

НАЦІОНАЛЬНИЙ ІНСТИТУТ СТРАТЕГІЧНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

ОЛЕКСІЙ МОЛДОВАН

**Державні фінанси України:  
досвід та перспективи  
реформ**

*Монографія*

Київ – 2011

**УДК 336.1+338.24.021.8(477)**

**М 75**

*За повного або часткового відтворення матеріалів даної публікації  
посилання на видання обов'язкове*

Рекомендовано до друку Вченою Радою  
Національного інституту стратегічних досліджень  
(протокол № 7 від 26 жовтня 2011 р.)

**Автор:** Молдован О. О.

**Рецензенти:**

*Опарін В. М.* – заступник завідувача кафедри фінансів Київського національного економічного університету ім. Вадима Гетьмана, доктор економічних наук, професор;

*Сухоруков А. І.* – радник при дирекції Національного інституту стратегічних досліджень, доктор економічних наук, професор, Заслужений економіст України;

*Белінська Я. В.* – доктор економічних наук, професор, завідувач кафедри міжнародної економіки і підприємництва Національного університету державної податкової служби України.

Електронна версія: <http://www.niss.gov.ua>

**М 75 Молдован, О. О.** Державні фінанси України: досвід та перспективи реформ : монографія / О. О. Молдован. – К. : НІСД, 2011. – 380 с.  
ISBN 978-966-554-147-9

Розглянуто проблеми становлення та розвитку системи державних фінансів України. Визначено і проаналізовано її суперечності та недоліки, які у 2009-2010 рр. стали чинниками посилення кризових явищ в економіці та сформувавши загрози для макроекономічної та соціальної стабільності в державі. Особливу увагу приділено комплексу реформ, проведених у системі державних фінансів у 2010-2011 рр. Детально проаналізовано податкову та бюджетну реформи, а також зміни в управлінні державним боргом. Зроблено оцінку того, наскільки вони кореспондують із завданнями економічної політики України в посткризових умовах розвитку. Визначено стратегічні пріоритети та завдання наступного етапу реформ системи державних фінансів та розроблено механізми їх реалізації.

Розраховано на фахівців, які займаються теоретичною та практичною діяльністю у сфері державних фінансів, аспірантів, студентів, осіб, які цікавляться сучасними проблемами економіки.

© Молдован Олексій Олександрович, 2011  
© майнові, Національний інститут стратегічних досліджень, 2011

**ISBN 978-966-554-147-9**

## Зміст

<b>Передмова</b> .....	5
<b>Розділ I. Державні фінанси:</b>	
<b>теоретико-методологічний аспект</b> .....	11
1.1. Причини виникнення та чинники розвитку інституту державних фінансів .....	11
1.2. Державні фінанси у сучасній державі: структура, функції та тенденції розвитку .....	54
1.3. Організаційно-правові аспекти функціонування державних фінансів в Україні .....	87
<b>Розділ II. Становлення та розвиток державних фінансів України</b> .....	107
2.1. Становлення системи державних фінансів та еволюція бюджетно-податкової політики в контексті економічних пріоритетів держави .....	107
2.2. Криза державних фінансів і моделі бюджетно-податкової політики України.....	130
2.2.1. Кризові явища в бюджетній системі.....	130
2.2.2. Зниження ефективності податкової системи.....	137
2.2.3. Ризики хаотичної боргової політики .....	143
2.2.4. Дисбаланси позабюджетних цільових фондів і державних монополій .....	148
<b>Розділ III. Новації реформи бюджетної системи</b> .....	161
3.1. Проблеми та недоліки бюджетної системи напередодні реформи .....	164
3.2. Бюджетний кодекс 2010 р.: головні новації .....	174
3.3. Бюджетна децентралізація та реформа міжбюджетних відносин .....	189
3.4. Інші заходи щодо удосконалення функціонування бюджетного механізму .....	201
<b>Розділ IV. Суперечності та досягнення податкової реформи</b> .....	211
4.1. Головні завдання податкової реформи 2010 р. ....	215
4.1.1. Щодо збільшення доходів бюджету.....	216
4.1.2. Стимулювання економічної активності.....	219
4.2. Реформування системи оподаткування .....	228
4.3. Новації щодо підвищення ефективності боротьби з мінімізацією оподаткування та ухилянням від сплати податків .....	240

4.4. Зміни в адмініструванні податку на прибуток підприємств .....	251
4.5. Реформа податку на доходи фізичних осіб .....	261
4.6. Механізми удосконалення ПДВ .....	271
4.7. Зміни у спрощеній системі оподаткування.....	286
4.8. Питання податкових пільг у рамках СПРЕД.....	292
<b>Розділ V. Невирішені завдання та стратегічні орієнтири подальших реформ системи державних фінансів України .....</b>	<b>301</b>
5.1. «Слабкі місця» і невирішені проблеми бюджетної системи та стратегічні напрями подальших реформ .....	301
5.2. Напрями та пріоритети наступного етапу реформи податкової системи України .....	315
5.2.1. Резерви щодо збільшення податкових надходжень.....	316
5.2.2. Напрями реформування ПДВ та перспективи його скасування.....	318
5.2.3. Механізми реалізації фіскального та регулятивного потенціалу оподаткування природних ресурсів .....	327
5.2.4. Перспективи відновлення фіскальних пільг у межах СПРЕД.....	336
5.3. Актуальні проблеми інших складових системи державних фінансів та напрями їх подолання.....	347
5.3.1. Державний кредит.....	347
5.3.2. Система позабюджетних цільових фондів .....	357
5.3.3. Фінанси підприємств державного сектору.....	364
5.3.4. Сектор державних банків .....	367
<b>Післямова.....</b>	<b>375</b>

*Книга присвячується моїм батькам,  
Олександру Васильовичу Молдовану та  
Тетяні Миколаївні Молдован, які своєю  
щоденною сумлінною працею роблять  
неоціненний внесок у справу розбудови  
незалежної, вільної та демократичної  
України*

Олексій Молдован

## **ПЕРЕДМОВА**

У 2008-2009 рр. Україна зіштовхнулася з черговою фінансово-економічною кризою. Вона стала серйозним випробовуванням на міцність вітчизняної економіки та її здатності ефективно реагувати на нові економічні виклики та загрози. Криза виявила та посилила ті фундаментальні економічні проблеми, які в умовах високих темпів зростання ВВП перебували в латентному стані. Вона яскраво засвідчила, що експортно-сировинна модель економіки є вкрай нестабільною і не може забезпечити сталий економічний розвиток України в довгостроковій перспективі. Закономірно, що спроба розбудови на базі такої моделі господарського комплексу «держави добробуту» європейського зразка, в якій міцні вільні ринки гармонічно поєднувалися б з високими соціальними стандартами та широким переліком якісних державних послуг (освіта, медицина, транспортна інфраструктура тощо), виявилася невдалою.

Одним із чинників провалу у виконанні завдання досягнення високих показників соціально-економічного розвитку, що його ставила влада на початку відновлення незалежності, стала неефективна система державних фінансів. У 90-х роках ХХ ст. її еkleктично і хаотично

сформована модель дозволила утримати країну від економічного і політичного колапсу, проте вона не здатна була забезпечити реалізацію нових завдань та пріоритетів, що постали перед Україною в умовах розвитку ринкових відносин. За часів економічного піднесення 2000 – I половини 2008 рр. ця модель не змогла забезпечити ефективний перерозподіл фінансових ресурсів з метою створення передумов для оптимізації структури економіки, посилення інвестиційної активності та зменшення розривів між доходами різних груп громадян.

Слабкість інститутів та незавершеність процесу розбудови системи державних фінансів давало можливість різним урядам здійснювати кон'юнктуру бюджетно-податкову політику, спрямовану переважно на вирішення ситуативних завдань, замість завдань стратегічного розвитку економіки. Як наслідок, попри значне зростання в 2000–2008 рр. обсягу фінансових ресурсів, що перебували у розпорядженні держави, Україна досягла незначного прогресу у вирішенні головних завдань які стоять перед нею з часу відновлення незалежності: зростанні добробуту населення та структурній перебудові економіки на базі інвестиційно-інноваційної моделі.

В умовах глобальних економічних потрясінь та їх внутрішньоекономічних наслідків, коли саме бюджетно-податкові інструменти мали б стати основою антикризової політики України, проблеми та дисбаланси державних фінансів стали продукувати додаткові загрози для економіки. Розбалансований стан системи державних фінансів погіршив соціально-економічне становище країни та інвестиційний клімат, пришвидшив інфляційні процеси, поставив країну перед загрозою дефолту.

Усвідомлюючи нагальну необхідність оздоровлення системи державних фінансів, побудови ефективної податкової системи та формування дієвих механізмів перерозподілу фінансових ресурсів в економіці, Президент України, Кабінет Міністрів та Верховна Рада розпочали у 2010 р. реформи системи державних фінансів. Стратегічними цілями реформ було проголошено створення сприятливого фіскального простору для бізнесу, ефек-

тивної та децентралізованої бюджетної системи за збереження фінансово потужного уряду.

Зміни, що відбулися у функціонуванні системи державних фінансів України у 2010-2011 рр., були наймасштабнішими за останні десять років. Це стосується як діапазону реформ (зміни відбулися у більшості складових системи державних фінансів), так і їх глибини (в окремих сегментах, зокрема в бюджетній та податковій системах, сталися досить серйозні зрушення).

З одного боку, проведені реформи зробили позитивний внесок у справу формування ефективної системи державних фінансів, з іншого – мали регресивний ефект. Крім того, залишився значний пласт невирішених проблем.

Загалом вказані зміни у функціонуванні системи державних фінансів країни будуть з-поміж головних чинників, які визначатимуть динаміку та напрями соціально-економічних перетворень в країні у середньостроковій перспективі.

Метою даної роботи є детальний і всебічний аналіз комплексу реформ системи державних фінансів України, які відбулися в 2010-2011 рр., їх вплив на соціально-економічне становище держави, а також розробка на базі проведеного дослідження нових орієнтирів та завдань для подальших етапів реформ.

Для досягнення поставленої мети дослідження було орієнтоване на виконання таких завдань:

а) інвентаризація та аналіз проблем і чинників, що призвели у 2009 р. до кризового стану системи державних фінансів України;

б) аналіз реформ у системі державних фінансів у 2010-2011 рр., оцінка їх впливу на ефективність виконання функцій самою системою та на соціально-економічне становище держави;

в) розробка та обґрунтування напрямів та пріоритетів подальшого реформування системи державних фінансів в умовах посткризового відновлення економіки України.

Дослідження за вказаними напрямками дозволяє сформувати чітке уявлення про стан системи державних фінансів, ідентифікувати її головні проблеми, з'ясувати,

чи кореспондують реформи із завданнями усунення цих проблем, а також чи створює нова система державних фінансів адекватні умови та відповідні інструменти для динамічного якісного посткризового розвитку економіки України.

Перший розділ монографії присвячено історичним та теоретичним аспектам розбудови та функціонування системи державних фінансів. У ньому, спираючись на історичні факти та наукову думку різних історичних епох, зроблено спробу теоретичного осмислення проблеми формування та розвитку інституту державних фінансів. Наукова цінність історичної ретроспективи полягає в можливості з'ясування першопричин виникнення окремих складових державних фінансів, зокрема бюджету, міжбюджетних відносин, податків тощо.

У розділі також проаналізовано найбільш поширені сучасні концепції та підходи щодо обґрунтування існування державних фінансів, їх функцій та завдань. Звернено увагу на загальні риси організаційно-правової структури державних фінансів у сучасному світі, розкрито специфіку їх архітектури в Україні.

У другому розділі розглянуто процес становлення та функціонування системи державних фінансів незалежної України, а також еволюцію бюджетно-податкової політики. Було проаналізовано практику застосування бюджетно-податкових механізмів для реалізації економічних завдань, що визначалися урядами України, починаючи з 1991 р. Особливу увагу приділено причинам і чинникам, що обумовили наближення системи державних фінансів до кризового стану в 2009-2010 рр. Детально було проаналізовано фіскальні заходи антикризової політики, їх дієвість, ефективність, а також наслідки їх застосування для соціально-економічного розвитку України.

Розглянуто також кризові явища в усіх складових системи державних фінансів України, які посилювалися у 2009-2010 рр, зокрема в бюджетній та податковій системах, системі позабюджетних соціальних фондів, місцевих фінансах, державному кредиті та національних державних монополіях.



У третьому розділі подано аналіз бюджетної реформи, зокрема нової редакції Бюджетного кодексу України. Основну увагу приділено досягненням реформи, її недолікам та невирішеним питанням. Проаналізовано прогрес і прорахунки у таких проблемних питаннях, як корекція архітектури бюджетної системи, фінансове забезпечення надання публічних послуг, ефективність витрачання бюджетних коштів, посилення фінансової потужності місцевих органів влади. Розглянуто зміни в окремих складових бюджетного механізму, зокрема середньостроковому прогнозуванні, програмно-цільовому методі тощо.

Четвертий розділ присвячено питанням реформування податкової системи. Детально проаналізовано зміст і найважливіші новації Податкового кодексу, оцінено їх потенційний вплив на подолання проблем, властивих податковій системі до прийняття цього нормативно-правового акта. Разом з тим звернено увагу на значні ризики для соціально-економічного розвитку України, які стали наслідками прорахунків, допущених у процесі податкової реформи. Здійснено також оцінку перших підсумків та ефективності впровадження податкової реформи на практиці.

У п'ятому розділі зроблено акцент на обґрунтуванні необхідності продовження реформ в усіх складових системи державних фінансів. Відповідно до проведеного аналізу ефективності здійснених реформ визначено пріоритети та завдання реформ системи державних фінансів у середньостроковій перспективі. Запропоновано комплекс механізмів, впровадження яких дозволить покращити дієвість та ефективність системи державних фінансів України.

Дослідження здійснювалося автором у процесі підготовки низки аналітичних доповідей Національного інституту стратегічних досліджень, презентованих на «круглих столах» з економічної тематики, у щорічних посланнях Президента України до Верховної Ради України, низці аналітичних документів стосовно окремих аспектів розвитку системи державних фінансів для вищих посадовців України.

Автор глибоко вдячний першому заступнику директора Національного інституту стратегічних досліджень, президенту Центру антикризових досліджень, Заслуженому економісту України Ярославу Жалілу за всебічну підтримку, здійснювану на всіх етапах роботи, без якої написання монографії залишилося б просто ідеєю.

Автор щиро завдячує рецензентам монографії В. М. Опаріну, А. І. Сухорукову та Я. В. Белінській за конструктивну критику та допомогу в підготовці цього дослідження. Автор також глибоко завдячує В. М. Здоренко, яка здійснила значну допомогу в написанні та опрацюванні монографії.

Значний внесок у написання роботи зробили друзі та колеги: О. В. Шевченко, О. О. Єгорова, О. М. Пищупіна, Д. С. Покришка, Т. П. Сластьєн, допомога яких у різних аспектах зробленої роботи є неоціненною.

# **РОЗДІЛ І.**

## **ДЕРЖАВНІ ФІНАНСИ: ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНИЙ АСПЕКТ**

### **1.1. ПРИЧИНИ ВИНИКНЕННЯ ТА ЧИННИКИ РОЗВИТКУ ІНСТИТУТУ ДЕРЖАВНИХ ФІНАНСІВ**

Міцність і стабільність будь-якої сучасної держави незалежно від форми правління та політичного режиму значно залежить від її здатності ефективно реалізувати покладені на неї функції. Перелік останніх сьогодні є досить широким, оскільки кожна держава визначає власні пріоритети, що ґрунтуються на усвідомленні та врахуванні дії цілого комплексу чинників, зокрема історичних передумов, особливостях менталітету людей, які є громадянами цієї держави, політичних уподобань, реальному джерелі влади в країні тощо.

Спектр та ієрархія функцій конкретної держави визначає зміст, специфіку, головні завдання та цілі її державної політики. Країни з соціал-демократичною ідеологією головним завданням державної політики визначають підвищення якості та рівня життя власних громадян (наприклад, скандинавські країни), країни з чітко вираженими економічними функціями – прискорений розвиток господарського комплексу (азіатські тигри), країни з домінуючою оборонною функцією займаються формуванням потужного військово-промислового комплексу (Північна Корея, Іран).

Закономірно, що реалізація оборонних, економічних, соціальних, екологічних чи будь-яких інших функцій

потребує певних фінансових витрат, що актуалізує проблему формування системи державних фінансів. **Адекватне фінансове забезпечення є одним з головних чинників ефективності реалізації державою своїх функцій в умовах товарно-грошових відносин.** Український вчений О. Василик зазначав з цього приводу таке: «Держава для виконання своїх функцій повинна мати у своєму розпорядженні певну величину фінансових ресурсів, що створюються в її народногосподарському комплексі. З цією метою вона здійснює свою фінансову діяльність шляхом законодавчого визначення форм мобілізації доходів і витрат із метою досягнення економічного й соціального прогресу в державі»<sup>1</sup>.

Таким чином, виникнення та розвиток державних фінансів історично нерозривно пов'язані з еволюцією функцій держави. Останні не є статичним поняттям, тобто раз і на завжди даним і незмінним. Вони актуалізуються, змінюються і зникають відповідно до тих завдань, які постають перед державою в конкретних історичних умовах. Відповідно змінюється та модифікується система державних фінансів, що покликана фінансово забезпечити їх реалізацію.

На погляд автора, безсумнівним є той факт, що державні фінанси можуть існувати лише в такій формі організації суспільства, як держава. Водночас це не виключає наявності системи публічних фінансів<sup>2</sup> у тих суспільствах, які хоч і мали певні ознаки державності, проте державами у сучасному розумінні не були. Наприклад, античні поліси чи середньовічні монархії не завжди відповідали всім сьогodнішнім критеріям ін-

---

<sup>1</sup>*Василик, О. Д.* Теорія фінансів : підручник / О. Д. Василик. – К. : НІОС, 2000. – 416 с.

<sup>2</sup>Оскільки держава є лише одним із видів суспільної організації людей, то, відповідно, державні фінанси є лише одними із видів публічних фінансів.

Тут і надалі термін «публічні фінанси» визначається як відношення між членами суспільства та інститутом організації даного суспільства, в тому числі, але не виключно, державою.

ституту держави<sup>3</sup>, проте мали досить розвинені системи публічних фінансів, які не можуть бути виключені з нашого дослідження хоча б через те, що багато їхніх складових збереглися й досі.

На думку автора, **першопричиною виникнення публічних фінансів є формування не самої держави з притаманними їй ознаками, а передусім інституту публічної влади як першого суспільного блага, сенс якого полягає в забезпеченні певного порядку всередині суспільства та захисту його від зовнішніх загроз.** Оскільки це благо є суспільним, то його матеріальне та фінансове забезпечення – це також справа членів суспільства, відповідно, актуалізується питання щодо методів і механізмів мобілізації фінансових ресурсів усередині суспільства, що закладає основу системи публічних (у тому числі державних) фінансів.

Оскільки первісні протодержавні утворення обмежувалися реалізацією досить незначної кількості функцій (оборонна, сакральна, підтримка порядку), то відповідно їх системи публічних фінансів не потребували складної архітектури. Інститути та особи, які представляли публічну владу, мобілізували стільки ресурсів, скільки їм було необхідно для забезпечення власного існування та виконання покладених на них функцій. У міру ускладнення інститутів організації суспільств, виникнення держави та розширення її функцій якісні зрушення відбуваються і в функціонуванні системи публічних фінансів.

У стародавні часи інститут держави досяг найвищого розвитку у Стародавньому Римі та античних містах-полісах. Закономірно, що саме вони мали досить розвинені системи державних фінансів, розгалужені податкову та бюджетну системи, застосовували ефективні механізми бюджетного та податкового адміністрування,

---

<sup>3</sup>Зокрема, середньовічні монархії на перших етапах розвитку не мали територіальної прив'язки. Юрисдикція монархічної влади поширювалася на підданих, а не на територію. В сучасних же державах територія є одним із головних критеріїв держави.

бюджетного менеджменту тощо. Особливо високого ступеня розвитку система державних фінансів досягла в Римській державі. За часів республіки «стратегічне управління» та контроль за державною скарбницею, яка називалася аерарій (*aerarium*)<sup>4</sup>, здійснював сенат.

Оперативним управлінням державними фінансами займалися квестори, обов'язками яких були облік і зберігання казенної готівки, ведення прибутково-видаткових книг, слідкування за цільовим витрачанням державних коштів тощо. Частина квесторів перебувала безпосередньо в Римі для завідування скарбницею і архівом, інші прикомандировувалися до воєначальників для ведення фінансових справ їх армій, треті – з аналогічною метою відряджалися в провінції до проконсулів і пропреторів, четверті – контролювали надходження митних зборів у приморських містах.

Державні видатки Римської республіки на першому етапі не були значними, оскільки багато суспільних витрат фінансувалося аристократією та багатими громадянами, що вважалося почесною справою та підвищувало їх авторитет, розширюючи політичний вплив. Через це система оподаткування римських громадян не була обтяжливою. Першими податками були мита на експорт та імпорт. Оскільки значна частина торгівлі йшла через порти, це мито так і називалося – порторій (*portoria*).

Згодом для фінансування війська був запроваджений цільовий майновий податок трібутум (*tributum*). Об'єктом його оподаткування були всі види власності (земля, будівлі, раби, худоба, домашнє майно), які оцінювалися кожні 5 років під час перепису.

Попри те, що даний податок справлявся за плоскою шкалою, трібутум був певною мірою прогресивним: при визначенні бази оподаткування товари розкоші, коштовності, дорогий одяг, дорогі вози та низка інших предметів свідомо оцінювалися в кілька разів вище за їх

---

<sup>4</sup>Аерарій представляв собою не просто сховище матеріальних та фінансових цінностей, а інститут, який у сучасному розумінні наближений до поняття «казначейство».

ринкову вартість. Це збільшувало податковий тиск на заможних громадян. За недекларування доходів, тобто ухиляння від сплати податків, можна було потрапити в рабство. Пізніше військові успіхи римлян сприяли наповненню аерарію за рахунок контрибуцій та виплат із завойованих територій, тому пряме оподаткування римських громадян (трібутум) було скасоване.

У той же час для провінцій (для населення, яке не мало статусу громадян Риму) трібутум був замінений стипендіумом (*stipendium*) – цільовим податком на утримання армії<sup>5</sup>. При завоюванні нових колоній римляни зазвичай зберігали стару податкову систему.

