ст. 64 Митного кодексу України, що регулює застосування резервного методу визначення митної вартості товарів, що імпортуються.

Іншим аспектом є ціноутворення в рамках проведення державних закупівель. З одного боку, дані спеціалізованих інформаційних агентств використовуються як для обґрунтування змін умов договорів, так і безпосередньо формування контрактних цін, зокрема це стосується пп 7 п. 5 ст. 41 Закону України «Про публічні закупівлі» [8]. З іншого боку – згадане ДП «Держзовнішінформ» використовує інформацію міжнародних цінових агентств для підготовки офіційної довідки-документа, що підтверджує значні коливання цін і використовується для застосування вище згаданих причин для зміни істотних умов договорів в рамках держзакупівель. Крім того, ДП «Держзовнішінформ» може готувати довідки для очікуваної вартості закупівель чи початкових цін на аукціонах, зважаючи на дані цінових агентств [9].

Відсутність усталеної практики перекладу та застосування наведених вище термінів англійською мовою за постійного звернення до продуктів діяльності в цій сфері говорить про нерозвиненість або початковий етап гармонізації традиції економічної практики України та інших країн. Розбіжності або неточності у формулюванні та/або тлумаченні понять викликають необхідність додаткового уточнення, що має ґрунтуватися на наукових розробках, кінцевою метою чого є усунення правових прогалин, чіткіше представлення багаторічних традицій ведення бізнесу.

Зважаючи на специфіку впливу діяльності спеціалізованих інформаційних агентств на економічні процеси, можна зробити висновок, що питання їх деякою мірою регуляції на рівні державних економічних рішень є достатньо актуальним. Особливо це питання стає значущим, враховуючи застосування бенчмарків-еталонних цін у регуляторній діяльності державних органів та у державних закупівлях. Так, **МЕТОЮ** даної роботи є представлення шляхів можливого державного регулювання сфери бенчмарків.

РЕЗУЛЬТАТИ

ПКУ фактично є єдиним законодавчим актом, в якому надається в певному обмеженому вигляді пояснення до діяльності спеціалізованих інформаційних агентств. Зокрема лише у 2020 р. у ПКУ надано виз-

начення поняття «котирувальні ціни», що фактично можна вважати дефініцією поняття *benchmark assessment*. Так, котирувальні ціни – це «ціни на сировинний товар у відповідний період, отримані на міжнародному ринку товарів, які включають, зокрема, результати біржових торгів, ціни, отримані з визнаних агентств із прозорою звітністю стосовно цін, статистичних агентств або від урядових агентств із ціноутворення, де такі індекси використовуються в якості орієнтира (еталона) непов'язаними особами для визначення цін в операціях між ними. Котирувальна ціна визначається як ціна (середня ціна) та/або діапазон цін на певну дату або період часу» (Податковий кодекс України, 2011). Підставою до таких змін стала імплементація положень Плану дій BEPS. Водночас важливим є той факт, що у кодексі згадується лише єдине агентство – *S&P Global Platts*. Здається очевидним, що законотворці посилаються на найбільш популярного постачальника ринкової інформації, проте це насправді потенційно обмежує коло цінових агентств, до яких можуть звертатись учасники ринку.

У розробленні наших рекомендацій ми виходимо із таких умов та припущень:

- здійснення прямого жорсткого державного контролю та регулювання діяльності спеціалізованих інформаційних (цінових) агентств, котирування та опублікована інформація яких використовується для регуляторних цілей на території України, не є ефективним та в деяких випадках можливим;

- перформативний характер діяльності ІА припускає, що навіть у випадку відмови та/чи намагання змінити прив'язку до конкретних бенчмарків у учасників ринків може завершитись невдачею, заважаючи на інертність та традицію здійснення економічних дій з орієнтацією на конкретні еталонні ціни;

- нерозвинений ринок товарних деривативів в Україні;

- стратегічна євроінтеграційна орієнтація України, процес гармонізації законодавства України з законодавством ЄС є основою для імплементації досвіду та практики у питаннях регулювання сегменту еталонних цін.