За часів ранньої республіки вперше виникають спеціальні економічні зони. Зокрема, в IV ст. до н. е. римляни заснували на острові Делос вільний від податків порт (зазвичай портовий збір складав 2 %), що можна вважати першою практикою застосування спеціальних податкових режимів. Слабким місцем системи державних фінансів Римської республіки була система справляння податків. У римських провінціях не існувало державних фінансових органів, які могли б професійно встановлювати й збирати податки. Ці функції були передані приватним відкупникам, які називалися публіканами (*publi cani*). Вони виступали збиральниками податків і одночасно, в окремих випадках, своєрідними «розпорядниками бюджетних коштів».

Представники даної верстви населення часто об'єднувалися в товариства, що допомагало їм отримувати державні замовлення на збирання податків чи виконання суспільних робіт (будівництво доріг, водогінних мереж тощо). Право на збирання податків або на отримання державних коштів набувалося на Форумі за контрактами, в яких магістрати, які керували торгами, виставляли певні умови. Справляти податки та здійснювати збори на певній території отримувало право те товариство, яке декларувало готовність внести в казну найбільше коштів, а замовлення – те, яке на реалізацію поставленого завдання

---

<sup>5</sup>Пасічник, Ю. В. Бюджетна система України : навч. посіб. / Ю. В. Пасічник. – К. : Знання-Прес, 2006. – 607 с.

потребувало найменше державних коштів. Товариство, що здобуло право на збирання податків, мало авансом сплатити до скарбниці кошти, а у разі отримання державного замовлення – отримувало суму коштів, зазначену в контракті. Далі товариство мало вести справу за свій страх та ризик. Якщо воно, сплативши суму, збирало більше податків або, отримавши державне замовлення, витратило менше коштів, то така різниця була його чистим прибутком<sup>6</sup>.

Головною проблемою даної системи було те, що римська адміністрація не могла належною мірою контролювати діяльність публіканів. Функціонування відкупної системи за відсутності чітких правил оподаткування призвело до панування правового свавілля в провінціях. Звичайними явищами були зловживання та корупція, а головною метою публіканів стало стягнення максимального обсягу податків за будь-яку ціну. Як наслідок, на кінець існування республіки державні фінанси були в кризовому стані: доходи та видатки бюджету розбалансовані, податкова система характеризувалася низькою фіскальною ефективністю, а система збирання податків була одним з предметів роздратування римлян. Власне, комплекс названих проблем став одним з головних чинників занепаду Римської республіки.

З метою здобуття суспільної підтримки імператор Юлій Цезар (102–44 рр. до н. е.) одразу після приходу до влади розпочав реформи фінансового сектору й насамперед податкової системи. Він скасував відкупи за прямими податками, зберігши їх тільки для непрямих. Для кожної громади була чітко визначена сума, яку вона мала внести до центральної казни. Мобілізація коштів була покладена на саму громаду. Податки були знижені, оскільки держава могла одержувати їх безпосередньо і без втрат значних сум, які до того йшли в кишені відкупників. Багато міст одержали податкові пільги, разом з тим деякі, навпаки, через жорсткий супротив римській адміністрації були покарані підвищенням податків.

---

<sup>6</sup>*Adams, Ch. For Good and Evil: The Impact of Taxes on the Course of Civilization / Charles Adams. – 2 Sub ed. – Madison Books, 1999. – 539 p.*



Політику Цезаря продовжив його наступник Октавіан Август, реформа системи державних фінансів якого вважається найуспішнішою за все існування Стародавнього Риму. Він запровадив нову бюджетну архітектуру в імперії, змінив характер міжбюджетних відносин, створив систему цільових бюджетних фондів, реформував та удосконалив систему оподаткування. Важливим рішенням стала ліквідація інституту публіканів і заснування державної та місцевих фінансових адміністрацій. Октавіан також здійснив переоцінку податкового потенціалу провінцій, для чого було оглянуто кожен міський громаду з її земельними угіддями, складено земельні кадастри та проведено перепис майна громадян.

З часів виникнення імперії римська система державних фінансів набула відносно сталої структури. На центральному рівні поряд з державною скарбницею – аерарієм – було запроваджено скарбницю імператора – фіск (*fiscus*). Фіск був власною скарбницею імператора як державної особи. Це означало, що вона не була його приватною власністю, а її коштами він розпоряджався доти, доки був імператором. З фіску фінансувалося утримання війська, чиновників, організація видовищ, роздачі, будівництво, тобто ті видатки, які укріплювали авторитет та політичний вплив імператора. Аерарій та фіск фактично складали бюджет держави. Скарбниці мали різні джерела наповнення, а їх доходи та видатки обліковувалися окремо.

Крім державних скарбниць, в імперії діяли навіть своєрідні фонди соціального захисту. Зокрема, Октавіан у 6 р. н. е. створив так званий військовий фонд (*aerarium militare*), з якого фінансувалося пенсійне утримання професійних воїнів. Джерелом наповнення фонду був податок на спадщину в розмірі 5 %, яким оподатковувалися громадяни Риму, та 1 % збір з продажу товарів на аукціоні<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup>З III ст. н. е. римські юристи вже вживали слова «аерарій» і «фіск» як синонімічні, що, очевидно, свідчить про злиття двох фондів в один державний бюджетний фонд. Однак сенат все ще здійснював управління муніципальною скарбницею (*arca publica*) міста Риму.

Бюджетна система Римської імперії мала і вертикальну структуру: на місцевому рівні також були створені скарбниці, за якими були закріплені власні доходи (в тому числі з місцевих податків), вони мали трансфертні відносини з центральною казною. При цьому завдяки бюджетній децентралізації місцеві скарбниці з плином часу відігравали дедалі значущу роль<sup>8</sup>.

Податкова система Римської імперії також набула високого ступеня розвитку. Саме в ній вперше податки поділяються на прямі (*tributa*) й непрямі (*vectigalia*). Основними прямими податками були поземельний (*tributum soli*, або *agri*) та подушний (*tributum capitis*, що згодом називався *capitalio*) податки. До речі, наприкінці четвертого десятиліття нашої ери імператор Калігула запровадив податок на доходи повій, який вважається першим в Європі податком з особистого доходу. Найвідомішими з непрямих податків можна назвати: податок з обороту, або акциз, на внутрішнє споживання за ставкою 1 %, податок з обороту при торгівлі рабами за ставкою 4 %, податок на звільнення рабів за ставкою 5 % їх ринкової вартості, акциз на сіль (його сплачували тільки жителі провінцій).

Октавіан ввів нові мита в усіх провінціях з усіх вивезених або ввезених на продаж товарів. Величина мит була диференційованою, у середньому ставка становила 5 %.

В імперії податки чітко розмежовувалися на державні та місцеві. До міст ще на початку існування імперії переходить збір прямих податків. Головними з них були згадувані земельний та подушний податки. Оподатковувалася й інша власність: нерухоме майно, живий інвентар (худоба), коштовності. За користування пасовиськами на території міст у провінціях також справлявся спеціальний податок (*scriptura*).

Крім того, місцеві органи влади справляли комунальний податок (*munera*), що спрямовувався виключно на

---

<sup>8</sup>Adams, Ch. For Good and Evil: The Impact of Taxes on the Course of Civilization / Charles Adams. – 2 Sub ed. – Madison Books, 1999. – 539 p.

потреби громади. Податки сплачувалися і у натуральній формі, і грошима.

Майже три століття створена Октавіаном Августом система державних фінансів залишалася практично незмінною, оскільки дозволяла успішно реалізовувати функції, що покладалися на публічну владу імперії. Проте через неконтрольоване зростання видатків та високу інфляцію вона почала втрачати свою ефективність.

Черговий етап реформ розпочав імператор Діоклетіан (284–305 рр.), який реформував податкову систему та започаткував перші елементи бюджетного планування. Головним і найсуперечливішим нововведенням стала заміна знецінених інфляцією грошових податків на натуральні. Після перепису населення та цензу майна були встановлені фіскальні одиниці: для людей – так звана *iuga* (один чоловік і жінка, оподатковувані порівну), для землі – *iugera* (близько 50 га).

Оскільки потреби держави, зокрема армії, стали також вираховуватися в натуральній формі (зерном, м'ясом, вином, олією тощо) на заздалегідь відому кількість фіскальних одиниць, то постала можливість скласти видатковий бюджет і відповідно до його обсягу щорічно встановлювати податкові ставки. Фактично так започаткувався бюджет держави у сучасному розумінні даного терміна, відповідно з'явилися зачатки бюджетного планування. Реформа Діоклетіана була останньою спробою підвищити ефективність функціонування системи державних фінансів Римської імперії.

Після падіння Римської імперії держава в Європі як публічний інститут на тривалий час втратила своє значення, відповідно була зруйнована налагоджена система державних фінансів. Абсолютні монархії, що виникли на руїнах імперії, на перших етапах свого розвитку не мали необхідності в складній архітектурі системи публічних фінансів. Функції монарха обмежувалися захистом населення та здійсненням правосуддя, тому для їх фінансового забезпечення не потрібно було запроваджувати розгалужені системи мобілізації фінансових ресурсів.

Дохід монарха, який у Середньовіччі уособлював собою публічну владу, складався з трьох головних елементів:

- нерегулярних доходів від успішного ведення війн;
- доходів від володіння власним майном, капіталом та особливими правами (регаліями);
- низки податків та зборів.

Значна частка доходів монархії, особливо на ранніх етапах розвитку (друга половина I тис. н. е.), забезпечувалася за рахунок війн. Власне, значна частина війн і розпочиналася тоді, коли певна країна потребувала додаткових матеріальних ресурсів для свого розвитку. Доходом монарха у разі успішного ведення воєнних дій проти інших країн були захоплені майно і землі, одноразові контрибуції, постійні данини з жителів захоплених і залежних земель тощо. Очевидно, що таке джерело доходів монарха та держави було досить ненадійним.

Крім того, витрати на ведення воєнних кампаній досить часто були співставними з отриманою вигодою, а часто навіть більшими. Закономірно, що ця стаття доходів втрачала своє значення, а на вищих етапах розвитку суспільства в принципі не могла бути значною.

Майнові володіння монархів (домени<sup>9</sup>) тривалий час були основним джерелом його доходів, а відповідно і доходів держави. В деяких країнах значний надлишок продукції, яку давали домени, був основою влади монарха чи місцевого правителя: за слабкого розвитку товарно-грошових відносин цей надлишок продукції він не міг обміняти на гроші, а тому розподіляв його між населенням, що робило останнє залежним від даного джерела існування і фактично від монарха. Проте у міру розвитку та зміцнення товарно-грошових відносин

---

<sup>9</sup>Домен (від лат. *dominium* – володіння) – у середні віки частина володінь короля або володіння будь-якого феодала, на яких вони господарювали власними силами. Як правило, домен складався з різних населених пунктів, укріплень, земельних ділянок, пасовищ і лісів. Свої домени були у герцогів, графів, баронів та інших феодалів. Домен короля міг і не бути найбільшим феодальним володінням у країні.

доходи монарха від його власності та капіталу невпинно скорочувалися. Це було обумовлено тим, що через концентрацію уваги на справах управління країною питання управління особистою власністю відсувалися на другий план, а тому ефективність ведення господарства монарха була значно нижчою, аніж у осіб, для яких ведення власного господарства було основним видом діяльності. Для прикладу: в Англії рента королівських земель, за свідченнями Адама Сміта<sup>10</sup>, була відчутно нижчою, аніж рента, яку отримували приватні землевласники. Прибуток правителів італійських міст-держав як власників торгового капіталу була значно нижчою, ніж у осіб, які займалися виключно торгівлею і не відволікалися на громадську чи державну діяльність. Не витримуючи конкуренції, монархи зрештою відмовлялися від своїх володінь та майна, тому доходи казни з даного джерела скорочувалися.

Водночас як ефективний, дієвий та стабільний інструмент мобілізації доходів поширеності та значущості набувала система податків і зборів. У королівствах Європи податки історично мали цільову спрямованість і запроваджувалися для покриття видатків на фінансування конкретних завдань, виконання яких населення делегувало монархові, або для покриття конкретних видатків на надання певних суспільних благ чи товарів. Зокрема, торговельне мито від початку було запроваджене з метою захисту торговців країни чи регіону від піратів на морі чи розбійників на суші, судовий збір – на виплату винагороди місцевому правителю (а згодом його чиновникам) за здійснення правосуддя, дорожні та каналні збори – відповідно на підтримання у придатному стані доріг та каналів. Навіть досить дивні податки, які інколи не є зрозумілими сучасникам, мали цільове обґрунтування. Для прикладу: податки (акцизи) на споживання чаю, хліба та шоколаду, які були запроваджені в Голландії в XV–XIX ст., були спрямовані на фінансування державних

---

<sup>10</sup>Сміт, А. Добробут націй. Дослідження про природу та причини добробуту націй / Адам Сміт. – К. : Port-Royal, 2001. – 594 с.

заходів (передусім військових) щодо розвитку та захисту торгівлі з тими країнами, з яких постачалися названі товари або сировина для їх виготовлення.

Податок на доходи населення у різних його формах також мав цільовий характер. На тому етапі, коли захист країни здійснювало народне ополчення, тобто більшість чоловічого населення, оборонна функція фінансувалася безпосередньо населенням, оскільки ополченці, як правило, власним коштом мали забезпечувати себе озброєнням та підтримувати своє існування під час війни. Проте згодом, коли значна частина населення почала займатися торгівлею та виробництвом, виявилось недоцільним відривати її від роботи для ведення воєнних дій. Понад те, ремісники чи торговці, клас яких постійно розширювався, відволікаючись на військову службу, фактично втрачали б джерело свого доходу – роботу, а тому просто не могли б профінансувати власне озброєння та існування. За таких умов більш доцільним і корисним було внесення ремісниками та торговцями до скарбниці монарха плати зі свого доходу на утримання регулярного війська.

Власне, в історичній ретроспективі виникнення податків на доходи, як правило, збігається із змінами в організації війська: переходом від народного ополчення до регулярної армії. Фактично на ранніх етапах розвитку європейських держав податок на доходи населення стягувався для конкретної мети – покриття видатків на захист країни.

Відновлення держави як публічного інституту в капіталістичну епоху закономірно супроводжувалося розширенням спектра її економічних функцій. Це було обумовлено дією низки чинників.

**По-перше**, економічна могутність почала розглядатися як один з головних чинників воєнно-політичної могутності держави, тому навіть абсолютні монархії почали приділяти значну увагу економічним проблемам держави.

**По-друге**, розширення політичного впливу класів торговців, промисловців, банкірів сприяло піднесенню

їх власних бізнес-інтересів у ранг державних, що обумовило розширення економічної компетенції центрального уряду. Сама ж держава почала розглядатися як інструмент реалізації інтересів не лише монарха, а цілих класів суспільства.

**По-третє**, демократичні процеси (поява та зміцнення представницьких органів влади) сприяли посиленню тиску широких верств населення на формування державної економічної політики. Джерелом влади стає нація (у політичному розумінні), що зміщує центр уваги діяльності держави з інтересів монарха та провладних суспільних класів і груп впливу на інтереси громадян.

З розвитком капіталістичних відносин почала розвиватися й наукова економічна думка, яка покликана була обґрунтувати нову систему економічних відносин. Державне втручання в економіку, яке потребувало збільшення доходів бюджету та відповідно розгалуження системи державних фінансів, знайшло своє обґрунтування в працях *меркантилістів*. Представники даного напрямку, що обстоював інтереси торгового капіталу, одними з перших доводили доцільність розширення компетенції держави в економічних питаннях. На їхнє переконання, визначальним чинником економічної могутності та джерелом доходів держави було активне сальдо грошового (згодом торгового) балансу, якого можна досягти лише через зростання експорту готової продукції та зниження обсягів її імпорту.

Звідси логічно випливало, що уряд має підтримувати торгівлю, особливо зовнішню, здійснювати розвиток внутрішнього виробництва, заохочувати створення мануфактур, торгових компаній тощо. Для цього меркантилісти пропонували застосувати комплекс адміністративних (обмеження заробітної плати, регламентації споживання тощо) та фіскальних (загороджувальні мита, акцизи тощо) інструментів державної політики.

Досить часто сучасні вчені інтерпретують вчення меркантилістів як «наукове лобіювання» державної підтримки торгівлі як галузі економіки. Якщо в працях раннього меркантилізму цей факт частково мав місце,

то думки пізніх меркантилістів видаються дещо системнішими та глибшими. Багато представників даної школи вбачали в розвитку торгівлі не просто джерело доходів, а й механізм стимулювання внутрішнього виробництва.

Зокрема, досить змістовні думки містяться у роботах **Антуана Монкретьєна де Ваттевіля**, одного з небагатьох прихильників напряму меркантилізму в економічній думці, який не був вихідцем «з торгового капіталу», а цікавився проблемами державного управління. Його праця «Трактат політичної економії» була своєрідним «*policy paper*» для французького короля, в якій були представлені напрями такої економічної політики, яка повинна була дозволити тогочасній Франції наздогнати в економічному розвитку своїх головних конкурентів на європейській арені – Англію та Голландію. Програма економічних реформ А. Монкретьєна ґрунтувалася на системі взаємозалежних ідей: економічної самодостатності держави, позитивного сальдо торгового балансу, активного розвитку промисловості, торгівлі й колоніалізму.

А. Монкретьєн поділяв головну ідею меркантилізму про те, що саме зовнішня торгівля є найважливішою складовою господарського комплексу країни. Водночас в успішній торгівлі він вбачав не лише джерело багатства, а передусім чинник розвитку економіки, зауважуючи, що якщо підприємець матиме широкі можливості для збуту своєї продукції, то це краще за все стимулюватиме його розвивати внутрішнє виробництво.

За словами А. Монкретьєна, торгівля є певним чином головною метою різних ремесел<sup>11</sup>, з чого випливало, що, підтримуючи торгівлю, держава підтримує внутрішнє виробництво.

Оскільки, на його думку, саме купці здатні забезпечити ринок для вітчизняної продукції, держава має здійснювати всебічну підтримку торгівлі як в межах країни,

---

<sup>11</sup>McNally, D. Political Economy and the Rise of Capitalism / David McNally. – Los Angeles : University of California Press, 1988.



так і через активізацію колоніальної політики. З метою формування сприятливого внутрішнього середовища для торгівлі він рекомендував державі (монархові) розвивати мануфактури, створювати громадські майстерні, що сприятимуть залученню до праці найбідніших верств населення, відкривати ремісничі школи, підвищувати якість продукції національного виробництва тощо.

А. Монкретьєн був одним з перших науковців Європи, який комплексно досліджував не лише господарство країни, а й роль у ньому державних фінансів. Викремивши регулюючу функцію як одну з пріоритетних функцій держави, він закономірно дійшов висновку про необхідність розбудови нової моделі податкової системи. А. Монкретьєн пропонував використовувати податки не тільки як джерело наповнення державної казни, а й як інструмент державного регулювання економіки. При цьому податкові інструменти він пропонував застосовувати не лише для стимулювання торгівлі, а й для вирішення низки соціально-економічних питань.

Зокрема, високі експортні мита на вивезення зерна, солі, льону та інших товарів першої необхідності були спрямовані на те, щоб наситити внутрішній ринок цими товарами та знизити ціни на них, що зробить їх доступнішими для народу. А. Монкретьєн зазначає, що «не наявність золота та срібла, не кількість перлів та алмазів робить державу багатою, а наявність предметів, необхідних для життя, і одягу: у кого їх більше, – у того більший достаток»<sup>12</sup>. Достаток золота, на його думку, створює лише передумови для багатства і добробуту країни, але не робить її багатою і успішною.

Разом з тим через впевненість у тім, що саме позитивний зовнішньоторговий баланс є джерелом багатства держави, фіскальні регулятивні заходи у А. Монкретьєна закономірно були спрямовані передусім на обмеження експорту сировини та імпорту готової продукції, для чого він запропонував чітку систему митних платежів.

---

<sup>12</sup>*Lublinskaya, A. D. French Absolutism : The Crucial Phase 1620–1629 / A. D. Lublinskaya. – Cambridge University Press, 2008.*

Основним фіскальним податком, що мав спрямовуватися на наповнення казни, А. Монкретьєн пропонував зробити податок на доходи населення. Він мав розраховуватися на підставі декларацій про доходи та власність, які мали надаватися жителями кожні п'ять років. Науковець обстоював ідею нейтральності даного податку, вважаючи за необхідне скасувати податкові пільги для дворян та землевласників, практика надання яких була поширеною в той час у Франції.

Зазначимо також, що А. Монкретьєн вважав за доцільне оподатковувати споживання товарів розкоші. На його переконання, це було необхідно для запобігання непродуктивного відпливу грошей з країни, а також забезпечувало додаткові доходи казни.

Інший прихильник меркантилізму **Жан Боден**, автор відомої праці «Шість книг про республіку», також обстоював необхідність всебічної підтримки торгівців, що включала заходи субсидування та протекціонізму.

Зокрема, він виступав за запровадження високого мита на ввезення промислових виробів (зниження конкуренції з боку іноземних виробників) і низьке – на ввезення продовольства та сировини. Державна влада, на його переконання, має забезпечувати монополії вітчизняних комерсантів усередині країни і на зовнішніх ринках<sup>13</sup>.

Для ефективної реалізації своїх функцій держава, за Ж. Боденом, має сформувати ефективну систему державних фінансів. До речі, вважається, що саме він ввів в науковий обіг термін «фінанси» для позначення сукупності ресурсів, необхідних для задоволення потреб держави. Значною заслугою Ж. Бодена є систематизація та класифікація державних витрат. Власне, це стало спробою визначити фінансову політику держави не лише як хаотичну мобілізацію доходів, а як системне управління доходами і видатками.

---

<sup>13</sup>Кучеренко, Г. С. Исследования по истории общественной мысли Франции и Англии XVI – первой половины XIX в. / Г. С. Кучеренко. – М. : Наука, 1981. – 319 с.

Ж. Боден детально розробив систему мобілізації фінансових ресурсів до бюджету. Він виділяв сім джерел доходу держави, які повинні виконувати фіскальну функцію, тобто наповнювати казну. Такими, на його думку, мали стати домени, воєнна здобич, подарунки дружніх держав, збори із союзників, доходи від торгівлі, мита з вивезення і ввезення товарів, податі з покорених народів. Податки з населення в його класифікації відсутні. На його думку, їх варто застосовувати лише в надзвичайних випадках, оскільки їх запровадження є значним подразником для населення.

Дослідник також розробив наукову класифікацію податків на доходно-майнові, тобто прями, які безпосередньо утримуються з джерела отримання доходу, та податки на споживання (непрямі), які встановлюються у вигляді надбавок до ціни товарів і послуг, а їх реальними носіями є споживачі. Проте ці положення Ж. Бодена, як і багато інших, не є його «ноу-хау», виявляючись інтерпретацією ідей з досвіду Римської імперії.

Загалом, на погляд автора, важливою науковою заслугою Ж. Бодена є те, що він заново відкрив для Європи принципи побудови системи державних фінансів Римської держави. Він ретранслював досить важливі та конструктивні ідеї з того часу в нову епоху, завдяки чому теорія державних фінансів отримала вагомий імпульс розвитку.

Ще одним важливим науковим напрямом, у межах якого приділено увагу окремим аспектам розвитку державних фінансів, була близька до меркантилізму школа *камералістів*<sup>14</sup> (від слова «камера» в значенні «державна скарбниця»). Її представники концентрували увагу на способах і механізмах мобілізації фінансових ресурсів до державної казни. Головним завданням уряду прихильники даного напрямку вважали наповнення скарбниці, оскільки саме обсяг надходжень до неї був критерієм багатства держави. У роботах аналізувалися

---

<sup>14</sup>*Бартенев, С. А.* Экономические теории и школы (история и современность) : курс лекций / С. А. Бартенев. – М. : БЕК, 1996. – 352 с.

насамперед питання підвищення ефективності адміністрування та збирання податків і зборів, розширення бази оподаткування, аналіз нових джерел мобілізації фінансових ресурсів тощо. Окрім податкових надходжень, камералісти досліджували можливість поповнення казни прибутками від державних земель, ресурсів, володінь.

Фінансове змінення держави було в них самоціллю, оскільки дозволяло посилити централізацію влади та подолати політичну роздробленість країни, що для тогочасних держав було досить актуальним завданням. Камералісти вважали, що держава має контролювати економіку (тотальне регулювання), активно втручатися в неї, не хештуючи навіть методами примусу.

В свою чергу *фізіократи*, піддаючи критиці меркантилізм та камералізм, наполягали на тому, що увага держави має бути спрямована не на розвиток торгівлі та нагромадження грошей, а на підтримку сільського господарства. Представники цієї школи виступали проти протекціоністських заходів. Вони прагнули запровадити вільний ринок сільськогосподарської продукції та її вільне вивезення за кордон. Відмова від широких державних субсидій промисловцям та торговцям, демонтаж протекціоністської функції та активної економічної політики за кордоном (колонізації та пошук нових ринків збуту) скорочували витратні статті казни. Вивільнені ресурси фізіократи пропонували спрямувати на скорочення податків та підвищення ефективності їх адміністрування.

Зокрема, вони висували пропозицію заміни численних прямих та непрямих податків єдиним податком на «чистий продукт» землевласників, звільнивши решту населення країни від будь-якого оподаткування.

Відомий представник школи фізіократів **Франсуа Кене** висунув ідею, що «чистий продукт», тобто надлишок продукції над витратами виробництва, створюється лише у сільському господарстві, оскільки тут «діє» природа, здатна збільшувати споживчу вартість. У промисловості відбувається не збільшення натуральних

вартостей, а лише їх складання, комбінування, зміна форм. «Чистий продукт» у Ф. Кене ототожнюється із земельною рентою, що її одержують землевласники<sup>15</sup>.

Ф. Кене обґрунтовував активну роль держави в економіці, проте ця роль не була настільки масштабною, як у меркантилістів, а об'єкт державної підтримки був зміщений з торгівлі та промисловості на сільське господарство. Економіст зазначав, що для розвитку останнього потрібно створити вигідні умови для капіталовкладень в нього, що можна досягти через зниження рівня оподаткування землеробів, зокрема фермерів.

Відповідно до власної моделі кругообігу капіталу Ф. Кене намагався реформувати і систему державних фінансів. Він вважав, що фіскальне навантаження непрямого оподаткування повинні нести класи суспільства, що споживають, а не виробляють «чистий продукт». До них Ф. Кене відносив «клас власників», до якого входять переважно власники землі, та «безплідний клас», до якого належать представники індустрії, торгівлі, ліберальних професій.

Щодо прямого оподаткування, то Ф. Кене вважав, що його потрібно покласти виключно на землевласників. Логіка цієї ідеї досить проста: оподатковуватися має чистий дохід, а його у суспільстві, на думку Ф. Кене, отримують лише землевласники у формі «чистого продукту».

Інший представник школи фізіократів **П'єр Буагільбер** значну увагу приділяв тому, як саме можна використовувати фіскальні інструменти для стимулювання економіки. Він вважав, що держава за допомогою розумної податкової політики може сприяти високому рівню споживання і попиту в країні.

П. Буагільбер доводив, що **збут і виробництво товарів неминуче застопориться, якщо сповільниться потік споживчих витрат**. Для того, щоб підтримувати цей рух, він пропонував зменшити податковий тиск на

---

<sup>15</sup>Кенэ, Ф. Избранные экономические произведения / Франсуа Кенэ. – М. : Соцэґгиз, 1960. – 551 с.

доходи незаможних верств населення, оскільки вони схильні швидко витратити свій дохід і, навпаки, збільшити частку вилучення до бюджету з доходу багатіїв, які схильні зберігати доходи і тим самим загострюють труднощі збуту продукції<sup>16</sup>.

Загалом ані у меркантилістів, ані у фізіократів ще не спостерігається системного та глибинного підходу до питань розвитку державних фінансів. Будучи орієнтованими на вирішення конкретних практичних питань, предметом їх дослідження була більшою мірою бюджетно-податкова та митна політика. Разом з тим вони зробили значний вклад у розвиток окремих складових системи державних фінансів. Саме меркантилісти та фізіократи доповнили фіскальну функцію податкової системи регулятивною, вказавши на нові інструменти системи державних фінансів в економічній політиці.

Опоненти названих шкіл, прихильники *класичної школи*, намагалися мінімізувати втручання уряду в природний стан речей, яким, на їх переконання, є ринок, та скоротити перелік функцій держави. Останні «класики» зводили до організації та підтримки функціонування економічної системи без втручання в економічні процеси. Держава є гарантом і захисником прав власності, стабільності національної валюти, законності та правопорядку тощо.

Англійська класична школа започаткувала дослідження основних принципів організації системи державних фінансів у ринкових умовах. Класики політекономії розглядали державу як небажаного конкурента приватному підприємству. З цих теоретичних позицій формувалися гасла ідеологів економіки вільної конкуренції – «дешевий уряд», «податки – неминуче зло» тощо.

Першим системно до фінансового забезпечення функцій держави підійшов **Уільям Петті**. Він визначив основні

---

<sup>16</sup>*Історія економічних учень* : підручник / Л. Я. Корнійчук, Н. О. Татаренко, А. М. Поручник [та ін.] ; за ред. Л. Я. Корнійчук, Н. О. Татаренко. – К. : КНЕУ, 1999. – 564 с.

функції держави, на основі яких сформував каталог державних видатків. До функцій держави він включав оборону, правосуддя, організацію й утримання навчальних закладів, шляхів, водогонів, мостів тощо. Інструментом мобілізації грошових ресурсів для фінансування реалізації цих функцій він визначав оподаткування споживання.

На його думку, податки можуть і мають застосовуватися для того, щоб забирати гроші у тих, хто витрачає їх на зайве споживання, і віддавати їх тим, хто здатен спрямовувати їх на корисні для держави цілі. У питанні про форми оподаткування У. Петті закономірно надавав перевагу непрямим податкам, закладеним у ціні споживчих товарів, передусім предметів розкоші, які не є, на його думку, життєво необхідними<sup>17</sup>.

На особливу увагу заслуговують міркування стосовно системи державних фінансів представника класичної політекономії **Адама Сміта** в праці «Добробут націй»<sup>18</sup>, багато з яких є базовими для цілого наукового напрямку і в наш час. Як противник втручання держави в економіку він виділяв лише три функції держави (монарха).

**Першим обов'язком монарха А. Сміт називає захист суспільства від насильства й посягань з боку інших незалежних суспільств.** Його можна виконати тільки за допомогою військової сили. Захист суспільства від посягань з боку інших незалежних суспільств вимагає дедалі більших видатків у міру розвитку суспільства, коли держава переходить від організації народного ополчення до застосування регулярної армії, а удосконалення зброї вимагає все більше коштів.

**Другим обов'язком правителя є захист кожного члена суспільства від несправедливості й утисків з боку інших членів суспільства (забезпечення правосуддя).** А. Сміт зазначає, що тривалий час судова влада

---

<sup>17</sup>*Петти, У.* Трактат о налогах и сборах / Уильям Петти // Классика экономической мысли : сочинения. – М. : Изд-во ЭКСМО-Пресс, 2000. – С. 8–76.

<sup>18</sup>*Сміт, А.* Добробут націй. Дослідження про природу та причини добробуту націй / Адам Сміт. – К. : Port-Royal, 2001. – 594 с.

правителя не тільки не потребувала видатків, а й була джерелом його доходу. «Відправлення правосуддя не тільки давало певний дохід правителеві, а й, здається, добування цього доходу було однією з головних вигід, що він їх розраховував отримати від відправлення правосуддя», – стверджував А. Сміт<sup>19</sup>. Особи, які звертали-ся до правосуддя, завжди були згодні платити за нього. Крім того, особу, визнану винною, окрім задоволення протилежної сторони, змушували сплатити певну пеню правителю.

Перехід до державного фінансування судової системи А. Сміт пояснює таким чином: «Коли з різних причин, переважно внаслідок постійного зростання витрат на захист народу від вторгнення інших народів, особистого майна правителя стало зовсім недостатньо для покриття витрат держави і коли народ заради власної безпеки неминуче мав сплачувати ці витрати шляхом різних податків, було запроваджено таку практику, коли за відправлення правосуддя ані правитель, ані чиновники, які заміняли його як судді, не одержували жодних подарунків. Суддям було призначено певну платню, що, як передбачалося, винагороджувала їх за втрату колишніх доходів від судочинства, подібно до того, як податки більш ніж винагороджували правителя за його втрати».

**Третім обов'язком правителя або держави, на думку А. Сміта, є «заснування й утримання таких суспільних установ і таких громадських робіт, які хай і найвищою мірою є корисними для великого суспільства в цілому, не можуть проте своїм прибутком відшкодовувати витрати окремої людини або невеликої групи людей; через це не можна очікувати, аби приватна особа чи невелика група приватних осіб засновувала й утримувала їх»<sup>20</sup>.** Окрім громадських установ і громадських робіт, потрібних для захисту суспільства і відправлення правосуддя, такими суспільними благами А. Сміт нази-

---

<sup>19</sup> Сміт, А. Добробут націй. Дослідження про природу та причини добробуту націй / Адам Сміт. – К. : Port-Royal, 2001. – 594 с.

<sup>20</sup> Там само.



вав громадські роботи та установи для сприяння торгівлі (дороги, мости, канали, морські порти) й заохочення народної освіти (громадські школи, майстерні).

Позитивним досягненням А. Сміта було те, що на виконання зазначених функцій держави він запропонував обґрунтовану та раціонально побудовану систему державних фінансів, чи не вперше в новій історії Європи визначивши доцільність запровадження системи цільових бюджетних фондів. Основною ідеєю А. Сміта в даному контексті було перенесення оплати публічних послуг на споживачів – через сплату податків за надання цих послуг. Зокрема, забезпечення правосуддя, на його думку, доцільно оплачувати за рахунок сплати судового мита. «Усі витрати на відправлення правосуддя легко можна покрити судовими митами, і, не наражаючи судове управління на будь-яку небезпеку розбещення, можна таким чином цілком позбавити суспільний дохід від цього, хай і не великого видатку», – зазначав А. Сміт<sup>21</sup>. Крім того, цільове фінансування, на його думку, було запорукою фінансової незалежності судової гілки влади від виконавчої.

Аналогічного підходу він дотримувався і щодо фінансування суспільних благ для здійснення функції заснування й утримання суспільних установ і робіт: «Немає потреби покривати витрати на громадські роботи з так званих громадських доходів, збирання та використання яких у більшості країн здійснює виконавча влада. Велику частину таких громадських робіт легко можна вести так, щоб одержувати спеціальний дохід, достатній для самостійного покриття витрат на них, не обтяжуючи загального доходу суспільства. Наприклад, шосейна дорога, міст, судноплавний канал можуть здебільшого облаштовуватися й утримуватися за рахунок невеликого збору з підвід, що користуються ними; гавань – помірним портовим потонним збором із суден, що навантажуються або розвантажуються в ній. Коли підводи, що проїжджають шосе

---

<sup>21</sup>Сміт, А. Добробут націй. Дослідження про природу та причини добробуту націй / Адам Сміт. – К. : Port-Royal, 2001. – 594 с.

або мостом, і баржі, що пливають судноплавним каналом, платять збір пропорційно своїй вазі або вантажопідйомності, вони платять на утримання цих громадських споруд у точній відповідності до завданого їм зношення та псування. Напевне, неможливо винайти справедливіший спосіб утримання цих споруд»<sup>22</sup>.

Загальний фонд державного бюджету (нецільовий), за А. Смітом, має бути запроваджений лише для фінансування тих суспільних благ, що споживаються всім суспільством. З цього приводу він зазначав: «Видаток для захисту суспільства й видаток на підтримування гідності глави держави здійснюється в інтересах загальної користі всього суспільства, тому справедливо, аби вони покривалися за рахунок загального оподаткування всього суспільства, причому різні його члени платять відповідно до своїх можливостей»<sup>23</sup>.

Прогресивними є думки А. Сміта стосовно децентралізації системи державних фінансів. З центральної казни, на його думку, мають фінансуватися виключно загальнодержавні суспільні блага, такі як оборона та діяльність публічної влади. Більшість інших суспільних благ та послуг мають бути передані до місцевих чи регіональних бюджетів, оскільки вони саме там споживаються. «Несправедливо, аби суспільство в цілому давало кошти на оплату витрат, здійснених на користь лише однієї частини цього суспільства», – цілком слушно зазначав А. Сміт<sup>24</sup>. Крім того, він доводив, що зловживання в бюджетній сфері на місцевому рівні завжди менші, ніж на центральному.

Значну увагу А. Сміт приділив також питанням наповнення казни. Зокрема, він сформулював чотири загальних принципи побудови податкової системи, що є актуальними і в наш час.

1. Громадяни держави мають за можливістю брати участь в утриманні уряду відповідно до своєї здатності

---

<sup>22</sup>*Сміт, А.* Добробут націй. Дослідження про природу та причини добробуту націй / Адам Сміт. – К. : Port-Royal, 2001. – 594 с.

<sup>23</sup>Там само.

<sup>24</sup>Там само.

й сил, тобто відповідно до доходу, яким вони користуються під протегуванням та захистом держави.

2. Податок, що його зобов'язується сплачувати кожна окрема особа, має бути точно визначеним, а не довільним. Термін сплати, спосіб сплати, сума платежу – все це має бути зрозумілим та чітким для платника й для будь-якої іншої особи. Невизначеність податку розвиває хабарництво та свавілля.

3. Кожен податок слід стягувати в той час або в той спосіб, коли і як платникові має бути найзручніше його сплатити.

4. Кожен податок має бути так задуманий та розроблений, аби він брав і утримував з кишені народу якомога менше понад те, що він приносить державній скарбниці.

При цьому А. Сміт пояснював, що податок може брати чи утримувати значно більше, ніж він приносить скарбниці, з чотирьох причин:

- по-перше, його збирання може вимагати значної кількості чиновників, платня яких поглинатиме більшу частину тієї суми, що її приносить податок, і вимагання яких можуть обтяжити народ додатковим податком;

- по-друге, податок може ускладнювати застосування праці населення й перешкоджати йому займатися тими промислами, що дають засоби для існування та роботу великій кількості людей;

- по-третє, конфіскаціями та іншими покараннями, що їх зазнають люди, які намагаються ухилитися від сплати податку, він може розоряти їх і таким чином знищувати ту вигоду, яку суспільство могло б одержувати від застосування їхніх капіталів;

- по-четверте, часті відвідини й неприємні розпитування збирачів податків можуть завдати людям багато зайвих хвилювань, неприємностей і утисків, і хоча неприємності не є видатками, однак вони, поза сумнівом, еквіваленті видаткам.

А. Сміт виділив і проаналізував основні податки, оцінивши їх з точки зору фіскальної та регулятивної ефективності. Податок на земельну ренту, за його словами,

зменшує зацікавленість та можливості землевласників у заходах з поліпшення земель. Всі податки на капітал та прибуток перекладаються на споживача, оскільки підприємець, сплачуючи їх зі свого прибутку, втрачає зацікавленість у веденні справ. Податки на заробітну плату знижують добробут населення.

Подушні податки А. Сміт вважав надміру витратними і несправедливими. Зокрема, він зазначав, що «подушні податки, якщо їх намагаються встановлювати відповідно до статку або доходу кожного платника, набувають цілком довільного характеру. Розміри статку кожної людини постійно змінюються, і, якщо не здійснюється ретельне розслідування, нестерпніше за будь-який податок і повторюване принаймні раз на рік, можуть бути визначені лише приблизно. Через це таке оподаткування має більшою або меншою мірою залежати від доброго або поганого настрою оцінщика, а отже, взагалі відрізнятися довільністю та невизначеністю»<sup>25</sup>.

Найоптимальнішим податком А. Сміт вважав акциз на споживання. При цьому предмети споживання він розподіляв на предмети необхідності та предмети розкоші. Податок на предмети необхідності він категорично відкидав як такий, що знижує рівень добробуту населення, особливо бідних верств, а от акциз на товари розкоші вважав найбільш доцільним та справедливим.

Загалом теоретичні положення А. Сміта стали базовими тезами не лише ліберальної економічної ідеології загалом, а й системи державних фінансів, які функціонують в таких економіках, зокрема багато його ідей зберігають свою актуальність і практичну цінність досі.

Новий етап у теорії державних фінансів пов'язаний з виявленням в економіці так званих провалів ринку. Вперше відповідні ідеї з'явилися в працях **Джона Стюарта Мілля**. З одного боку, як переконаний прихильник невтручання держави в економічні процеси він критикував політику бюджетної експансії в економіці, з іншо-

---

<sup>25</sup>Сміт, А. Добробут націй. Дослідження про природу та причини добробуту націй / Адам Сміт. – К. : Port-Royal, 2001. – 594 с.

го – розумів, що існують сфери діяльності, де ринковий механізм не здатний вирішити проблеми. Для визначення подібних випадків він запровадив поняття «ринкове безсилля», яке пізніше в економічній літературі трансформувалося в широковідомий нині термін «ринковий провал». Відкриття провалів ринку дозволило Дж. Мілль розширити ареал втручання уряду в економіку.

Дж. Мілль не розділяв принципу прихильників *laissez-faire*<sup>26</sup> про те, що функції уряду мають бути обмежені лише захистом від зовнішніх загроз та внутрішньої небезпеки. Він розрізняв обов'язкові та додаткові функції уряду. До обов'язкових функцій Дж. Мілль відносив ті, що нерозривно пов'язані з інститутом влади, або які історично виконуються урядом, зокрема мобілізація фінансових ресурсів для підтримки функціонування уряду, забезпечення та гарантування права власності та обов'язку виконання контрактів, забезпечення виконання та дотримання законів за допомогою судової системи та поліції.

Додатковими (факультативними) Дж. Мілль називає такі функції, які уряд перебрав на себе в процесі розвитку інституту держави. Серед них він виділяв такі, що є доцільними та важливими, зокрема розвиток та підтримка освіти, захисту дітей та молоді, забезпечення суспільних договорів (шлюб, спадок тощо), суспільних монопольних послуг (газ, вода, дороги, канали та залізниці), соціальний захист бідних, розвиток науки. Водночас він вважав що окремі функції, які взяв на себе уряд, не є доцільними, зокрема до таких належать захист внутрішнього виробництва, регулювання позикових відносин, обмеження конкуренції, обмеження щодо об'єднань робітників, обмеження свободи думки та слова.

На відміну від своїх однодумців (зокрема Д. Рікардо), Дж. Мілль не вважав, що державні видатки неодмінно призводять до зменшення накопичення капіталу. Водночас він був противником розширення бюджетних видатків. Для підвищення їх ефективності він пропонував

---

<sup>26</sup>Принцип мінімізації втручання держави в економіку.

не збільшувати фіскальний тиск, а переглянути статті видатків, зменшивши фінансування оборони та збільшивши видатки на соціально-економічні функції держави.

Особливу увагу Дж. Мілль приділяв питанням мобілізації фінансових ресурсів до бюджету, а також дослідженню податкової політики<sup>27</sup>. Як і інші представники класичної школи, він так само наголошував на необхідності дотримання загальних принципів оподаткування: справедливості, рівномірності, платоспроможності. Визначаючи податок як певну пожертву, він робив залежним її тягар не від розміру доходу до оподаткування, а від величини того, що залишається після сплати податків.

Відтак, Дж. Мілль звертав увагу на те, що навіть за низької ставки оподаткування податковий тягар може бути занадто важким, якщо кошти, що залишилися у тієї чи іншої особи, не можуть забезпечити задоволення її першочергових потреб.

Для того, щоб забезпечити ефективну і дієву податкову систему, він пропонував запровадити п'ять видів податків.

1. Податок з доходу громадян за винятком частини доходу, що необхідна платнику податку для проживання. До речі, Дж. Мілль був першим, хто обґрунтував введення неоподаткованого мінімуму доходів громадян, розмір якого, на його думку, мав бути не меншим, ніж прожитковий мінімум.

2. Податок на житлову нерухомість. Англійський економіст розглядав його як альтернативу податку з доходу і вважав більш справедливим і більш ефективним податком, оскільки він не оподатковував збереження – джерело потенційних інвестицій в економіку.

3. Податки на предмети розкоші. При цьому до цієї групи товарів Дж. Мілль відносив також чай, вино, спирт, каву, цукор тощо.

---

<sup>27</sup>*Mill, J. S. Principles of Political Economy with some of Their Application to Social Philosophy / John Stuart Mill. – USA : Hackett Publishing Company, 2004.*

4. Податок на спадщину, що мав справлятися за прогресивною шкалою.