По-перше, вважаємо доречним централізувати існуючу лексичну практику застосування специфічних термінів у сфері взаємодії інформаційних агентств та учасників економічних взаємовідносин для наближення ринкової реальності та правової практики її регулювання.

По-друге, з метою сприяння прозорості та більшої ефективності як процесу здійснення державних закупівель, податкового регулювання тощо, на наш погляд, доцільним є створення відкритої, тобто публічно доступної для перегляду, бази даних-репозитарію всіх інформаційних агентств, інформація яких використовується для прийняття управлінських рішень державними органами. Зважаючи на те, що переважно дані цінових агентств надаються на платній основі, а не містяться у відкритому доступі, то перелік того, які конкретно джерела інформації застосовуються, є взаємовигідним для всіх учасників ринку і залишає менше простору для зловживань і маніпуляцій. Хоча за даними Асоціації індекс-індустрії у світі налічується близько 2,96 млрд індексів [10], ми вважаємо, що

метою такої бази даних в Україні є не створення переліку всіх можливих індексів, а саме тих з них, які найчастіше та потенційно можуть використовуватись, разом із значенням їх специфіки та розробника-видавця. Водночас ймовірно варто позначати бенчмарки за пріоритетністю. Наприклад, ті, що використовуються для розрахунку ціни на енергоносії, а тепер і для розрахунку податків на видобуток корисних копалин, будуть мати більший пріоритет, оскільки застосовуються у стратегічно значущих сферах економіки.

По-третє, процес гармонізації законодавства України та ЄС важливо продовжити і в сегменті еталонних цін. Тим паче, що в ЄС процес законодавчого закріплення регулювання сфери застосування бенчмарків почався не так давно, лише у 2016 р. і триває зараз. Хоча це регулювання в першу чергу направлено на фінансовий ринок та фінансові інструменти, як результат глобального процесу реформування у зв'язку із фактами маніпуляцій із еталонними індикаторами процентних ставок, воно також стосується питань товарних індексів.

Мова йде про Регламент ЄС для бенчмарків № 2016/1011 від 8 червня 2016 р. (або регулювання індикаторів – *EU Benchmark Regulation (BMR)*), що використовуються в якості цінових орієнтирів у фінансових інструментах та фінансових контрактах або для вимірювання ефективності діяльності інвестиційних фондів на території ЄС та відносно бенчмарків третіх країн, які використовуються для фінансових інструментів на території ЄС не лише передбачає регулювання методологічних принципів, але й контроль безпосередньо за суб'єктами, що причасні до створення цих індикаторів [11].

В ЄС Регулювання цього сегменту взаємовідносин входить до сфери компетенції Європейського органу з цінних паперів та ринків (*European Securities and Markets Authority – ESMA*). Для цілей контролю створено Реєстр адміністраторів бенчмарків (*Benchmark Administrators Register*) під контролем *ESMA*, який перераховує імена (і лише імена, оскільки регламентом не передбачено обов'язкового зазначення конкретних бенчмарків та їх опис) всіх авторизованих адміністраторів бенчмарків (тобто адміністраторів з ЄС, адміністраторів з країн, що не є членами ЄС). Адміністратор індексу (*benchmark administrator*) є фізичною чи юридичною особою, що контролює процес розроблення та публікації бенчмарку.

Зазначений європейський Регламент поширюється не лише на індикатори процентних ставок, але й індикатори валютного, фондового, та на бенчмарки товарних ринків. Окрім загальних вимог, Регламентом встановлюється диференційований підхід до режиму регулювання різних видів індикаторів, категоріальний розподіл яких залежить від важливості для ринку. Документом передбачено виділення трьох категорій бенчмарків [11]: *critical benchmarks* – критично значущі бенчмарки; *significant benchmarks* – значущі бенчмарки; *non-significant benchmarks* – незначущі бенчмарки; а також трьох типів бенчмарків [11]: *regulated data benchmarks* – бенчмарки, що базуються на регульованих даних; *interest rate benchmarks* – процентні бенчмарки; *commodity benchmarks* – товарні бенчмарки.