5. Податок на землю (із земельної ренти), база оподаткування якого має розраховуватися на основі визначення ринкової вартості землі.

Податок на доходи, податок на житлову нерухомість та податки на розкіш, на думку Мілля, формують систему оподаткування витрат. Їх учений називав найбільш справедливими з точки зору розподілу податкового тягаря у суспільстві. Натомість податки на спадщину та на землю він вважав податком на незароблений дохід та стверджував, що саме вони мають бути спрямовані на фінансування державних благ і послуг.

Значним внеском Дж. Мілля у теорію державних фінансів стала його концепція державного боргу. Вказуючи на можливість витіснення приватних інвестицій через активну боргову політику уряду, він не був догматичним прихильником необхідності зменшення боргової активності держави. Зокрема, він зазначав, що за умови, коли в країні є профіцит капіталу, державний борг не є шкідливим для макроекономічної стабільності. Крім того, у разі надзвичайних видатків (наприклад, на ведення війни) борг є ефективнішим інструментом мобілізації додаткових ресурсів, ніж підвищення та збільшення кількості податків.

Загалом, обстоюючи тезу про необхідність максимального обмеження втручання уряду в економіку, представники класичної політекономії допускали розширення втручання держави в окремі сфери суспільних відносин, де вирішити комплекс проблем ринковими методами практично неможливо. Проте з ускладненням економічної та політичної систем та переосмисленням ролі держави як такої і в економічній сфері зокрема державні функції потребували розширення, доповнення та деталізації.

У II половині XIX ст. з'явилася об'єктивна необхідність у втручанні держави в економіку, яка була викликана потребами подолання економічних криз, стримування зростання безробіття, пом'якшення соціальних

наслідків стихії ринку. На цьому підґрунті з'явилися ідеї активної ролі держави в економічному житті країни, що їх обґрунтовували **Карл Маркс** та **Фрідріх Енгельс**. Обидва вчені не приділяли окремої уваги системі державних фінансів, проте досліджували її окремі аспекти.

Стосовно причин виникнення державних фінансів Ф. Енгельс наголошував на їх тісному взаємозв'язку з виникненням держави. «З появою держави виникли податки як матеріальна основа її існування. Оскільки держава несе господарсько-організаторську і культурно-виховну функції, вона повинна володіти відповідними фінансовими ресурсами у вигляді грошових фондів», – зазначав він<sup>28</sup>. Загалом, Ф. Енгельс розглядав державу в досить вузькому сенсі. В його поглядах вона виступає виключно як інструмент панівного класу «і в усіх випадках залишається по суті машиною для придушення пригнобленого, експлуатованого класу»<sup>29</sup>. Фінансова система держави зводиться до механізму фінансового забезпечення держави як інституту.

Займаючись не лише теоретичними проблемами, а й розробленням конкретних заходів державної політики, Ф. Енгельс певну увагу приділяв дослідженню податкової системи. Він був категоричним противником непрямих податків. Теза про це міститься в маніфестах низки комуністичних та робітничих партій європейських країн, у підготовці яких Ф. Енгельс брав активну участь.

У перспективі, за вченням Ф. Енгельса, держава як інститут мала відмерти, відповідно з нею – і система державних фінансів. Власне, саме питання про функціонування публічних фінансів, їх архітектури та функцій за нової «недержавної» організації публічних фінансів залишилося відкритим.

Класична школа та марксизм висловлювали полярні точки зору щодо діапазону функцій держави від мінімального втручання до контролю за всіма сферами

---

<sup>28</sup> *Енгельс, Ф.* Происхождение семьи, частной собственности и государства.

<sup>29</sup> Там само.



суспільних відносин відповідно. Обмежений перелік функцій вимагав мінімального фінансового забезпечення, тому «класики» ставали проти розширення системи державних фінансів, обмежуючи його доходами від сплати помірних податків. Марксисти, навпаки, прагнули одержавити фінансові відносини, перевівши їх більшу частину в публічну площину. На початку ХХ ст. спостерігається певна конвергенція цих двох колись протилежних систем наукових поглядів.

Позиції представників «ринкового фундаменталізму»<sup>30</sup> особливо похитнулися в період Великої депресії (1928–1932 рр.). Економіка вільного ринку, навіть такого розвиненого, як у США, виявилася надто уразливою до циклічних спадів. Ринкова економіка і до того переживала періоди безробіття та охолодження ділової активності, проте за часів Великої депресії рівень безробіття у США сягнув 25 %, а національний продукт порівняно з піковим 1928 р. зменшився приблизно на 30 %, що поставило країну на межу існування. Лише завдяки активній ролі уряду ситуацію вдалося стабілізувати.

**Наслідком найбільшої економічної кризи світу стала підірвана довіра до ринку як найефективнішого механізму економічного розвитку. У 30-х роках зростає популярність ідей активного державного втручання в економіку та розширення функцій держави.**

Найбільш глибоке і всебічне обґрунтування необхідності посилення економічної компетенції держави було зроблене англійським економістом **Джоном Мейнардом Кейнсом** у роботі «Загальна теорія зайнятості, процента і грошей»<sup>31</sup>. Він зазначив такі об'єктивні причини необхідності державного регулювання економічних процесів.

---

<sup>30</sup>Даним терміном Дж. Сорос досить влучно охарактеризував комплекс економічних течій, що абсолютизують роль, значення та ефективність ринку у суспільстві.

<sup>31</sup>*Кейнс, Дж. М. Общая теория занятости, процента и денег / Дж. М. Кейнс // Классика экономической мысли : сочинения. – М. : Изд-во ЭКСМО-Пресс, 2000. – 780 с.*

1. Відсутність досконалої конкуренції: у багатьох галузях існують переваги для великого виробництва, що призводить до монополій або олігополії.

2. Наявність певної категорії товарів, для яких ринковий механізм визначення ціни не працює. Наприклад, національна оборона – це «товар», якому не можна встановити ціну і продавати його на ринку. З цієї ж причини держава бере на себе відповідальність за його виробництво і водночас змушує громадян оплачувати продукцію.

3. Невідповідність цін і витрат деяких виробництв суспільному ефекту від продукції, наприклад, охорона навколишнього середовища, розвиток освіти, охорона здоров'я. Держава у таких випадках втручається у механізм ціноутворення або виділяє дотації на виробництво таких товарів і послуг.

4. Наявність ринків, на яких адаптація здійснюється повільно і досить болісно порівняно з класичною моделлю саморегулювання, наприклад, ринок робочої сили.

З появою кейнсіанства перелік функцій держави доповнюється антициклічною (стабілізаційною), а в межах економічної функції дедалі більшої ваги набуває соціальна, що починає розглядатися як паритетна складова економічної політики.

Основним інструментом стабілізаційної функції є бюджетно-податкова політика. Дж. Кейнс розширює регулятивну роль податків, вважаючи, що маніпуляціями зі ставками податків можна зменшити амплітуду коливання ділової активності. Згідно з теорією Дж. Кейнса бюджетно-податкова політика, орієнтована на стимулювання економіки та подолання безробіття, передбачає зростання державних витрат і скорочення податків, а бюджетно-податкова політика, спрямована на зниження інфляції, навпаки, вимагає скорочення державних витрат за одночасного зростання податків. На його переконання, грошово-кредитна політика порівняно з бюджетно-податковою політикою справляє слабкіший вплив на стабілізацію економіки.

Після Дж. Кейнса система державних фінансів, а також аспекти її розвитку стали одними з найцікавіших

предметів дослідження різних економічних шкіл. Зростання ролі та суспільного значення системи державних фінансів вимагало якісно нового обсягу інформації та знань у цій сфері економіки, що зумовило необхідність становлення теорії державних фінансів як самостійного напрямку науки.

Власне, більшість теорій та підходів у сфері державних фінансів ґрунтуються на дослідженні функцій держави. Саме вони розглядаються як першопричина виникнення державних фінансів. Зокрема, саме це є основою поглядів класика науки про систему державних фінансів **Річарда Масгрейва**. Він систематизував функції держави в три основні блоки:

- надання суспільних товарів і послуг (алокаційна функція);
- коригування доходів (дистрибутивна функція);
- підтримка високого рівня зайнятості (стабілізаційна функція)<sup>32</sup>.

Запропонована класифікація є надто узагальненою, але дозволяє охопити практично весь спектр економічних функцій сучасної держави. Вона значно розширює сферу втручання уряду в економіку порівняно з ринковою ідеологією.

На основі узагальнення інструментів державної економічної політики у різних країнах Р. Масгрейв систематизував інструменти, за допомогою яких держава може реалізовувати свої функції. Зокрема, держава може впливати на надання суспільних товарів і послуг (алокаційна функція), а отже і на розподіл обмежених ресурсів економіки шляхом:

- прямого надання певних благ за рахунок бюджетних коштів (наприклад, будівництво та експлуатація доріг і інших об'єктів інфраструктури, державні замовлення на виконання суспільних робіт, розвиток державних підприємств);

---

<sup>32</sup>Масгрейв, Р. А. Государственные финансы: теория и практика : [пер. с 5-го англ. изд. [1989] / Р. А. Масгрейв, П. Б. Масгрейв. – М. : Бизнес Атлас, 2009. – 716 с.

- надання державної підтримки приватним підприємствам, які пропонують суспільні блага за ціною, що є нижчою за собівартість;
- часткового перебирання державою підприємницького ризику (надання гарантій щодо пов'язаних з ризиком видів підприємницької діяльності – експортних операцій, інноваційного розвитку);
- використання податків та зборів як інструменту управління виробництвом або споживанням (запровадження зборів за очищення води та утилізацію сміття, надання податкових пільг у сфері охорони довкілля);
- формування податкової системи з урахуванням економічної та структурної політики (наприклад, надання пільг для інвестицій і заощаджень).

Дистрибутивна функція держави, за Р. Масгрейвом, реалізується через систему оподаткування та державних трансфертів, які дозволяють зменшити розрив між різними прошарками населення, а отже, сприятимуть соціальній стабільності та більшій економічній ефективності. Стабілізаційна функція реалізується через здійснення дискретної бюджетно-податкової політики.

Важливий внесок у дослідження системи державних фінансів зробив один з основоположників теорії суспільного вибору **Джеймс Б'юкенен**. Він вказує на те, що держава має забезпечувати індивідів суспільними благами, якими приватний сектор не може задовольнити суспільство («держава, що виробляє»), та захищати права громадян, закріплених у конституційному договорі («держава, що захищає»)<sup>33</sup>.

Разом з тим, розглядаючи динаміку економічних функцій держави, дослідник наголошував на небезпеці розростання розміру держави та розширення компетенції уряду. Дж. Б'юкенен стверджував, що «демократія без меж» призводить до зниження ефективності виконання державою своїх функцій. «Держава-виробник» нарощує свій бюд-

---

<sup>33</sup>Б'юкенен, Дж. Политическая экономия государства благосостояния / Джеймс Б'юкенен // Мировая экономика и международные отношения. – 1996. – № 5. – С. 46–52.

жет, що призводить до певного кумулятивного ефекту: великі бюджети – більше державних службовців – більше виборців, що голосують за розширення державних програм. «Держава-захисник», яка має тільки забезпечувати захист індивідуальних прав, бере на себе дедалі більше повноважень, змінює самі конституційні норми, а отже, базу структуру прав громадян без їхньої згоди<sup>34</sup>.

Згідно з Дж. Б'юкененом державні фінанси – це кошти, які за суспільною згодою стягуються державою з юридичних та фізичних осіб та використовуються для суспільних потреб і функцій. Вибір пріоритетів функціонування державних фінансів здійснюється через механізми політичної демократії. Її ідеальні суб'єкти – люди демократичних переконань, які усвідомлено сприймають державні фінанси як сукупність грошових зобов'язань і взаємних послуг громадян та держави. З такого погляду у сфері державних фінансів демократія діє як система взаємовизнаних прав і зобов'язань: сплачуючи податки, громадяни виражають свою фіскальну лояльність державі, котра у свою чергу – через бюджетний процес – визначає та легітимізує спільні інтереси та потреби громадян, а через бюджет задовольняє їх.

Серед сучасних концепцій державних фінансів досить популярною в західній науковій думці є теорія фіскального обміну, засновниками якої є шведські економісти **Кнут Віксель** та **Ерік Ліндаль**. Вихідна теза їх теорії полягає в тому, що політика є своєрідним ринком суспільних благ, а податок є вираженням їх ціни. Концепція (модель) добровільного обміну Ліндаля-Вікселя стверджує, що для досягнення рівноваги (ситуації, за якої громадяни готові добровільно сплачувати податки) необхідно, щоб податкове зобов'язання кожного платника дорівнювало граничній корисності (додатковій корисності додаткової одиниці блага) отриманого ним суспільного блага. За таких умов, на думку шведських економістів, суспільні

---

<sup>34</sup>Б'юкенен, Дж. Введение в конституционную экономическую теорию / Джеймс М. Б'юкенен // Адам Смит, Джон М. Кейнс, Джеймс М. Б'юкенен. – М. : МГУ, 1996.

блага, забезпечувані за рахунок державних і місцевих бюджетів, в демократичній правовій державі будуть фінансуватися коштом добровільних податкових платежів на основі досягнутої між платниками і державою угоди (суспільного договору) на умовах консенсусу.

Теорія фіскального обміну є досить корисною з точки зору побудови справедливої ефективної системи державних фінансів. Зокрема, досить обґрунтованою є ідея К. Вікселля щодо необхідності максимального зближення платника податку та отриманого ним суспільного блага. Реалізувати її можна за такої моделі, коли кожне суспільне благо, надане державою, буде фінансуватися за рахунок окремого цільового податку, сплаченого споживачем такого блага. Для прикладу: дорожнє господарство країни фінансуватиметься за рахунок надходження транспортного податку, що сплачують власники транспортних засобів, які є безпосередніми споживачами доріг як суспільного блага.

Водночас теорія фіскального обміну є дещо спрощеною моделлю реальності. У жодній країні світу громадяни не сплачують добровільно податки, очевидно, не сприймаючи суспільні блага як товар, що пропонується на «політичному» ринку. При бюджетному фінансуванні суспільних благ багато людей мають спокусу ухилитися від їхньої оплати, тобто намагаються безкоштовно скористатися благами, оплаченими іншими громадянами.

У середині ХХ ст. поширеності набули концепції, які пояснюють доцільність втручання держави в економіку необхідністю подолання вже згадуваних провалів ринку. Прихильники цих концепцій доводять, що в економіці існують такі ситуації, вирішення яких ринок забезпечити не в змозі. Через це частину функцій в управлінні економікою держава має перебрати на себе.

Питанню, які саме функції держава може реалізувати ефективніше, ніж ринковий механізм, значну увагу приділив **Джозеф Стігліц**<sup>35</sup>. Він досить детально об-

---

<sup>35</sup> *Стігліц, Дж. Е.* Економіка державного сектору / Дж. Е. Стігліц ; пер. з англ. А. Олійник, Р. Скільський. – К. : Основи, 1998. – 854 с.

ґрунтував залежність між функціями держави, системою державних фінансів та системою оподаткування. Дж. Стігліц одним з перших обґрунтував видатковий принцип побудови системи державних фінансів, тобто виходячи не з наявних ресурсів, а з видаткових потреб на реалізацію функцій держави.

Закономірно, що питання про те, які функції має виконувати держава, було наріжним каменем концепції державних фінансів Дж. Стігліца. Він вказує на шість випадків (ринкових провалів), за яких ринок не є ефективним.

**1. Неєфективність конкуренції.** Щоб ринок функціонував ефективно, має існувати досконала конкуренція. Проте в реальному житті далеко не всі ринки є конкурентними. На одних ринках функціонують картельні об'єднання, інші за своєю природою не можуть бути конкурентними. До останніх належать так звані природні монополії, для яких характерне явище ефекту зростаючого масштабу. Йдеться про ті випадки, коли витрати на виробництво (на одиницю випуску продукції) зменшуються разом із зростанням масштабу виробництва. Прикладами природних монополій є виробництво електроенергії, водогінні мережі, залізниці, стаціонарний телефонний зв'язок тощо.

Незалежно від того, якою є природа монополії, відсутність державного регулювання призведе до порушення функціонування ринку. Учасники ринку, зловживаючи своїм становищем, штучно підтримуватимуть високі ціни за мінімізації інвестицій у якість товарів та послуг. Через це більшість країн не лише реалізують політику щодо зміцнення та розвитку ринків, а й паралельно здійснюють жорстку боротьбу зі штучними монопольними утвореннями. Як правило, в розвинених країнах функціонують антимонопольні органи влади, що слідкують за дотриманням ринкових правил учасниками ринку. Стосовно природних монополій можливим засобом забезпечення їх суспільно прийнятної поведінки є альтернатива: державна власність – державне регулювання. В другому випадку механізм ціноутворення здійснюється через формування спеціальних комісій чи комітетів, в

рамках яких у процесі діалогу між виробниками, споживачами та державою визначаються прийнятні для всіх сторін цінові параметри. Наприклад, в Україні такою є Національна комісія регулювання електроенергетики, яка визначає тарифи на газ, електричну та теплову енергію, виробництво і реалізація якої є монополізованими.

**2. Наявність товарів суспільного споживання.** Як вже зазначалося вище, існують деякі види товарів, що не пропонуються на ринку або якщо і пропонуються, то у недостатній кількості. Такі товари називаються суспільними благами<sup>36</sup>. Блага, витрати за додаткове користування якими ще однією людиною дорівнюють нулю і використання яких не можна обмежити, називаються «чистими товарами суспільного споживання».

У виробництві цих благ не діють такі чинники, як конкуренція та прибуток, а рівень їх споживання не залежить від ціни – грошового виразу вартості, якої вони коштують суспільству. Користування подібними благами не має кількісних обмежень, вони доступні для загального споживання навіть тим, хто за них не сплачує. Закономірно, що ринок не здатен забезпечити пропозицію подібних товарів, тому цю роль перебирає на себе держава. Бюджет при цьому розглядається як результат відмови суспільства від реалізації деяких приватних інтересів заради розширення пропозиції суспільних благ. Перерозподіл ресурсів на користь бюджету та розширення за його допомогою фінансування суспільного споживання досягається лише за рахунок відповідного скорочення обсягу благ, що реалізуються через ринок.

**3. Наявність екстерналій.** В економіці трапляються випадки, коли підприємство створює певне благо для інших, але не одержує еквівалентного прибутку або, навпаки, продукує збитки для інших, не покриваючи їх. Такі побічні зовнішні ефекти отримали в економічній літературі назву «екстерналії». Ситуації, коли дії одно-

---

<sup>36</sup>Низка економістів до поняття «суспільні блага» включає абсолютно все, що робить держава, навіть саме державне управління.



го суб'єкта ринку завдають шкоди іншим, називаються негативними зовнішніми ефектами (негативними екстерналіями), а ситуації, коли дії суб'єкта ринку дають благо іншим – позитивними зовнішніми ефектами (позитивними екстерналіями). Класичним прикладом негативних екстерналій є забруднення навколишнього середовища. Підприємство, що продукує шкідливі для організму відходи, завдає шкоду здоров'ю жителів, які мешкають довкола нього і які через це змушені витратити додаткові кошти на своє лікування. Таким чином, витрати, що їх мало б нести підприємство, перекладаються на плечі населення. Прикладом позитивних екстерналій є будівництво нової лінії метро, в результаті чого ціни на житлову нерухомість поблизу нових станцій досить часто зростають. Власники квартир отримують значну вигоду, проте держава не отримує нічого.

У кожній з названих екстерналій розподіл ресурсів, здійснюваний через ринковий механізм, виявляється неефективним. Збільшення витрат населення, яке змушене купувати ліки від хвороб, пов'язаних із забрудненням навколишнього середовища, без державного втручання не хвилюватиме підприємство, що може збільшити в такий спосіб свої прибутки. Зрештою тиск на навколишнє природне середовище був би значно вищим.

Держава здійснює політику мінімізації негативних екстерналій у різний спосіб. Наприклад, через регламентацію прав і обов'язків суб'єктів ринку. Зокрема, встановлюються норми вмісту шкідливих речовин у вихлопних газах, а також обмеження щодо забруднення повітря, води тощо. Крім того, держава може використовувати систему податків і штрафів з підприємств, що створюють негативні екстерналії, і заохочувати тих підприємців, що створюють позитивні екстерналії.

**4. Неповні ринки.** Чисті товари суспільного споживання та послуги не є єдиними, які не здатні адекватно запропонувати приватні ринки. Ті сегменти, де ринок не в змозі задовольнити попит на товари та послуги за прийнятними для громадян цінами, називаються неповними ринками. Яскравими прикладами таких є ринки

страхування та ринки капіталу. Не тільки український, а й більшість урядів інших країн фінансують програми з надання доступних кредитів для певних категорій населення чи підприємств. Така політика зумовлена тим, що ринок не може запропонувати фінансові ресурси за необхідними для держави відсотковими ставками окремим групам населення (наприклад, молодим спеціалістам на придбання житла). Аналогічна ситуація із страхуванням населення від професійних захворювань, тимчасової втрати працездатності, безробіття.

**5. Недостатність інформації.** Населення та підприємства не завжди володіють повною інформацією стосовно товарів, представлених на ринках. Щоб оцінити якість харчових продуктів, потрібно не лише мати спеціальні вузькогалузеві знання, а й професійне обладнання. Уряд бере на себе інформаційну функцію, ліквідуючи дефіцит відповідної інформації. Він може зробити це різними способами: зобов'язати виробників сертифікувати свою продукцію чи публікувати необхідну інформацію (наприклад, склад продукції), проводити самостійно інформаційні кампанії (щодо шкідливості алкогольної та тютюнової продукції).

Крім того, інформація як така сама є товаром суспільного споживання. Держава зацікавлена в поширенні інформації, оскільки це підвищує ефективність функціонування ринків.

**6. Безробіття, інфляція, охолодження економіки.** Мабуть, найпоширенішими симптомами ринкових невдач є підвищення рівня безробіття, зростання цін та спади виробництва. Кейнсіанство, а також його нові течії доводять, що в окремих випадках держава має взяти на себе роль локомотива економічного зростання. Те, що дані ідеї є досі актуальними, довели антикризові дії різних країн під час глобальної фінансово-економічної кризи 2008-2009 рр. Щоб компенсувати скорочення приватних інвестицій, більшість урядів зменшували фіскальний тиск на економіку та розширювали державні видатки на інфраструктурні проекти, стимулюючи таким чином ділову активність.

Варто зазначити, що наявність вказаних шести провалів ринку не вичерпує аргументів на користь активної ролі держави в економіці. Ефективна економіка свідчить про те, що ресурси суспільства розподілено найефективніше. Але **найефективніший розподіл ресурсів ще не означає ефективного розподілу доходів між членами суспільства**. Конкурентні ринки здатні породжувати разючий розрив між рівнями доходів різних груп населення, що створює значні ризики для соціальної та економічної стабільності. Для зменшення нерівності в доходах держава здійснює їх перерозподіл через різноманітні соціальні програми у формі трансфертних платежів.

Виконання державою своїх функцій для ліквідації ринкових провалів потребує певного обсягу фінансових ресурсів. Оптимальним механізмом фінансування функцій держави Дж. Стігліц вважає не пряме асигнування, а бюджетні програми. Вони мають містити визначення конкретного провалу ринку, на подолання якого спрямовуються бюджетні кошти, аналіз наслідків затвердження бюджетної програми, альтернативні шляхи реалізації поставлених завдань і критерії ефективності її виконання.

Значним здобутком Дж. Стігліца стало розроблення концепції бюджетного федералізму, в якій він обґрунтовував доцільність децентралізації фінансових ресурсів і повноважень держави.

Особливу увагу вчений звертав також на податкову політику. Він намагався знайти оптимальну комбінацію податків, що, з одного боку, дозволяли б наповнювати бюджет для фінансування видатків держави, а з іншого – були нейтральними щодо поведінки платників податків. «Добра» податкова система, на думку Дж. Стігліца, має п'ять властивостей.

1. Економічна ефективність – не перешкоджати ефективному розподілу ресурсів.

2. Адміністративна простота – бути простою та відносно недорогою.

3. Гнучкість – бути здатною швидко (в деяких випадках автоматично) відповідати на зміну економічних обставин.

4. Політична відповідальність – бути спроектованою так, щоб індивіди були переконані в доцільності податкових стягнень.

5. Справедливість – бути справедливою для всіх індивідів.

Наукові погляди Дж. Стігліца стали основою багатьох сьгоднішніх теорій державних фінансів. Окрім базових методологічних положень та цікавих теоретичних ідей, його роботи містять конкретні практичні механізми реалізації цих ідей.

У середині ХХ ст. з'явилися наукові течії, що в центр уваги своїх досліджень поставили питання оптимальності та справедливості розподілу доходів населення. Особливо поширеними у сучасному світі є погляди прихильників *концепції суспільства добробуту*, основною тезою якої є ідея забезпечення високих життєвих стандартів у суспільстві. Це досягається не лише перерозподілом доходів населення з метою вирівнювання рівня життя, а й пропозицією широкого спектра суспільних благ, надання яких фінансується переважно державою.

Як зазначалося вище, такі товари і послуги ринкова система або не виробляє взагалі, або виробляє в досить обмеженій кількості.

Центральним механізмом перерозподілу національного доходу закономірно є система державних фінансів. Виходячи з цього, прихильники концепції суспільства добробуту розробляють такі моделі державних фінансів, що забезпечуватимуть найефективніший і справедливий розподіл ресурсів та доходів. Вони зробили значний внесок у дослідження архітектури бюджетної системи, розроблення механізмів адміністрування податків, визначення оптимального рівня податкового навантаження на економіку тощо.

Таким чином, виникнення системи державних фінансів міцно пов'язується з еволюцією функцій держави. У процесі історичного розвитку вони об'єктивно розширюються, що потребує розбудови складної системи фінансового забезпечення їхньої реалізації. З часів Римської держави і дотепер науковці та практики

здійснювали пошук оптимальної та ефективної системи державних фінансів, що дозволила б вирішити широкий перелік завдань, що стоять перед урядом, та одночасно не була б надмірним тягарем для громадян.

Аналізуючи погляди різних наукових шкіл та практику функціонування державних фінансів у різних країнах за різних часів, можна виокремити певні універсальні положення, дотримання яких дозволить створити умови для досягнення ефективності та дієвості системи державних фінансів. Водночас через відсутність консенсусу щодо переліку сфер та ситуацій, втручання держави в які є доцільним, залишається ще досить багато думок стосовно моделі державних фінансів. Ще дискусійнішими є конкретні механізми функціонування системи державних фінансів, які можуть бути ефективними в одних країнах, але продукувати негативні ефекти в інших.

Загалом система державних фінансів була і, очевидно, залишиться в подальшому дуже індивідуальним суспільним інститутом, ефективність та дієвість якого залежить швидше від його гармонізації з економічними, політичними та соціальними умовами відповідної країни, ніж від вже наявного досвіду функціонування в інших державах.

## **1.2. ДЕРЖАВНІ ФІНАНСИ У СУЧАСНІЙ ДЕРЖАВІ: СТРУКТУРА, ФУНКЦІЇ ТА ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ**

Починаючи з ХІХ ст. держава як публічний інститут відчутно розширила свій вплив на різні сфери суспільних відносин. Значною мірою це було пов'язано з підвищенням ефективності самого інституту держави, яка продемонструвала здатність дієво розв'язувати суперечності інтересів різних груп і класів суспільства. Позитивний досвід державного управління в окремих сферах, таких як захист конкуренції, забезпечення соціального захисту населення, надання суспільних благ тощо, сприяв розширенню популярності використання механізмів державного управління і в інших сегментах господарського комплексу.

Крім того, в окремих випадках (зокрема при подоланні провалів ринку) держава виявила себе більш ефективним менеджером регулювання економічних відносин, аніж приватний капітал.

Сьогодні держава перебирає на себе значну кількість функцій, виступаючи в ролі активного регулятора суспільних відносин. Систематизуючи досвід різних країн, можна виділити такі функції держави у соціально-економічній сфері.

**1. Інфраструктурна функція**, яка полягає у формуванні та підтримці функціонування економічної системи через створення публічних інститутів, передусім грошово-кредитної системи, фондового ринку, договірного права тощо. У ринкових економіках держава є гарантом і захисником прав власності, законності й правопорядку, стабільності національної валюти. Крім того, будучи єдиним суб'єктом легального примусу, держава встановлює «правила гри», що регулюють організаційно-економічні та соціально-економічні відносини.

**2. Захист конкуренції.** Конкуренція є основним регулюючим механізмом у ринковій економіці, що забезпечує її ефективність, тому підтримка та захист

конкуренції виокремлюються у самостійний напрям державної політики. Держава створює та фінансує широкий спектр інститутів, спрямованих на формування ринку, максимально наближеного до досконалого, а також для протидії спробам обмеження конкуренції, в тому числі антимонопольні органи, національні комісії регулювання природних монополій тощо.

**3. Стимулювання економічного розвитку та максимально ефективною реалізації потенціалу всіх факторів виробництва.** Держава прагне забезпечити максимально продуктивне та ефективне використання факторів виробництва, що виявляється в максимальній зайнятості населення, повному завантаженні капіталу та раціональному використанні наявних природних ресурсів. За допомогою регуляторних і фіскальних заходів уряд намагається наблизити стан економіки до вказаних цілей.

**4. Забезпечення економіки тими товарами та послугами, які не може запропонувати в достатньому обсязі приватний сектор (суспільними благами).** Приватний сектор не здатний повною мірою забезпечити всі найменування необхідних суспільству товарів і послуг через низку об'єктивних причин, на які вже було вказано вище. У випадках, пов'язаних зі створенням, споживанням та оплатою суспільних благ, особливо чистих суспільних благ, держава є ефективнішим менеджером, аніж приватний капітал.

**5. Зменшення розривів в доходах між різними групами населення.** Навіть у ліберальних економіках вирівнювання добробуту різних прошарків населення визнається як одне з пріоритетних завдань соціально-економічної політики. Це продиктовано не лише морально-етичними міркуваннями, а й чисто економічними чинниками. Злиденність значної частини суспільства на тлі заможності та розкоші інших провокують злочинність, агресивність та пригнічення економічної ініціативи. Крім того, держави з різкою поляризацією суспільства за критерієм доходу є політично нестабільними, що само по собі вже є досить негативним чинником економічного розвитку.

**6. Антициклічна функція**, сенс якої полягає в зменшенні амплітуди коливання економічних циклів. Вона історично є найновішою функцією уряду. В останній третині ХХ ст. – початку ХХІ ст., коли відбувся ренесанс «ринкового фундаменталізму», багато економістів почали говорити про втрату актуальності цієї функції.

Проте глобальна фінансово-економічна криза 2008-2009 рр. довела, що антициклічна функція досі є однією з основних функцій держави. Для забезпечення стабільності уряд має здійснювати стимулюючу економічну політику в умовах охолодження економіки і стримувальну – в умовах її перегріву.

Загалом, як зазначає український економіст Я. Жаліло, **«сучасна держава, окрім виконання своїх безпосередніх владних та соціальних функцій, несе відповідальність за ефективне функціонування усього комплексу відносин ринкової економіки»**<sup>37</sup>.

Розширення функцій держави, в свою чергу, вимагає розбудови адекватної системи державних фінансів, яка покликана створити фінансову та матеріальну базу для реалізації цих функцій. Окрім цього, державні фінанси починають розглядатися як важіль державного управління, за допомогою якого досягаються цілі економічної політики та згладжуються суспільні суперечності.

Зокрема, В. Федосов, В. Опарін, С. Львовчкін в монографії «Фінансова реструктуризація в Україні: проблеми і напрями», формулюючи завдання державних фінансів у сучасній державі, зазначають, що «державне фінансове господарство\* відіграє надзвичайно важливу роль у суспільстві. З одного боку, це господарство забезпечує функціонування інститутів держави і реалізацію її суспільних

---

<sup>37</sup>Жаліло, Я. А. Економічна стратегія держави: теорія, методологія, практика : монографія / Я. А. Жаліло. – К. : НІСД, 2003. – 368 с.

\*Автори монографії роблять зноску про те, що співвідношення між поняттями «державні фінанси» і «державне фінансове господарство» полягає у тім, що останнє не включає фінанси державного сектору економіки, тобто охоплює бюджет держави, фонди цільового призначення і державний кредит.



функцій. З іншого – функціонуючи в межах єдиної фінансової системи, воно забезпечує збалансування індивідуальних, корпоративних і суспільних інтересів»<sup>38</sup>.

Поліфункціональність державних фінансів обумовлює необхідність розбудови їх складної архітектури. Симптоматично, що у сучасних країнах структура державних фінансів є досить розгалуженою як у вертикальному, так і в горизонтальному вимірах. Як зазначає В. Опарін, «розгалуженість системи державних фінансів і наявність значної кількості фондів обумовлюється різноманітністю функцій держави і завдань, які вона вирішує, а також розмежуванням функцій і повноважень між різними рівнями державної влади»<sup>39</sup>. Як правило, державні фінанси структуруються фахівцями за ланками і рівнями органів державної влади й управління. Ланками державних фінансів є бюджет держави, фонди цільового призначення, державний кредит, фінанси державного сектору. За рівнями державні фінанси поділяються на загальнодержавні й місцеві. Подібна структуризація державних фінансів є дещо загальною, проте відображає внутрішню структуру державних фінансів більшості країн світу.

**Центральною ланкою державних фінансів є державний бюджет** як централізований грошовий фонд уряду, який він використовує для фінансування реалізації державних функцій. Як зазначає В. Стоян, «бюджет як фінансовий план державних витрат і джерел їхнього покриття відіграє важливу роль у діяльності держави. Він визначає її можливості й пріоритети розвитку, роль і форми реалізації закріплених за нею функцій»<sup>40</sup>.

У свою чергу Я. Жаліло, деталізуючи зміст, значення та функції бюджету, наголошує: «Державний бюджет

---

<sup>38</sup>Федосов, В. Фінансова реструктуризація в Україні: проблеми і напрями : монографія / В. Федосов, В. Опарін, С. Львовчкін ; за наук. ред. В. Федосова. – К. : КНЕУ, 2002. – 387 с.

<sup>39</sup>Опарін, В. М. Фінанси (Загальна теорія) : навч. посіб. / В. М. Опарін. – 2-ге вид., доп. і перероб. – К. : КНЕУ, 2002. – 240 с.

<sup>40</sup>Стоян, В. Бюджет і бюджетна політика держави / В. Стоян // Світ фінансів. – 2005. – Вип. 1. – С. 95–101.

має розглядатися не лише як кошторис надходжень і витрат, але насамперед – як засіб забезпечення макроекономічного збалансування та економічного зростання, фінансовий план, який, серед іншого, передбачає відтворення державою умов для власного фінансування у довгостроковому періоді»<sup>41</sup>.

Фінансисти схильні вважати, що бюджет держави виконує дві функції – розподільну і контрольну. Зокрема, С. Юрій та В. Федосов зазначають, що розподільна функція реалізується через процес концентрації грошових коштів у руках держави і їх використання з метою задоволення загальнодержавних потреб; контрольна функція дає змогу регулювати і слідкувати, наскільки своєчасно і повно фінансові ресурси надходять у розпорядження держави, як фактично складаються пропорції в розподілі бюджетних коштів, чи ефективно вони використовуються<sup>42</sup>.

Водночас Я. Жаліло, зважаючи на специфіку сучасної держави, пропонує більш розширену класифікацію функцій бюджету.

- **Фіскальна** – полягає у фінансовому забезпеченні основних функцій, які належать до сфери відповідальності держави. Згідно зі світовою практикою до беззаперечних завдань держави відносяться забезпечення зовнішньої та внутрішньої безпеки, підтримка соціально незахищених прошарків населення, забезпечення захисту навколишнього середовища. У країнах з перехідною економікою коло завдань держави суттєво розширюється та містить компенсацію негативного впливу недостатності розвитку ринкових механізмів та браку децентралізованих ресурсів.

- **Регулююча** – спирається на фіскальне перенаправлення частини ресурсних потоків у країні відповідно до встановлених пріоритетів. Вилучення частини сус-

---

<sup>41</sup>Жаліло, Я. А. Теорія та практика формування ефективної економічної стратегії держави : монографія / Я. А. Жаліло. – К. : НІСД, 2009. – 336 с.

<sup>42</sup>Фінанси : підручник / С. І. Юрій, В. М. Федосов, Л. М. Алексеєнко та ін. ; за ред. С. І. Юрія, В. М. Федосова. – К. : Знання, 2008. – 611 с.

пільного продукту у вигляді податків та неподаткових надходжень до бюджету дозволяє коригувати використання цього продукту, здійснюючи вплив як на обсяг сукупного попиту, так і на пропорцію між споживанням та нагромадженням в економіці.

• **Стратегічна** структурна – визначається структурою державного споживання та державних інвестицій і реалізується через вплив на міжгалузевий і міжрегіональний перерозподіл ресурсів усередині країни відповідно до поставлених довгострокових стратегічних пріоритетів. Зазначена функція набуває особливого значення в перехідних економіках, в яких відбувається суттєва структурна перебудова.

• **Стимулююча** – виявляється через вплив заходів державної політики на активізацію економічних процесів. Вона полягає в створенні максимально сприятливих умов для ефективної підприємницької діяльності відповідно до закону та національних інтересів країни за допомогою податкових стимулів, субсидій та дотацій, інвестицій у точки зростання тощо<sup>43</sup>.

Розмір бюджету тісно залежить від обсягу функцій, які взяла на себе держава<sup>44</sup>. Наприклад, скандинавські країни, що наразі залишаються прихильниками реалізації на практиці концепції суспільства добробуту, характеризуються високою питомою вагою державного сектору у структурі ВВП, найвищою у світі заробітною платою за годину роботи, великим соціальним пакетом, що включає допомогу з безробіття, тривалу відпустку матері для догляду за дитиною, безкоштовне медичне

---

<sup>43</sup>Жаліло, Я. А. Економічна стратегія держави: теорія, методологія, практика : монографія / Я. А. Жаліло. – К. : НІСД, 2003. – 368 с.

<sup>44</sup>У науковій думці існує досить цікава гіпотеза М. Фрідмана, який зростання обсягів бюджету пояснював не зростанням видаткових потреб, а тим, що вони компенсуються наявними доходами. Іншими словами, оскільки побудовані податкові системи сприяли зростанню податкових доходжень, то урядам необхідно було кудись витратити ці кошти, тому вони обґрунтовували все нові й нові напрями розширення державної активності.

обслуговування, безкоштовну освіту тощо. Проте для реалізації цих функцій потрібні значні фінансові ресурси, тому у скандинавських країнах один з найбільших у світі рівень оподаткування, а рівень перерозподілу ВВП через бюджет перевищує 50 %. Натомість США завжди характеризувалися прагненням до обмеження державних функцій, особливо з питань соціальної політики, тому рівень перерозподілу ВВП через бюджет складає менше ніж 30 %.

Сьогодні у світі поширені дві моделі організації та внутрішньої структури бюджету:

- **загальний фонд**, який передбачає, що всі платежі, які надходять до бюджету, є безцільовими та розчиняються в ньому, формуючи єдиний фінансовий ресурс, що використовується урядом відповідно до визначених ним пріоритетів та в міру необхідності;

- **система цільових фондів**, за якої видатки чітко прив'язані до доходів бюджету, тобто за кожною статтею бюджетних видатків закріплено джерело фінансування у формі надходжень податку, платежу чи частини від їх надходжень.

Досить часто центральний бюджет поєднує обидва підходи. Показовим прикладом є Україна.

Попри наявність спільних базових рис, бюджет як інститут має суттєві відмінності у різних країнах.

Перша відмінність стосується структури бюджету. Одні країни включають до нього всі доходи та видатки (в тому числі системи соціального захисту), інші – поряд з центральним фондом мають низку потужних юридично відокремлених позабюджетних фондів.

Зокрема, уряди Мальти та Великобританії контролюють через центральний бюджет понад 90 % загальних доходів, що мобілізуються в державі<sup>45</sup>, тоді як Естонія, Німеччина, Бельгія – лише близько третини. Натомість 52,3 % загальних державних доходів у Франції, 40,4 % у Словаччині, 39,9 % у Бельгії, 38,3 % у Німеччині, 38,2 %

---

<sup>45</sup>Включають доходи центрального бюджету, місцевих бюджетів та кошти позабюджетних фондів.

у Греції знаходяться під управлінням соціальних фондів. У Данії, навпаки, соціальні фонди збирають лише 2 % загальних доходів<sup>46</sup>.

Друга відмінність полягає у різних підходах щодо формування бюджету. Одні країни в процесі формування бюджету відштовхуються від наявних фінансових ресурсів (так звана система «згори-донизу»), інші, навпаки, пріоритетом визначають обсяг необхідних видатків. Відмінність у принципах формування бюджету виявляється в абсолютно різних моделях бюджетних систем.

Третя відмінність стосується бюджетного періоду. Так, у Франції, Німеччині, Італії, Бельгії, Голландії, Швейцарії він збігається з календарним роком; у Великобританії, Японії, Канаді бюджетний рік починається з 1 квітня і закінчується 31 березня; у Швеції, Норвегії – з 1 липня до 30 червня, у США – з 1 жовтня до 30 вересня.

Четверта відмінність полягає в різних термінах бюджетного планування. Ми звикли до того, що бюджет схвалюється на один рік. Водночас з 60-х років ХХ ст. унаслідок розвитку програмування як однієї з форм державного регулювання економіки поряд з однорічними бюджетами у багатьох країнах почали запроваджуватися бюджети на кілька років вперед.

П'ята відмінність стосується різних ступенів децентралізації бюджету. В більшості країн бюджетна система є децентралізованою, тобто, окрім державного бюджету, передбачається функціонування місцевих бюджетів, що включають бюджети місцевого самоврядування. Водночас у різних країнах місцеві бюджети відіграють неоднакову роль. Для прикладу: в Швеції місцеві органи влади збирають 34,7 % загального обсягу мобілізованих доходів в державі, в Ісландії – 25,9 %, у Данії – 24,8 %, у Фінляндії – 22,0 %. Натомість у Греції місцеві органи влади отримують лише 0,8 % доходів, на Кіпрі – 1,3 %, в

---

<sup>46</sup>За даними *Taxation trends in the European Union* [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/taxation/gen\\_info/economic\\_analysis/tax\\_structures/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/gen_info/economic_analysis/tax_structures/index_en.htm)

Естонії – 2,8 %, у Румунії 3,2 %, у Нідерландах – 3,3 %, у Болгарії – 3,4 %<sup>47</sup>.

Бюджетні системи, особливо в розвинених країнах, в останні 40–50 років зазнали серйозних реформ. Навряд чи можна констатувати, що вони рухаються в напрямі універсалізації чи гармонізації, проте окремі ідеї набувають популярності в значній кількості країн. Такі зміни хоч і не є глобальними, проте їх можна позначити як такі, що задають тренди в розвитку бюджетних систем світу.

На наш погляд, можна виділити низку макротенденцій у бюджетних системах країн світу, що мали місце в останні десятиліття.

**1. Зміна підходів щодо формування бюджету.** До кінця ХХ ст. у абсолютній більшості країн світу бюджет будувався за принципом забезпечення необхідних видатків. Уряд оцінював обсяг коштів, потрібний для фінансування його функцій в майбутніх періодах, відповідно до чого просив у представницького органу згоди на мобілізацію з економіки адекватного обсягу податків. Така практика є поширеною в багатьох країнах і досі, зокрема й в розвинених країнах. Водночас починаючи з останньої третини ХХ ст. низка країн (Канада, Австрія, Швеція, Нова Зеландія) запровадила принцип формування бюджету, відомий як «згори-донизу». Його зміст полягає у тім, що уряд спочатку оцінює надходження бюджету (тобто власні ресурси), а потім розподіляє їх між різними «конвертами»<sup>48</sup>, розпорядниками яких є центральні органи виконавчої влади. Розпорядники бюджетних коштів можуть витратити отримані кошти

---

<sup>47</sup>За даними *Taxation trends in the European Union* [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/taxation/gen\\_info/economic\\_analysis/tax\\_structures/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/taxation_customs/taxation/gen_info/economic_analysis/tax_structures/index_en.htm)

<sup>48</sup>Конверти – своєрідні юридично невідокремлені бюджетні фонди, що відповідають пріоритетним напрямам економічної політики (енергетика, транспорт, соціальний захист тощо). Обсяг конверту (тобто обсяг фінансових ресурсів в ньому) є продуктом політичного компромісу.