Варто зазначити, що відповідно до п. 2 ст. 2 Регламенту до кола суб'єктів, на яких не розповсюджується його дія, входять зокрема преса, медіа та журнали, якщо вони використовують бенчмарки у журналістській діяльності для своїх публікацій без здійснення контролю за наданням таких індикаторів. Крім того, товарні бенчмарки також виключаються з-під дії регулювання у виконанні всіх наступних умов: вони розраховуються на основі даних, отриманих від поставальників, більшість із яких не є особами, що знаходяться під наглядом; фінансові інструменти, що посиляються на ці бенчмарки торгуючі лише на одному торговому майданчику або для яких заявка на допуск до торгів була спрямована лише на один торговий майданчик; сукупна номінальна вартість фінансових інструментів, заснованих на товарних індикаторах, не перевищує EUR 100 млн [11]. Водночас у Регламенті зазначається, що хоча певні елементи товарних індексів виключаються з-під цього регулювання, рекомендується, аби вони відповідали принципам IOSCO (*International organization of securities commissions* – Міжнародна організація комісій з цінних паперів). У цьому випадку застосовуються норми, передбачені Додатком II Регламенту.

Вони серед іншого передбачають максимальну транспарентність методології розрахунків індексів, що є бенчмарками, якості та цілісності їх розрахунків, представлення параметрів надання вхідної інформації контриб'юторами та взаємодії з оцінювачами. Адміністратор товарного бенчмарку призначає незалежного зовнішнього аудитора, який має відповідний досвід та можливість перевіряти та звітувати про дотримання адміністратором своїх заявлених критеріїв методології та вимог Регламенту. Аудит проводиться щорічно і публікується через три місяці після завершення кожного аудиту з подальшими проміжними аудитами, якщо це необхідно.

ВИСНОВКИ

Отже, можна зважати на європейський досвід імплементації, критично його оцінювати і брати для розроблення положень регулювання сфери бенчмарків в Україні, найбільш значимі аспекти. Зокрема, створення довідкового реєстру (оскільки в Україні ринок деривативів не розвинений, то фактично не має термінової необхідності та доцільності вимагати реєстрацію адміністраторів та жорстко контролювати процес їх діяльності). Рекомендувати приведення методології та діяльності суб'єктів, які мають відношення до індексів та функціонують згідно з українським законодавством, відповідно до принципів IOSCO, оскільки зрозумілість, чіткість та транспарентність оцінки ринку є зокрема запорукою об'єктивного ефективного виконання задач у податкових цілях та в рамках державних закупівель. Зокрема, методологія збору інформації та створення бенчмарків кожного конкретного цінового агентства має бути доступною для користувачів інформаційних продуктів.

Ми позитивно оцінюємо перші кроки стосовно визнання важливості сфери еталонних цін в Україні, водночас пропонуємо удосконалити наведену вище дефініцію «котирувальні ціни» в ПКУ. На наш погляд, використання у випадку «отримані з визнаних

агентств із прозорою звітністю щодо цін» словосполучення «із прозорою звітністю» залишає місце для неоднозначних трактувань. Для уникнення таких неоднозначностей нами пропонується внести зміни до визначення терміну, замінивши «отримані з визнаних агентств із прозорою звітністю щодо цін» на «отримані з агентств, методологія діяльності яких відповідає рекомендаціям Міжнародної організації комісій з цінних паперів», оскільки, з одного боку, сфери охоплення такого документа міжнародної організації як Принципи роботи нафтових цінових агентств від 2012 р. [12] – поступово розширились і на товарні бенчмарки, з іншого боку – цих принципів добровільно дотримуються провідні інформаційні агентства, а з третього – саме дотримання цих принципів є рекомендованим у рамках Регламенту ЄС для бенчмарків.