на власний розсуд за самостійно обраними ними пріоритетами, проте їх фінансова база обмежена обсягом конверту. Обмеженість коштів стимулює їх фінансувати найбільш ефективні проекти, відсікаючи менш ефективні.

Таким чином, даний механізм стимулює максимально ефективне використання бюджетних коштів та покращує видаткову дисципліну. Юридично обмежені в обсягах бюджетних асигнувань, розпорядники бюджетних коштів втрачають стимули для лобювання виділення їм додаткового фінансування.

**2. Запровадження програмно-цільового бюджетування (програмно-цільового методу – ПЦМ).** Даний принцип був запозичений з бізнес-середовища. Через обмеженість обсягу фінансових ресурсів приватний капітал завжди намагається максимально ефективно витратити кошти. Для цього застосовується «результаторієнтоване» фінансування проектів, тобто на підставі детального аналізу витрат та результатів на виході. Для підвищення ефективності бюджетних видатків цей принцип почав запроваджуватися і на рівні держави. В ідеальному варіанті для того, щоб отримати мандат на мобілізацію фінансових ресурсів, уряду необхідно структурувати свої видатки за бюджетними програмами, ілюструючи результат (бажано в кількісному вимірі), що його отримає країна. Значним позитивом ПЦМ є те, що за його допомогою бюджетні видатки можна гармонізувати з пріоритетами стратегічного національного розвитку. Як правило, бюджетна програма затверджується на реалізацію конкретного пріоритету стратегії розвитку держави, деталізуючи і конкретизуючи його.

**3. Середньострокове планування.** Даний механізм спрямований на те, щоб ув'язати поточну бюджетну політику з довгостроковими пріоритетами розвитку держави та максимально аполітизувати бюджетний процес. Варто зазначити, що середньострокове планування та бюджетування в західному розумінні це не «п'ятирічки» часів СРСР як план на найближчі 5 років. Вони ґрунтуються на розробці бюджету в  $n$ -ому році на  $n+2$ -ий чи

+3-й роки. Іншими словами, в 2011 р. розробляється та затверджується бюджет на 2013 р. чи 2014 р., який згодом або взагалі не може переглядатися (як, наприклад, у Швеції) або може зазнавати дуже незначних коригувань (як у Австрії) з урахуванням зміни макро-економічних показників. Завдяки довгостроковому плануванню влада отримує можливість забезпечити спокійне та своєчасне прийняття бюджету з урахуванням поточного стану та майбутніх потреб.

**4. Децентралізація бюджетів.** Процеси бюджетної децентралізації стали поширеною світовою тенденцією в демократичних та економічно розвинених країнах досить давно. Це обумовлено тим, що центральний уряд намагається максимально розвантажити себе від локальних функцій, які більш ефективно можуть виконувати органи місцевого самоврядування, сконцентрувавшись на реалізації загальнонаціональних. Як зазначає з цього приводу І. Луніна, «децентралізація функціональних повноважень щодо вирішення державних завдань дозволяє краще враховувати індивідуальні потреби та уподобання громадян і надавати суспільні блага відповідно до їх інтересів з мінімальними витратами, а тому забезпечує оптимальне використання ресурсів країни та зростання суспільного добробуту»<sup>49</sup>.

Як правило, до відома центральних органів влади у сучасних країнах належать, зокрема, такі функції: національна оборона, макроекономічна політика, грошово-кредитна сфера, судова система, вища освіта, соціальне забезпечення та соціальне страхування, національна транспортна інфраструктура, зв'язок. Функції на кшталт пожежної безпеки, дошкільної та шкільної освіти, реєстрації актів громадського стану, охорони правопорядку передаються на місцевий рівень.

Закономірно, що децентралізація функцій державного управління потребує децентралізації бюджетної та податкової систем. Цей процес у світовій науковій дум-

---

<sup>49</sup> *Луніна, І. О.* Державні фінанси та реформування міжбюджетних відносин / І. О. Луніна. – К. : Наук. думка, 2006. – 432 с.



ці та політичній практиці отримав назву «фіскальної децентралізації».

Томаш М. Горват з цього приводу зазначає: «Принцип фіскальної децентралізації означає, що фінансові можливості і право ухвалювати рішення розподілені між різними рівнями виконавчої влади. Перевагою такої системи є те, що вироблені рішення безпосередньо враховують найважливіші політичні пріоритети. Основним недоліком є ускладнення координації дій адміністрацій на національному рівні для досягнення макроекономічних цілей та забезпечення балансу фінансових можливостей у державі»<sup>50</sup>.

**5. Збільшення в доходах бюджету частки податкових надходжень.** Податкові джерела у структурі доходів бюджету мають стійку тенденцію заміщення неподаткових доходів, які сьогодні складають в розвинених країнах 10–20 % доходів. Це пов'язано зі звуженням державного сектору в економіці, особливо у високоприбуткових галузях, та концентрацією уряду на фіскальних методах мобілізації ресурсів. Така тенденція супроводжується зменшенням ролі фінансів державних підприємств як складової системи державних фінансів. Присутність держави фіксується на підприємствах, які, як правило, орієнтовані на виробництво суспільних товарів та послуг.

Ще однією важливою тенденцією бюджетних систем, яку можна визначити передусім у розвинених країнах, є відхід від принципу збалансованості бюджету. Це обумовлено тим, що бюджет дедалі частіше розглядається лише як інструмент досягнення макроекономічних і соціальних цілей – зростання економіки та соціальних стандартів населення. Ця ідея стала основою концепції та політики функціональних фінансів, прихильники якої досить стримано ставляться до незбалансованого бюджету. Заради досягнення пріоритетних завдань (зростання ВВП, підтримка експорту,

---

<sup>50</sup> *Державні фінанси: теорія та практика перехідного періоду в Центральній Європі* : [пер. з англ.]. – К. : Основи, 1998. – 542 с.

підвищення соціальних стандартів населення) держава може погодитися на прийнятні параметри дефіциту та державного боргу.

Таким чином, бюджет сьогодні залишається досить динамічною ланкою системи державних фінансів, що постійно реформується та вдосконалюється. Зазначимо, що основні тенденції цих реформ визначають країни, що входять до Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР). У її середовищі сформувалося співтовариство вищих посадових осіб, відповідальних за функціонування державних фінансів найрозвиненіших країн світу, що постійно здійснює пошук нових, ефективніших методів управління бюджетними ресурсами держави. В даному контексті для України було б вкрай важливо здійснювати моніторинг діяльності співтовариства, аналіз його нових ідей на предмет застосування такої практики в Україні.

**Елементом бюджетної системи досить часто виділяють податкову систему.** На ранніх етапах розвитку держави податки (в їх первинному вигляді) дійсно виконували передусім фіскальну функцію і запроваджувалися з метою наповнення казни. Разом з тим у міру розширення завдань і функцій держави податкова система була виокремлена в автономну систему. Її завдання вийшли за межі завдань, що стоять перед бюджетною системою.

У сучасному світі податкова система хоч і тісно прив'язана до контексту бюджетної системи, тим не менш розглядається як окремий елемент державних фінансів. Аналізуючи питання ролі та завдань податкової системи з точки зору теорії інституціоналізму, українські економісти зазначають: «Розглядаючи податкову систему як один з суспільних інститутів, можна дійти висновку, що податки сприймаються економічними суб'єктами як плата за зменшення їхніх власних трансакційних витрат. Податковий механізм встановлює ступінь участі окремих економічних суб'єктів у фінансуванні суспільних потреб. Відбувається свого роду «обмін» між державою та платником податку, в якому платник розраховує на

надання йому суспільних благ в обсязі, еквівалентному сплаченому податку»<sup>51</sup>.

Дедалі більшу роль відіграє регулятивна функція податкової системи. Вона полягає у впливі на соціально-економічні процеси через маніпулювання рівнем податкових ставок, надання податкових преференцій, зміни режимів податкового адміністрування тощо. За допомогою зазначених інструментів може забезпечуватися прискорення економічного розвитку окремих виробництв чи вибраних територій, перерозподіл коштів між галузями економіки тощо. Як правило, реалізація регулятивної функції оподаткування забезпечується прямими податками (прибутковий податок з громадян, податок на прибуток підприємств тощо), тоді як непрямі податки (ПДВ, податок з обороту, акциз) здебільшого виконують фіскальну функцію.

Низка спеціалістів у межах регулятивної функції виділяє стимулюючу функцію податкової системи як функцію більш високого порядку. Зокрема, українські фахівці вказують, що «окремий податок як такий за своєю суттю не може мати стимулюючої функції, бо він є вилученням коштів у економічного суб'єкта. Стимулюючу роль може виконувати цілісна система оподаткування. З огляду на її всезагальність, податкові преференції, які надаються, виглядають як прямий перерозподіл коштів на користь суб'єктів, які цими преференціями користуються. Відтак відповідне поєднання важелів податкового регулювання може стимулювати економічне зростання чи необхідні структурні зрушення»<sup>52</sup>.

На наш погляд, в сучасному світі структура та механізми податкової системи є одними з визначальних чинників макроекономічної стабільності. Сприятливий фіскальний простір забезпечує високу динаміку внутрішніх інвестицій, приплив іноземних інвестицій та відповідно

---

<sup>51</sup>Податки в Україні: від каральної до стимулюючої функції : аналіт. доп. / за ред. Я. А. Жаліла. – К. : Альтерпрес, 2003. – 120 с. – (Сер. «Безпека економічних трансформацій». Вип. 22).

<sup>52</sup>Там само.

стабільний якісний економічний розвиток держави. Водночас, як зазначає А. І. Сухоруков, «агресивна фіскальна політика провокує «тінізацію» економіки та стримує інвестиції, які реагують на рівень податків»<sup>53</sup>.

Оцінивши перспективи реалізації стимулюючого потенціалу податкової системи, уряди більшості країн, починаючи з другої половини ХХ ст., приділяють увагу «вбудові» у власні податкові системи механізмів стимулювання інвестицій та інновацій. Найпоширенішими механізмами стимулювання інвестиційно-інноваційної активності сьогодні є такі.

1. Стимулююча модель податку на прибуток. У розвинених європейських країнах ставки даного податку досить високі (25–35 %), але вони застосовуються лише для тієї частини прибутку, яку її власники бажають вилучити (тобто отримати як дивіденди). Але для тієї частини прибутку, яку підприємство планує інвестувати, існують лояльні податкові режими у формі знижених податкових ставок на прибуток або звільнення від оподаткування тієї частини податку, яку підприємство реінвестує в модернізацію.

2. Прискорена амортизація. В умовах глобальної фінансово-економічної кризи 2008-2009 рр. та періоду відновлення цей інструмент був найпоширенішим фіскальним стимулом. Його використання спрямовано на досягнення перевищення фіскальної амортизації над економічною (бухгалтерською). Завдяки цьому підприємства отримують значний ресурс для інвестицій, не сплачуючи податок на прибуток чи відсотки за користування кредитом. Деякі країни запровадили навіть так звану амортизаційну премію, яка надає можливість віднесення на валові витрати додаткового відсотка вартості основних засобів.

3. Спеціальні правові режими економічної діяльності (СПРЕД), передусім СЕЗ. Сьогодні у світі налічується понад 30 видів спеціальних економічних зон, що мають

---

<sup>53</sup> Сухоруков, А. І. Проблеми фінансової безпеки України : монографія / А. І. Сухоруков. – К. : НІПМБ, 2005. – 140 с.

різні функціональні призначення (як правило, вузької спеціалізації). Уряди застосовують різні типи СЕЗ залежно від стратегії та завдань економічної політики, що можуть полягати в розвитку туристичних, банківських, страхових, експортних, транзитних видів економічної діяльності, стимулювання високотехнологічних секторів економіки тощо.

4. Податкові канікули, передусім зі сплати податку на прибуток, податків на землю та нерухоме майно. Їх зміст полягає в тимчасовому звільненні підприємства від сплати цих податків за умови спрямування вивільнених коштів на інвестиційні цілі або збільшення виробництва та експорту продукції.

5. Знижені (пільгові) податкові ставки податку на прибуток, землю та нерухоме майно як менш витратна для держави альтернатива податковим канікулам.

6. Інвестиційні податкові кредити. Вони можуть бути двох видів: а) відтермінування сплати нарахованого податку (часто з додаванням відсотків за користування), б) спрямування підприємствами нарахованого податку на інвестиційні цілі без обов'язку компенсації державному бюджету відповідної суми коштів.

7. Податкові знижки, тобто зменшення бази оподаткування у спосіб включення витрат на інвестиційні цілі до валових витрат.

8. Широкий перелік інших локальних інструментів, зокрема знижена ставка відрахувань до соціальних фондів з фонду оплати праці працівників, зайнятих науково-дослідними розробками, можливість емісії підприємствами податкових векселів до реалізації готової продукції, звільнення чи пом'якшення вимог щодо обов'язкового продажу валютної виручки, спрощення процедури відшкодування ПДВ тощо.

Таким чином, податкова система стає дедалі самостійнішою ланкою державних фінансів, хоча, безумовно, тісний зв'язок її з бюджетною системою вимагає розгляду її саме в контексті останньої.

**Важливою ланкою системи державних фінансів є позабюджетні цільові фонди.** Їх існування продиктоване

необхідністю виокремлення надзвичайно важливих для суспільства видатків у спеціальні фонди й забезпечення їх самостійними джерелами доходів. Кількість фондів у системі державних фінансів може коливатися від двох-трьох до кількох десятків. Наприклад, у Великобританії налічується понад 80 великих спеціальних фондів, у США – 60, в Японії – 40.

Найпоширенішими у світовій практиці є позабюджетні фонди соціального страхування. Вперше система фондів соціального страхування була створена в Німеччині наприкінці XIX ст. В державі було прийнято закони про страхування від нещасних випадків і в разі хвороби (1883-1884 рр.), про введення пенсій у зв'язку зі старістю та інвалідністю (1899 р.) Згодом подібна система державного соціального страхування поширилася на всі країни Європи.

Сьогодні у світі існує значна кількість соціальних фондів. Найпоширенішими складовими системи є пенсійні, медичні фонди, фонди страхування у зв'язку з втратою працездатності, професійних захворювань та безробіття. Водночас зазначимо, що кількість фондів соціального страхування не впливає на сприятливість фіскального простору та бізнес-середовища. Зокрема, у Словаччині, яка є найдинамічнішою за економічним розвитком країною Центрально-Східної Європи з добрими умовами для розвитку бізнесу, налічується 8 соціальних фондів. У США також функціонує досить значна кількість фондів, головними серед яких є фонд страхування у зв'язку зі старістю, у разі інвалідності та втрати годувальника; фонд страхування державних службовців; фонд допомоги нужденним. Система соціального страхування у Німеччині також включає значну кількість автономних фондів, що охоплюють окремі види страхування – фонд пенсійного страхування робітників і службовців, фонд страхування у зв'язку з хворобою, фонд страхування на випадок безробіття тощо. У Японії налічуються 4 великі соціальні фонди: фонд страхування здоров'я, фонд національних пенсій, фонд страхування від виробничого травматизму, фонд страхування від безробіття.

У Франції до найбільш значних соціальних фондів відносяться: фонд страхування у зв'язку з хворобою, інвалідністю, материнством; пенсійний фонд; фонд допомоги сім'ям; національний фонд допомоги безробітним.

На відміну від названих, низка інших країн намагається максимально консолідувати видатки на соціальний захист. Зокрема, система державних фінансів Великобританії характеризується відсутністю спеціальних, організаційно оформлених інститутів, що займаються страхуванням конкретних видів соціальних ризиків, – страхування у зв'язку зі старістю, у разі хвороби, від безробіття, від нещасних випадків на виробництві тощо. Всі програми соціального захисту об'єднані в єдиній системі соціального захисту.

У фондах соціального страхування концентрується значний обсяг коштів, зокрема у Франції на соціальні фонди припадає понад половина доходів, що їх мобілізує держава, в Бельгії та Словаччині – понад 40 %, у Німеччині та Іспанії – 38 %, у Нідерландах та Словенії – 37 %. Лише в небагатьох країнах, наприклад, у Данії, соціальні гарантії майже повністю забезпечуються через бюджетне фінансування.

Соціальні фонди, як правило, є цільовими, їх кошти можуть спрямовуватися виключно на фінансування цільових соціальних виплат і не можуть бути вилучені до центрального бюджету. Джерелами наповнення фондів соціального страхування є переважно такі.

- **Страхові внески громадян.** Внески застрахованих громадян є прямим відрахуванням з їхнього доходу. Від податку такі внески відрізняє те, що вони є цільовими і в майбутньому, в разі настання страхового випадку громадяни мають право на отримання відповідної компенсації.

- **Страхові внески роботодавців.** Роботодавці, як правило, здійснюють нарахування на фонд заробітної плати.

- **Трансферти з державного бюджету.** З державного бюджету покривається дефіцит фонду або фінансуються окремі функції, делеговані соціальним фондам.

Наприклад, у багатьох країнах Фонд страхування на випадок безробіття виплати безробітним здійснює за рахунок внесків, а активні програми зайнятості (перекваліфікація, громадські роботи тощо) фінансує за рахунок державних трансфертів.

• **Прибуток від фінансових операцій з вільним залишком коштів.** Оскільки фонди акумулюють довгі гроші, держава стимулює вкладення їх в економіку (проте жорстко регламентує цей процес). Прибуток від інвестицій також може бути значною частиною дохідної бази соціального фонду.

Загалом те, що заходи соціального забезпечення реалізуються через систему соціального страхування, а не через систему загального оподаткування, має свої переваги. По-перше, така система захищає кошти застрахованих осіб від вилучення до державного бюджету на інші державні цілі. По-друге, поліпшує платіжну дисципліну, оскільки ці внески, на відміну від податкових платежів (які є нецільовими), мають чітке призначення та безпосередньо впливають на майбутні вигоди застрахованої особи. По-третє, фонди, акумулюючи колосальні фінансові ресурси, здатні бути потужними інвесторами національної економіки.

Крім соціальних фондів, у сучасній світовій практиці існують інституційно відокремлені державні фонди розвитку або національних інвестицій. Досить часто інвестиційні видатки бюджету концентруються в окремому позабюджетному фонді, кошти якого можуть використовуватися виключно на фінансування важливих національних проектів, що надають відчутні імпульси для економічної та інвестиційної динаміки країни. Такий підхід до консолідації державних інвестицій дозволяє зменшити ризик фінансування кон'юнктурних пріоритетів за рахунок скорочення інвестиційних видатків та загалом підвищує ефективність управління державними інвестиціями.

Загалом ідея створення юридично відокремленого фонду розвитку тривалий час вже досить поширена в розвинених країнах. Зокрема, у Франції ще після за-



кінчення Другої світової війни був утворений фонд модернізації, який після об'єднання з іншими фондами в 1955 р. був перетворений на Фонд економічного і соціального розвитку. Фонд фінансує інвестиційні програми, а також проекти регіонального розвитку, розміщення продуктивних сил в країні, перекваліфікації робочої сили та переведення промислових підприємств з індустріальних центрів у відсталі райони. Кошти надаються у формі безповоротних позик і довгострокових пільгових позик націоналізованим і приватним підприємствам, які інвестують відповідно до загальнодержавної програми розвитку.

Різноманітні фонди розвитку діють у Японії. Найбільший з них – інвестиційний бюджет, який представляє собою кошторис субсидій і кредитів уряду державним корпораціям. Його обсяг дорівнює половині державного бюджету. Фонд формується з коштів ощадних, страхових, пенсійних і інших довірчих фондів і використовується для фінансування державного сектору у формі безповоротних субсидій і пільгових кредитів. Державні корпорації створюють сприятливі умови для функціонування приватного капіталу за допомогою політики низьких цін і тарифів. Таким чином, інвестиційний бюджет, обслуговуючи ці корпорації, підтримує через них широку мережу приватних компаній.

У Великобританії діє кілька десятків позабюджетних цільових фондів, спрямованих на фінансування проектів розвитку. До таких, зокрема, варто віднести фонди гарантування експортних кредитів та фонд Національної корпорації з розвитку наукових досліджень. Останній фінансує капітальні вкладення приватних підприємств, які займаються науковими розробками і впровадженням результатів у виробництво. На кошти Фонду здійснюються дослідження, що проводяться в лабораторіях державних університетів, національних та приватних компаніях.

**Останнім часом важливою ланкою системи державних фінансів стають суверенні фонди.** За визначенням О. Гаврилюка, суверенний фонд – це фонд, контрольним

пакетом якого володіє держава; складається з валютних нагромаджень та інших активів (у тому числі власності, акцій, облігацій) і зазвичай формується внаслідок існування/виникнення високого профіциту торговельного балансу при експортних операціях (найчастіше – природних ресурсів (вуглеводнів) або товарів) з метою акумулювання й інвестування тимчасово вільних державних коштів<sup>54</sup>.

Сьогодні існує багато різновидів суверенних фондів: інвестиційні фонди, стабілізаційні фонди, фонди майбутніх поколінь тощо. Одні фонди є ощадними, спрямованими переважно на збереження кон'юнктурних доходів від експлуатації вичерпних ресурсів (газ, нафта, інші природні копалини) для наступних поколінь, інші є антициклічним інструментом, треті спрямовані на підтримку фінансування структурних економічних зрушень, інноваційного розвитку економіки тощо.

Суверенні фонди почали з'являтися в II половині XX ст. переважно завдяки надприбуткам від продажу нафти. Приплив значного обсягу доларів здійснював тиск на курс національної валюти, стимулював інфляцію та пригнічував розвиток інших галузей економіки. У зв'язку з цим з'явилася нагальна необхідність вилучити частину коштів з економіки, акумулювавши їх в окремому фонді. Крім того, постало питання про справедливість розподілу доходів від споживання природних ресурсів між різними поколіннями.

Для вирішення названих завдань створювалися відокремлені від центрального бюджету фонди. Зокрема, в Кувейті було створено два фонди – Бюджетний резервний фонд (1960 р.), з якого фінансуються дефіцит бюджету та надзвичайні видатки (військові витрати, відновлення країни), і Резервний фонд майбутніх поколінь (1976 р.). У Фонд майбутніх поколінь перераховується 10 % державних доходів (незалежно від їх

---

<sup>54</sup>Гаврилюк, О. В. Фонди суверенного розвитку – новий суб'єкт глобалізації / О. В. Гаврилюк // Економічні науки : зб. наук. пр. / Луц. нац. техн. ун-т. – Вип. 5 (20), ч. 1. – Луцьк, 2008. – 317 с. – (Сер. «Економічна теорія та економічна історія»).

походження і цін на нафту). В Омані також діють два фонди: Державний резервний фонд (1980 р.) та Нафтовий фонд (1993 р.), організовані за схемою, подібною до кувейтської. Кілька фондів було створено в інших арабських нафтодобувних країнах, зокрема в ОАЕ, Саудівській Аравії, Катарі. Основна частина коштів арабських нафтових фондів вкладається в цінні папери США, Німеччини, Великобританії, Франції, Японії та Південно-Східної Азії.

Окрім арабських країн, нафтові фонди були створені й у Західних країнах. Зокрема, в 1976 р. у США був заснований Постійний нафтовий фонд Аляски, до якого відраховується 25 % коштів, отриманих урядом штату від нафтових компаній (податки, ліцензії на буріння, плата за використання нафтопроводу). Подібний фонд також діє в провінції Альберта в Канаді.

У Норвегії, яка є найбільшим виробником та експортером нафти в Європі, в 1990 р. був створений Державний нафтовий фонд (згодом перейменований у пенсійний). Він виконує роль стабілізаційного фонду і фонду майбутніх поколінь. Порядок наповнення Фонду визначається урядом і щорічно затверджується парламентом, у нього відраховується близько половини нафтових доходів держбюджету. Коштами, акумульованими у фонді, управляє Центральний банк Норвегії, який щоквартально звітує перед міністерством фінансів за стан активів фонду. Всі активи нафтового фонду розміщені в зарубіжних цінних паперах, щоб уникнути інфляції та перегріву норвезької економіки.

Зазначимо, що джерелом формування суверенних фондів може бути будь-який продукт спеціалізації країни. Зокрема, у Чилі в 1985 р. був створений Мідний стабілізаційний фонд. Щорічно міністерство фінансів Чилі встановлює орієнтовну (базову) ціну на мідь. Якщо реальна експортна ціна перевищує її, то надлишок доходів перераховується з бюджету до фонду.

В останні два десятиліття спостерігається нова хвиля створення суверенних фондів, що пов'язано з новою хвилею зростання цін на сировинні товари, зокрема

нафту. Так, у 1998 р. у Венесуелі був створений Фонд макроекономічної стабілізації. Він формується з трьох джерел – бюджету центрального уряду (всі податкові доходи від нафтового сектору), регіональних бюджетів та доходів державної нафтової компанії. Кошти фонду використовуються переважно на капітальні інвестиції та обслуговування і погашення зовнішніх боргів держави.

В 1999 р. був заснований Державний нафтовий фонд Азербайджану, в якому зосереджуються кошти, отримані від експорту нафти і газу, а також від фінансової діяльності самого фонду. Завданнями, які поставлені перед Фондом, є:

- збереження в країні макроекономічної стабільності в умовах припливу значного обсягу іноземної валюти;
- забезпечення розвитку ненафтового сектору економіки;
- забезпечення справедливого розподілу отриманих коштів між поколіннями;
- фінансування соціально-економічного розвитку країни, а також фінансування важливих загальнонаціональних проектів.

У Росії Стабілізаційний фонд з'явився лише в 2004 р. До нього перераховуються державні доходи від видобутку і експорту нафти (в частині експортних мит і податку на видобуток корисних копалин) при перевищенні світовою ціною на нафту спеціально визначеної «ціни відсікання». З 1 лютого 2008 р. Стабілізаційний фонд був розділений на дві частини: Резервний фонд і Фонд національного добробуту.

Загалом, за оцінками *Deutsche Bank* (Німеччина), в 2007 р. у світі налічувалося приблизно 40 фінансових інститутів, що підпадають під визначення суверенних фондів. У їх розпорядженні було понад 3,2 трлн дол.<sup>55</sup>.

Останніми роками у світі з'явилися ще два потужних суверенних фонди, що декларують готовність здійсню-

---

<sup>55</sup> *Sovereign Wealth Funds – State Investments on the Rise* // Deutsche Bank Research. – 2007. – September 10 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.dbresearch.com>

вати активні операції. Зокрема, Китайська інвестиційна корпорація (*CIC*), капітал якої станом на 2011 р. сягнув 330 млрд дол. Корпорація є фондом національного добробуту, до якого зараховується частина золотовалютних резервів КНР.

Кошти фонду вкладаються переважно у державні та приватні боргові папери, а також в акції сировинних компаній, проекти з будівництва об'єктів нерухомості та інфраструктури. Купівля контрольних пакетів закордонних сировинних компаній з метою вирішення стратегічних національних завдань КНР у функції *CIC* не входить – за необхідності ці завдання можуть набагато ефективніше вирішувати китайські державні корпорації у відповідних секторах економіки, такі як *CNPC* або *Baosteel*. На відміну від багатьох інших суверенних фондів, *CIC* не лише забезпечує збереження коштів фонду, а й реалізує геоекономічні завдання КНР.

Іншим потужним суверенним фондом може стати Російський фонд прямих інвестицій (РФПІ), покликаний поєднати державні фінансові ресурси та приватні інвестиції. Відповідно до його стратегії діяльності фонд не займатиметься інвестиціями у видобуток корисних копалин, а зосередиться на інвестиціях у модернізаційні проекти: космічну індустрію, фармацевтику, медичне обладнання та ІТ. РФПІ планує купувати міноритарні пакети акцій (до 25 %) компаній названих галузей. Мінімальний розмір інвестиції фонду обмежений 50 млн дол., а середній розмір інвестиції становитиме 200–300 млн дол.

Таким чином, на перших етапах розвитку суверенні фонди відігравали досить пасивну роль у системі державних фінансів, а їх головною метою було збереження отриманих доходів. Ресурси фондів вкладалися переважно в надійні цінні папери та інші активи класу не нижче «А» (зазвичай державні зобов'язання розвинених країн та надійних компаній). За такої політики забезпечується висока надійність, але низька прибутковість.

Проте останнім часом уряди країн схиляються до підвищення активності застосування даних фондів як інструментів для досягнення макроекономічних та геоекономічних

завдань. Дедалі важливішу роль суверенні фонди відіграють у фінансуванні програм структурної перебудови економіки, розвитку та підтримці стратегічно важливих галузей економіки, а також для розширення фінансового впливу країн. Очевидно, що у середньостроковій перспективі суверенні фонди стануть окремою і досить впливовою ланкою системи державних фінансів.

**Самостійну фінансову ланку державних фінансів утворюють фінанси державних підприємств**, функціонування яких пов'язано з розвитком державного сектору в економіці. Попри те, що в останні три десятиліття глобальними світовими тенденціями знову стали процеси лібералізації та приватизації, навіть у ліберальних економіках держава лишається власником багатьох підприємств. У сучасному світі присутність держави в тих чи інших галузях економіки визначається різноплановими інтересами. Такими можуть бути:

- підтримка важливих галузей чи окремих підприємств, які є досить важливими для держави, проте в умовах ринку мають низьку рентабельність і є не вигідними для підприємництва;

- контроль за природними монополіями. Для того, щоб контролювати ринкову поведінку природних монополій, які надають важливі послуги чи виробляють стратегічно важливі товари для економіки (газ, електроенергія, водопостачання, залізниці тощо), уряди часто вважають за доцільне увійти до складу акціонерів чи націоналізувати такі підприємства;

- фіскальні мотиви, що обумовлені бажанням держави контролювати надприбуткові галузі (виробництво алкогольних напоїв, добування нафти, газу, дорогоцінних металів тощо) з метою наповнення бюджету.

Значну роль у системі державних фінансів, особливо в демократичних, економічно розвинених державах, відіграють місцеві фінанси. Місцеві фінанси являють собою систему економічних відносин, за допомогою яких місцеві органи управління розподіляють, перерозподіляють фінансові ресурси відповідно до покладених на них функцій.

Основою місцевих фінансів є місцеві бюджети. Доходи останніх формуються за рахунок місцевих податків і зборів, неподаткових доходів, державних трансфертів і позик. Співвідношення між цими джерелами залежить від функцій, покладених на місцеві органи управління, від фіскальної ефективності місцевих податків, а також можливостей центральних органів влади надавати фінансову допомогу регіонам.

Головним джерелом доходів місцевих бюджетів є податки. Вони можуть бути як місцевими (тобто такі, що встановлюються та адмініструються місцевими органами влади), так і державними, що закріплені за місцевими бюджетами.

Зазвичай основою місцевих податків є:

- прямі місцеві податки на власність (податки на землю, на нерухомість, на засоби пересування, на собак тощо);

- непрямі податки – як правило, це частина специфічних акцизів, хоча трапляються випадки (зокрема у США та Канаді), коли місцеві органи влади можуть запроваджувати власні універсальні акцизи (податки з обігу);

- податки на економічну діяльність (туристичний податок, податки на професії, дозволи, ліцензії тощо);

- надбавки до загальнодержавних податків, які встановлюються у формі додаткового відсотка до ставки державних податків, передусім на доходи та універсальних акцизів;

- податки, що адмініструються та збираються державними фіскальними органами, проте розподіляються між місцевими бюджетами.

Вагоме місце у формуванні місцевих бюджетів займають і неподаткові доходи. До них відносяться доходи від власності, що управляється місцевими органами влади, від надання в оренду або продажу землі, лісових масивів, доходи від експлуатації водоймищ, комунальних підприємств, від надходжень мит, штрафів, різних зборів.

Важливим джерелом доходів місцевих бюджетів є трансферти з центрального бюджету. Їх питома вага в

доходах місцевих бюджетів у різних країнах характеризується досить широким діапазоном. У сучасній практиці розрізняють трансферти загального призначення (або дотації) та цільові трансферти. Дотації надаються для покриття дефіциту місцевих бюджетів. Вони дають місцевим органам влади певну свободу у використанні коштів, оскільки не обмежують використання ресурсів цільовими напрямками. Трансферти цільового призначення (субвенції) надаються місцевим органам влади на фінансування конкретних програм чи статей видатків.

З II половини XX ст. у світі (передусім у Західних країнах) відбувається стійкий процес зміцнення місцевих фінансів – розширюється перелік місцевих податків, збільшується їх фіскальна віддача, до місцевих бюджетів передаються національні податки, розширюються можливості місцевого кредиту.

Як видно з рис. 1.1, повноваження місцевих органів влади в європейських країнах щодо мобілізації фінансових ресурсів досить значні. У середньому в ЄС-27 місцеві органи влади збирають 4,1 % ВВП.

Закономірно спектр фінансованих повноважень місцевих органів влади також постійно розширюється. Коштом місцевих бюджетів почали фінансуватися не тільки загальноосвітні школи, а й вищі навчальні заклади, великі об'єкти охорони здоров'я, заходи з внутрішньої безпеки, правопорядку, охорони навколишнього середовища тощо.

Процес бюджетної децентралізації відбувається не лише в федеральних країнах та країнах з історично впливовими позиціями місцевої влади, а й в унітарних країнах, які вбачають в цьому процесі значний конструктивний потенціал для власних економік. Як правило, бюджетна децентралізація не є наслідком політико-історичних процесів, а більшою мірою свідомо застосовується як механізм підвищення ефективності розподілу та використання бюджетних фондів.

Аналізуючи децентралізовані моделі державних фінансів країн ЄС, можна дійти таких основних висновків щодо ефективного функціонування ланки місцевих фінансів.



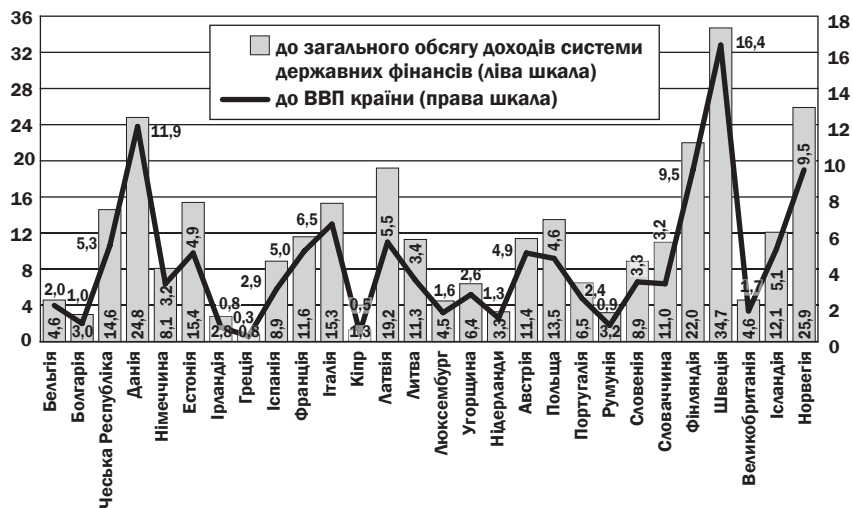


Рис. 1.1. Мобілізація фінансових ресурсів<sup>56</sup> до місцевих бюджетів в країнах Європи, %

*Джерело:* Taxation trends in the European Union (2010 edition)

**1. Децентралізація публічного адміністрування (відповідно видаткових зобов'язань) має супроводжуватися переданням органам місцевого самоврядування еквівалентних фінансових джерел.** Передання повноважень без адекватного розширення фінансової бази матиме наслідком перетворення органів місцевого самоврядування на інститути, що займаються пасивною реалізацією державної політики. За відсутності коштів вони не мають власних ресурсів для розвитку відповідної адміністративно-територіальної одиниці і таким чином знімають з себе відповідальність за її соціально-економічне становище. В такій ситуації органи місцевого самоврядування не мають відчутної політичної ваги,

<sup>56</sup>Без врахування державних трансфертів та трансфертів з фондів Євросоюзу.

а провідну роль у питаннях регіонального розвитку продовжує відігравати держава.

**2. Бюджетна децентралізація сприяє підвищенню ефективності використання бюджетних коштів.** Очевидно, що центральний уряд, який більшою мірою займається загальнонаціональними завданнями та географічно локалізований у столиці, фізично не може орієнтуватися в проблемах різномірних регіонів держави. Через це він, базуючись на неповній інформації, об'єктивно не здатний ефективно витратити бюджетні ресурси за багатьма напрямками. Якщо ж бюджетними коштами розпоряджаються органи місцевого самоврядування, які зазвичай формуються з представників місцевої еліти, обізнаних з місцевими проблемами, то це сприяє ефективнішому використанню публічних грошових фондів. Під тиском відповідальності і загрозою втратити владу на виборах правлячі політичні сили намагаються задовольнити інтереси максимально можливої кількості людей.

**3. Політична відповідальність органів місцевого самоврядування за стан населених пунктів сприяє зменшенню обсягів корупції та нецільового використання коштів.** Коли органи місцевого самоврядування мають власні кошти і повноваження щодо їх нарощування, громадська думка більш схильна бачити недоліки економічної політики в низькій компетентності саме органів місцевої влади. Крім того, в регіонах інформація про місцевих політиків і чиновників є доступнішою, а відповідальність персоніфікованою. Названі чинники накладають на місцеву провладну політичну силу політичну відповідальність за свою діяльність, змушуючи її представників працювати чесно та ефективно. В іншому разі правляча політична сила втратить владу. Якщо ж органи місцевої влади не несуть політичної відповідальності за стан населеного пункту чи регіону, то прорахунки економічної політики на регіональному рівні можна віднести на недостатнє фінансування з боку державного бюджету. Така ситуація є сприятливою для розквіту корупції та нецільового використання коштів.

**Специфічну складову державних фінансів становить державний кредит.** Він пов'язаний з мобілізацією

тимчасово вільних грошових коштів підприємств, організацій та населення і їх переданням у тимчасове користування органам державної влади для фінансування державних видатків.

Загалом формування та управління державним боргом є дієвим та ефективним важелем макроекономічного регулювання в більшості економічно розвинених країн. Як зазначають В. Федосов, В. Опарін та С. Львовчкін, «в сучасному світі сутність боргової політики держави полягає у відповіді на основні питання: брати кредити чи ні; у кого, на яких умовах і на який термін позичати гроші; як використовувати кошти, отримані від державного запозичення; які обмеження встановлювати, як управляти державним боргом, як забезпечувати платоспроможність держави за своїми боргами?»<sup>57</sup>.

Фінансова наука тісно прив'язує інститут державного кредиту до необхідності фінансування дефіциту бюджету. На наш погляд, такий підхід значно звужує зміст вказаного поняття. Державний кредит як засіб збільшення фінансових можливостей держави може виступати важливим інструментом економічної політики держави в різних сферах і використовуватися незалежно від показника дефіциту бюджету. Водночас, як резонно зазначає В. Стецький, борги держави економічно виправдані лише тоді, коли здійснювані за їх рахунок видатки сприяють збільшенню майбутніх доходів або сприяють скороченню майбутніх бюджетних видатків. Інакше кажучи, мають такий рівень прибутковості, що дає змогу державі в подальшому погасити основну суму боргу й сплатити відсотки за ним. До таких видатків належать інвестиції, тому приріст державного боргу не повинен перевищувати суми державних інвестицій<sup>58</sup>.

---

<sup>57</sup>Федосов, В. Фінансова реструктуризація в Україні: проблеми і напрями : монографія / В. Федосов, В. Опарін, С. Львовчкін ; за наук. ред. В. Федосова. – К. : КНЕУ, 2002. – 387 с.

<sup>58</sup>Стецький, В. О. Стратегічні орієнтири боргової політики України в контексті ефективного впливу державних запозичень / В. О. Стецький // Науковий вісник «Економіка». – 2009. – Вип. 7.

Важливою функцією державного кредиту залишається антициклічна. Управління державним боргом є дієвим та ефективним інструментом маніпулювання дефіцитом державного бюджету, що дає можливість здійснювати антициклічну політику, згладжуючи спади в період кризи та стримуючи надмірний розігрів економіки в часи піднесення. Розумна системна політика державного дефіциту в умовах кризи дозволяє знизити фіскальний тиск на економіку та збільшити державні інвестиції.

Глобальна фінансово-економічна криза 2008-2009 рр. довела, що дефіцитна антикризова політика (фінансовою основою якої є державний борг) на даному етапі є найпоширенішим інструментом подолання кризових явищ. У 2008-2009 рр. була зафіксована чітка тенденція до зростання дефіцитів бюджетів.

Це обумовлено тим, що в розпал фінансово-економічної кризи економічно розвинені держави надавали основний пріоритет стимулюванню економічної активності та збереженню високих стандартів соціального захисту населення. Видатки держави збільшувалися за паралельного зменшення податкового тиску на економіку. Профінансувати антикризові заходи дозволило лише активне використання потенціалу державного кредиту. Закономірно, що за таких умов у 2008-2009 рр. практично в усіх країнах спостерігалось зростання державного боргу (табл. 1.1).

**Важливими елементами системи державних фінансів, яким ще не приділено достатньої уваги, є квазідержавні структури**, тобто автономні утворення, відокремлені від бюджету, проте які частково формуються за рахунок державних коштів (для прикладу: *Fannie Mae*, *Freddie Mac*). Фактично такі структури є відокремленими і незалежними, але через їх важливе значення держава, як правило, фінансово підтримує ці структури, тому їх доходи, видатки та дефіцит відчутно впливають на обсяг фінансових ресурсів держави.

Таким чином, **система державних фінансів сучасних країн має тенденцію до розгалуження, ускладнення та диференціації. Це обумовлено розширенням функцій**

Таблиця 1.1

**Державний борг в економічно розвинених країнах,  
% до ВВП (за даними МВФ)**

Країна	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012*
Австралія	9,8	9,5	11,6	17,6	22,3	24,1	24,8
Австрія	62,1	59,3	62,5	67,5	69,9	70,5	70,7
Бельгія	88,0	84,2	89,8	96,3	97,1	97,3	97,4
Канада	70,3	66,5	71,3	83,4	84,0	84,2	83,1
Чехія	29,4	29,0	30,0	35,4	39,6	41,7	43,4
Данія	41,0	34,1	42,2	41,5	44,3	45,6	46,5
Естонія	4,4	3,7	4,6	7,2	6,6	6,3	6,0
Фінляндія	39,7	35,2	34,1	43,8	48,4	50,8	52,7
Франція	63,6	63,9	67,7	78,3	81,8	85,0	86,9
Німеччина	67,6	64,9	66,3	73,5	80,0	80,1	79,4
Греція	106,1	105,1	110,3	126,8	142,0	152,3	157,0
Ісландія	30,1	28,6	69,7	91,7	96,6	103,2	97,1
Ірландія	24,8	25,0	44,4	65,5	96,1	114,1	121,5
Ізраїль	84,6	77,7	76,8	80,4	77,9	73,0	70,0
Італія	106,6	103,6	106,3	116,1	119,0	120,3	120,0
Японія	191,3	187,7	195,0	216,3	220,3	229,1	233,4
Південна Корея	30,1	29,7	29,0	32,6	30,9	28,8	26,9
Нідерланди	47,4	45,3	58,2	60,8	63,7	65,6	66,5
Нова Зеландія	19,9	17,4	20,3	26,1	31,6	35,8	36,4
Норвегія	60,5	58,6	56,7	54,3	54,3	54,3	54,3
Португалія	63,9	62,7	65,3	76,1	83,3	90,6	94,6
Сінгапур	86,8	85,9	92,7	105,0	92,7	93,7	91,3
Словаччина	30,5	29,6	27,8	35,4	42,0	45,1	46,2
Словенія	26,7	23,4	22,5	35,4	37,2	42,3	44,9
Іспанія	39,6	36,1	39,8	53,2	60,1	63,9	67,1
Швеція	45,2	40,1	37,7	41,9	39,6	37,3	34,9
Швейцарія	64,4	57,2	54,8	54,9	55,0	52,7	51,2
Великобританія	43,1	43,9	52,0	68,3	77,2	83,0	86,5
США	61,1	62,2	71,2	84,6	91,6	99,5	102,9

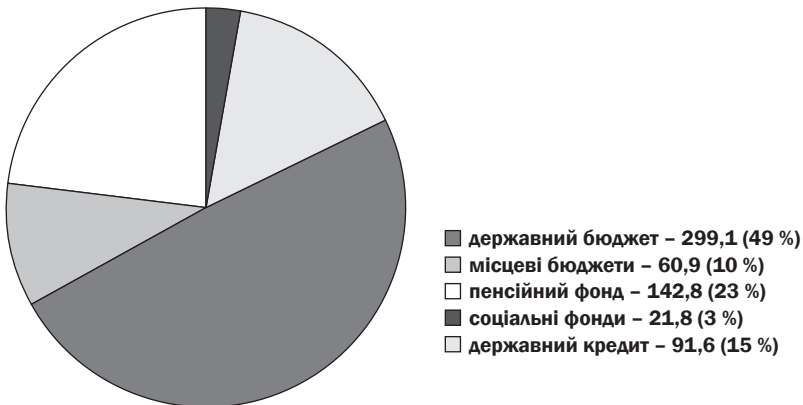
\*прогноз.