Список використаних джерел

1. Besley T., Persson T. Why Do Developing Countries Tax So Little? *Journal of Economic Perspectives*. 2014. Vol. 28. № 4. pp. 99–120.
2. Brautigam D., Fjeldstad O.H., Moore M. *Taxation and State-Building in Developing Countries: Capacity and Consent*. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.
3. Besley T., Persson T. *Pillars of Prosperity: The Political Economics of Development Clusters*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2011.
4. Dincecco M. *State Capacity and Economic Development: Present and Past*. Cambridge: Cambridge University Press, 2017.
5. Ricciuti R., Savoia A., Sen K. How do political institutions affect fiscal capacity? Explaining taxation in developing economies. *Journal of Institutional Economics*. 2019. Vol. 15. № 2. pp. 351–380. URL: <https://doi.org/10.1017/S1744137418000097>.
6. Закон України "Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо вдосконалення адміністрування податків, усунення технічних та логічних неузгодженостей у податковому законодавстві" від 16.01.2020 № 466-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/466-20>.
7. Податковий кодекс України від 02.12.2010 № 2755-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/2755-17>.
8. Закон України "Про публічні закупівлі" від 25.12.2015 № 922-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/922-19>.
9. Роль ДП «Держзовнішінформ» у публічних закупівлях. URL: <https://dzi.gov.ua/press-centre/in-mass-media/rol-dp-derzhovnishinform-u-publicnih-zakupivlyah/>
10. Featured Insights. URL: <http://www.indexindustry.org/insights/>.
11. On indices used as benchmarks in financial instruments and financial contracts or to measure the performance of investment funds and amending Directives 2008/48/EC and 2014/17/EU and Regulation (EU) No 596/2014 : Regulation No 2016/1011 of 8 June 2016. URL: <http://data.europa.eu/eli/reg/2016/1011/oj>.
12. IOSCO. *Principles for Oil Price Reporting Agencies Final Report*. 2012. URL: <https://www.iosco.org/library/pubdocs/pdf/IOSCOPD391.pdf>.

References

1. Besley T., Persson T. Why Do Developing Countries Tax So Little? *Journal of Economic Perspectives*. 2014. Vol. 28. № 4. pp. 99–120.
2. Brautigam D., Fjeldstad O.H., Moore M. *Taxation and State-Building in Developing Countries: Capacity and Consent*. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.
3. Besley T., Persson T. *Pillars of Prosperity: The Political Economics of Development Clusters*. Princeton, NJ: Princeton

University Press, 2011.

4. Dincecco M. State Capacity and Economic Development: Present and Past. Cambridge: Cambridge University Press, 2017.

5. Ricciuti R., Savoia A., Sen K. How do political institutions affect fiscal capacity? Explaining taxation in developing economies. *Journal of Institutional Economics*. 2019. Vol. 15, № 2. pp. 351–380. URL: <https://doi.org/10.1017/S1744137418000097>.

6. Law of Ukraine "On amendments to the Tax Code of Ukraine to improve data administration, eliminate technical and logical inconsistencies in tax legislation" of 16.01.2020 № 466-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/466-20> (in Ukrainian).

7. Tax Code of Ukraine of 02.12.2010 № 2755-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/2755-17>. (in Ukrainian)

8. Law of Ukraine "On public procurement" of 25.12.2015

№ 922-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/go/922-19> (in Ukrainian).

9. The role of Derzhzovnishinform in public procurement. URL: <https://dzi.gov.ua/press-centre/in-mass-media/rol-dp-derzhzovnishinform-u-publicnih-zakupivlyah/> (in Ukrainian).

10. Featured Insights. URL: <http://www.indexindustry.org/insights/>.

11. On indices used as benchmarks in financial instruments and financial contracts or to measure the performance of investment funds and amending Directives 2008/48/EC and 2014/17/EU and Regulation (EU) No 596/2014 : Regulation No 2016/1011 of 8 June 2016. URL: <http://data.europa.eu/eli/reg/2016/1011/oj>.

12. IOSCO. Principles for Oil Price Reporting Agencies Final Report. 2012. URL: <https://www.iosco.org/library/pubdocs/pdf/IOSCOPD391.pdf>.