**держави та відповідно збільшенням обсягу мобілізованих коштів, необхідних для реалізації цих функцій.** До класичних складових системи (бюджет, позабюджетні фонди, фінанси державних підприємств, державний кредит) додаються нові фінансові інститути та структури.

### 1.3. ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ АСПЕКТИ ФУНКЦІОНУВАННЯ ДЕРЖАВНИХ ФІНАНСІВ В УКРАЇНІ

Система державних фінансів України, як і будь-якої іншої держави, складається з таких основних ланок: державний бюджет, позабюджетні фонди, місцеві фінанси, фінанси державного корпоративного сектору та державного кредиту. Крім того, як ми вже зазначали, дедалі більшу роль відіграють квазідержавні фінансові структури, інститути та фонди, які також діють в Україні.

Система державних фінансів України акумулює досить значний обсяг фінансових ресурсів. У 2011 р. через різні канали вона адсорбувала з економіки 45,7 % ВВП<sup>59</sup>, що є досить значним фінансовим ресурсом.



**Рис. 1.2. Фінансові ресурси у системі державних фінансів України (за обсягом мобілізованих коштів у 2011 р.)<sup>60</sup>, млрд грн**

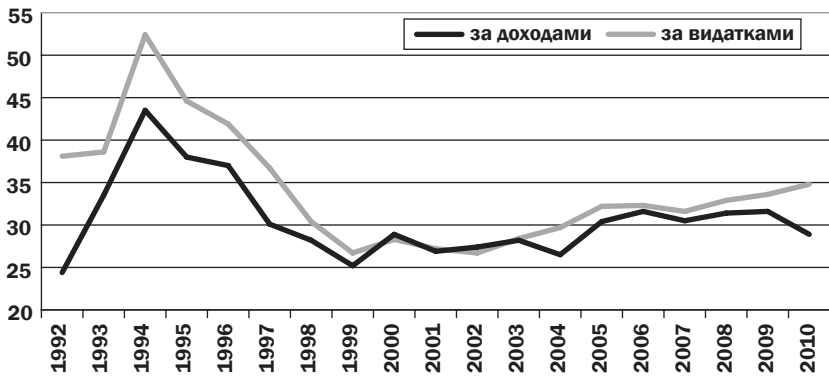
<sup>59</sup>За винятком сектору державних підприємств та зовнішніх державних запозичень.

<sup>60</sup>Розраховано на основі прогнозних показників на 2011 рік.

Фінансові ресурси у системі державних фінансів розподіляються між її складовими наступним чином (рис. 1.2).

Основна частка державних доходів і витрат здійснюється через бюджетну систему. В зведеному бюджеті акумулюється майже 60 % загальних ресурсів системи державних фінансів.

В 2000–2004 рр. через зведений бюджет перерозподілялося менше ніж 30 % ВВП (рис. 1.3). Проте останніми роками (2005–2010 рр.) цей показник мав тенденцію до зростання, що обумовлено активізацією державної політики у сфері соціального захисту.



**Рис. 1.3. Перерозподіл ВВП через зведений бюджет України, % до ВВП**

Порівняно з іншими країнами рівень перерозподілу ВВП через бюджетну систему в Україні є достатньо високим. Даний показник є меншим від аналогічних показників в економічно розвинених соціально орієнтованих економіках Європи, проте вищим від показника в країнах, які подібно до України відносно недавно стали на шлях ринкових перетворень.

Бюджетна система України є продуктом симбіозу моделі європейських унітарних країн та залишків адміністративної моделі колишнього СРСР. Відновивши незалежність, Україна не стала руйнувати радянський



варіант бюджетної системи, обравши шлях її еволюційного вдосконалення.

Держава декларує, що бюджетна система України розбудовується і функціонує на таких принципах:

**1) принцип єдності бюджетної системи** – єдність бюджетної системи України забезпечується єдиною правовою базою, єдиною грошовою системою, єдиним регулюванням бюджетних відносин, єдиною бюджетною класифікацією, єдністю порядку виконання бюджетів та ведення бухгалтерського обліку і звітності;

**2) принцип збалансованості** – повноваження на здійснення витрат бюджету мають відповідати обсягу надходжень бюджету на відповідний бюджетний період;

**3) принцип самостійності** – державний бюджет України та місцеві бюджети є самостійними. Держава коштами державного бюджету не несе відповідальності за бюджетні зобов'язання органів влади Автономної Республіки Крим (далі – АРК) та органів місцевого самоврядування. Органи влади АРК та органи місцевого самоврядування коштами відповідних місцевих бюджетів не несуть відповідальності за бюджетні зобов'язання одне одного, а також за бюджетні зобов'язання держави. Самостійність бюджетів забезпечується закріпленням за ними відповідних джерел доходів бюджету, правом відповідних органів державної влади, органів влади АРК та органів місцевого самоврядування визначати напрями використання бюджетних коштів відповідно до законодавства України, правом Верховної Ради АРК та відповідних місцевих рад самостійно і незалежно один від одного розглядати та затверджувати відповідні місцеві бюджети;

**4) принцип повноти** – до складу бюджетів підлягають включенню всі надходження бюджетів та витрати бюджетів, що здійснюються відповідно до нормативно-правових актів органів державної влади, органів влади АРК, органів місцевого самоврядування;

**5) принцип обґрунтованості** – бюджет формується на реалістичних макропоказниках економічного і соціального розвитку України та розрахунках надходжень

бюджету і витрат бюджету, що здійснюються відповідно до затверджених методик та правил;

**6) принцип ефективності та результативності** – при складанні та виконанні бюджетів усі учасники бюджетного процесу мають прагнути досягнення цілей, запланованих на основі національної системи цінностей і завдань інноваційного розвитку економіки, шляхом забезпечення якісного надання послуг, гарантованих державою, АРК, місцевим самоврядуванням, при залученні мінімального обсягу бюджетних коштів та досягненні максимального результату при використанні визначеного бюджетом обсягу коштів;

**7) принцип субсидіарності** – розподіл видів видатків між державним бюджетом та місцевими бюджетами, а також між місцевими бюджетами ґрунтується на необхідності максимально можливого наближення надання публічних послуг до їх безпосереднього споживача;

**8) принцип цільового використання бюджетних коштів** – бюджетні кошти використовуються тільки на цілі, визначені бюджетними призначеннями та бюджетними асигнуваннями;

**9) принцип справедливості і неупередженості** – бюджетна система України будується на засадах справедливого і неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами і територіальними громадами;

**10) принцип публічності та прозорості** – інформування громадськості з питань складання, розгляду, затвердження, виконання державного бюджету та місцевих бюджетів, а також контролю за виконанням державного бюджету та місцевих бюджетів.

Названі принципи розбудови та функціонування бюджетної системи, зафіксовані чинним законодавством<sup>61</sup>, відображають досвід успішних економічно розвинених демократичних країн. Разом з тим в Україні вони не завжди повною мірою втілюються на практиці. Зокрема,

---

<sup>61</sup>*Бюджетний кодекс України 2010 року від 8 липня 2010 року № 2456-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>*

**принцип самостійності бюджетної системи** порушується відсутністю адекватного фінансового забезпечення місцевих бюджетів, результатом чого є залежність останніх від трансфертів з центрального бюджету. Функції місцевих бюджетів розподіляються на власні та делеговані. В ідеалі перша група функцій має фінансуватися виключно з власних доходів відповідного місцевого бюджету і лише на виконання другої групи держава має здійснювати трансферти. Проте в Україні, на чому детальну увагу буде звернуто нижче, місцеві бюджети не мають достатніх фінансів навіть для фінансування власних функцій, через це держава фактично субсидує місцеве самоврядування.

Іншим випадком порушення принципу самостійності є використання коштів місцевих бюджету для фінансування дефіциту державного бюджету. Зокрема, в 2009 р. в умовах значного дефіциту фінансових ресурсів уряд за рахунок залишків коштів місцевих бюджетів на Єдиному казначейському рахунку (*далі* – ЄКР) фінансував видатки державного бюджету. Аналогічна ситуація була зафіксована в другій половині 2011 р., коли кошти місцевих бюджетів на ЄКР тимчасово вилучалися на погашення державних боргів. Проблема полягає в тому, що через таку практику обмежується здатність місцевих бюджетів фінансувати власні видатки. Фактично це є відкрите нівелювання урядом юридичної автономності місцевих бюджетів.

**Принцип ефективності та результативності** в Україні регулярно порушується через неефективну та корумповану систему державних закупівель, неконтрольований лобізм та відсутність дієвого контролю за витрачанням бюджетних коштів. Названі чинники призводять до наслідків, протилежних задекларованому принципу. Держава витрачає більше коштів, отримуючи менший економічний ефект.

**Принцип субсидіарності** ігнорується через прагнення уряду до централізації функцій і ресурсів. Крім того, за умови нинішнього політичного устрою, за яким регіони та громади мають вкрай незначний вплив, цей

принцип апріорі не може бути реалізований у бюджетній системі.

**Принцип цільового використання бюджетних коштів** також не виконується в повній мірі. Це обумовлено трьома головними проблемами: корупцією, викривленістю змісту програмно-цільового методу (нечітко сформульовані мета та результати бюджетних програм) та обмеженістю ареалу застосування цільових фондів.

**Принцип справедливості і неупередженості** порушений практикою «ручного управління» бюджетними ресурсами. В Україні обсяг коштів, отриманих різними суб'єктами, досі ще тісно залежить від персонального складу центральних органів влади. Натомість у країнах ЄС усі розрахунки розподілу бюджетних коштів максимально автоматизовані, що мінімізує практику лобювання преференцій з боку окремих суб'єктів (відомств, регіонів, галузей).

**Принцип публічності та прозорості** ще не набув сили у бюджетній системі України. Західні країни розкривають бюджетні видатки досить детально, тому громадяни можуть наочно відслідковувати ефективність витрачання бюджетних коштів. В Україні певний прогрес спостерігається лише на центральному рівні, в той час як місцеві бюджети досі є майже повністю «закритими» (особливо стосовно видаткової частини).

На наш погляд, реформування бюджетної системи має базуватися саме навколо реалізації принципів її побудови, закладених у Бюджетному кодексі. **Якщо в центр уваги поставити завдання втілення вказаних принципів на практиці, то можна сформувати комплекс конкретних заходів, які будуть сприяти підвищенню ефективності бюджетної системи загалом.**

У вертикальному вимірі бюджетна система України складається з державного та місцевих бюджетів. **Найбільшою за обсягом мобілізації фінансових ресурсів ланкою бюджетної системи є державний бюджет.** Він акумулює 75 % усіх надходжень до бюджетної системи України. За рахунок нього здійснюється фінансування не лише функцій центральної влади, а й значна кількість

функцій регіональних органів влади та органів місцевого самоврядування.

Державний бюджет розподілений на загальний і спеціальний фонди. Складовими загального фонду держбюджету є:

- усі доходи бюджету, крім призначених для зарахування до спеціального фонду бюджету;
- всі видатки бюджету, що здійснюються за рахунок надходжень загального фонду бюджету;
- кредитування бюджету (повернення кредитів до бюджету без визначення цільового спрямування та надання кредитів з бюджету, що здійснюється за рахунок надходжень загального фонду бюджету);
- фінансування загального фонду бюджету.

Загальний фонд – єдиний безцільовий фонд фінансових ресурсів, до якого зараховуються закріплені за ним доходи, що розподіляються відповідно до бюджетних пріоритетів, визначених законом про державний бюджет. Фінансування видатків загального фонду залежить від наявності коштів і не залежить від структури доходів.

Натомість спеціальний фонд бюджету – це складова бюджету, яка включає надходження до бюджету, призначені для фінансування чітко визначених конкретних заходів чи програм. Видатки бюджету на реалізацію цих заходів чи програм фактично «прив'язані» до закріпленої за ними статті доходів (джерел) і залежать від обсягу їх надходжень.

Складовими спеціального фонду бюджету є:

- доходи бюджету (включаючи власні надходження бюджетних установ), які мають цільове спрямування;
- видатки бюджету, що здійснюються за рахунок конкретно визначених надходжень спеціального фонду бюджету (у т. ч. власних надходжень бюджетних установ);
- кредитування бюджету (повернення кредитів до бюджету з визначенням цільового спрямування та надання кредитів з бюджету, що здійснюється за рахунок конкретно визначених надходжень спеціального фонду бюджету);
- фінансування спеціального фонду бюджету.

Для концентрації коштів з метою цільового фінансування окремих пріоритетних заходів державної політики у спеціальному фонді створюються окремі автономні бюджетні фонди.

У складі державного бюджету обов'язково створюється резервний фонд. Акумуляовані в ньому грошові кошти використовуються для здійснення непередбачених видатків, що не мають постійного характеру і не могли бути передбачені під час складання проекту бюджету. Граничний розмір резервного фонду не може перевищувати 1 % обсягу видатків загального фонду держбюджету у відповідному періоді.

Джерелами формування держбюджету України є<sup>62</sup>:

- 1) податкові надходження (68,8 % загального обсягу доходів);
- 2) неподаткові надходження (27,6 %);
- 3) доходи від операцій з капіталом (0,7 %);
- 4) трансферти (2,9 %) <sup>63</sup>.

Попри раціональну архітектуру, бюджетна система України характеризується низкою серйозних вад, зокрема:

- хаотичні та нерегульовані трансферти до позабюджетних цільових фондів та державних компаній зменшують обсяги фінансових ресурсів уряду;
- неефективна організація спеціального фонду призводить до недофінансування важливих напрямів державних видатків;
- видатки розвитку розпорошені, їх ефективність є досить низькою, тому стимулюючий ефект є мінімальним;
- відсутність інституційної платформи для управління державним боргом призводить до неефективного використання зазначеного ресурсу.

---

<sup>62</sup>Розраховано на базі даних 2010 року.

<sup>63</sup>Трансферти – кошти, одержані від інших органів державної влади, органів влади АРК, органів місцевого самоврядування, інших держав та міжнародних організацій на безоплатній та безповоротній основі.

Суттєвою проблемою, без локалізації якої добитися відчутних позитивних зрушень щодо підвищення ефективності бюджетної системи неможливо, є високий рівень корупції та критичні масштаби нецільового та неефективного використання бюджетних коштів.

Загалом Україна мобілізує до бюджетної системи досить значний обсяг фінансових ресурсів як за абсолютними показниками, так і стосовно ВВП. Натомість публічні послуги мають здебільшого низьку якість, соціальні стандарти, гарантовані державою – ледь не найнижчі в Європі (гірша ситуація спостерігається лише в Молдові), державні капітальні інвестиції продукують мінімальні позитивні зовнішні екстерналії, а значна частина статей залишається недофінансованою.

**Система місцевих фінансів в Україні** виокремилася в автономну ланку з прийняттям Конституції України в 1996 р., за якою органи місцевого самоврядування вилучено зі складу органів державної влади. Матеріальною і фінансовою основою місцевого самоврядування відповідно до ст. 145 Конституції є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що є у власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їх спільної власності, що перебувають в управлінні районних та обласних рад.

Система місцевих фінансів України складається з місцевих бюджетів, фінансів комунальних підприємств та місцевого кредиту. Місцевими бюджетами є бюджет АРК, обласні, районні бюджети та бюджети місцевого самоврядування. До бюджетів місцевого самоврядування належать бюджети територіальних громад сіл, їх об'єднань, селищ, міст (у тому числі районів у містах).

Всього в Україні налічується 12110 місцевих бюджетів, у тому числі:

- 24 обласних бюджети;
- республіканський бюджет АРК;
- міські бюджети міст Києва та Севастополя;
- 165 бюджетів міст обласного значення;
- 488 районних бюджетів;

- 273 бюджетів міст районного значення;
- 107 районних бюджетів у містах;
- 792 селищних бюджетів;
- 10261 сільських бюджетів.

Зазначимо, що за горизонталлю бюджетна система в Україні побудована досить складно. Відносини між бюджетами не завжди дублюють модель адміністративних відносин між відповідними органами влади.

Першою ланкою бюджетної системи є державний бюджет. З державним бюджетом прями відносини мають 692 місцевих бюджети (друга ланка), що включають бюджети областей, районів, бюджети АРК, Києва та Севастополя, бюджети міст обласного значення. Решта бюджетів (бюджети міст районного значення, районів у містах, сіл та селищ) складають третю ланку бюджетної системи та взаємодіють безпосередньо з бюджетами вищої ланки.

Місцевий бюджет складається із загального фонду, а також, за необхідності, може мати спеціальний фонд. Останній формується з конкретно визначених джерел надходжень і використовується на фінансування конкретно визначених цілей.

Місцевий бюджет поділяється на поточний бюджет і бюджет розвитку. Поточний бюджет використовується для виконання власних і делегованих повноважень. Кошти поточного бюджету спрямовуються на фінансування установ і закладів виробничої та соціальної інфраструктури, що утримуються за рахунок бюджетних асигнувань, а також на фінансування заходів щодо соціального захисту населення.

Кошти бюджету розвитку спрямовуються на реалізацію програм соціально-економічного розвитку відповідної території, пов'язаних зі здійсненням інвестиційної та інноваційної діяльності, а також на фінансування інших видатків, пов'язаних з розширеним відтворенням.

Система місцевих фінансів в Україні характеризується слабкістю та хронічним дефіцитом фінансових ресурсів. Це обумовлено тим, що передані до місцевих органів влади функції неможливо самостійно реалізувати через обмеженість їх фінансової бази. Доходи міс-



цевих бюджетів у 2010 р. складали лише 7 % ВВП, тоді як видатки – 13 % ВВП. При цьому більшість доходів місцевих бюджетів – це закріплені за ними доходи від збору державних податків. Власні ресурси, що їх місцеві органи влади можуть використати для реалізації власних пріоритетів, складали лише 1 % ВВП.

В даному контексті слід погодитися з О. Шевченко, яка зазначає, що «незважаючи на децентралізацію управління і значне розширення повноважень місцевих органів влади щодо вирішення питань місцевого розвитку, фінансова децентралізація залишалася декларацією»<sup>64</sup>. При цьому вона зазначає, що «децентралізація державних функцій хоча і призвела до значного розширення бюджетних прав органів влади, однак не торкнулася багатьох питань самоврядного фінансування. Такий вид децентралізації полягає у простій зміні агентів, які виконують загальнодержавні функції, але не в отриманні автономії місцевим самоврядуванням щодо податково-бюджетних рішень. Політика центрального уряду залишається сильною і на місцях, органи виконавчої влади втілюють стратегію центру, органи ж місцевого самоврядування не володіють достатнім обсягом фінансових ресурсів для формування політики самостійного розвитку»<sup>65</sup>.

Основною причиною того, що місцеві бюджети мають надто вузьку ресурсну базу для здійснення автономної економічної політики, на наше переконання, є незацікавленість уряду в децентралізації бюджетної та податкової систем, оскільки це автоматично обмежить його повноваження та звузить фінансову базу.

**Важливою ланкою державних фінансів в Україні є позабюджетні фонди, які організаційно відокремлені від**

---

<sup>64</sup>Шевченко, О. В. Ефективність інструментарію Бюджетного та Податкового кодексів стосовно фінансового забезпечення регіонів / О. В. Шевченко // Економічні науки. Сер. «Облік і фінанси». – 2010. – Вип. 7 (25). – Ч. 5 / Луцьк. нац. техн. ун-т [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.nbu.gov.ua/portal/soc\\_gum/en\\_oif/2010\\_7\\_5/](http://www.nbu.gov.ua/portal/soc_gum/en_oif/2010_7_5/)

<sup>65</sup>Державне управління регіональним розвитком України : монографія / за заг. ред. В. Є. Воротіна, Я. А. Жаліла. – К. : НІСД, 2010. – 288 с.

державного бюджету і мають певну самостійність. Позабюджетні цільові фонди мають суто цільове призначення, їх фінансові ресурси не можуть використовуватися для фінансування видатків бюджету, не пов'язаних з метою діяльності фондів. Управління коштами державних цільових фондів здійснюється автономно щодо бюджетних рішень. Керівництво цих фондів самостійно визначає напрями витрачання коштів відповідно до законодавства.

Як правило, виділяють соціальні та економічні державні цільові позабюджетні фонди. В Україні створення економічних позабюджетних фондів прямо заборонено бюджетним законодавством. У той же час досить розвинутою є система соціальних фондів. До найважливіших соціальних фондів в Україні належать такі.

**Пенсійний фонд України (ПФУ).** Створений у 1992 р. на виконання Закону України «Про пенсійне забезпечення» з метою пенсійного забезпечення громадян. Кошти фонду не входять до державного бюджету і не можуть бути використані на інші цілі, крім виплати пенсій і допомоги. Джерелами утворення Пенсійного фонду України є обов'язкові внески суб'єктів господарювання і громадян, кошти з державного бюджету, призначені для виплати пенсій військовослужбовцям, добровільні внески і пожертвування, інші надходження. Через поглиблення дисбалансу між надходженнями та видатками Пенсійного фонду джерела його наповнення були розширені за рахунок впровадження додаткових зборів на виплату пенсій з окремих господарських операцій (надання послуг стільникового зв'язку, купівлі валюти, нерухомості та транспортних засобів тощо), що фактично мають режим податку. Крім того, дедалі більшу роль у структурі доходів Фонду відіграють бюджетні трансферти на покриття дефіциту бюджету ПФУ.

**Фонд соціального страхування з тимчасової втрати працездатності,** що здійснює управління загальнодержавним соціальним страхуванням у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та витратами, зумовленими народженням та похованням. Фонд є некомерційною самоврядною організацією. Кошти фонду не включаються

до державного бюджету і не підлягають вилученню та використовуються тільки за цільовим призначенням. У разі їх невикористання в поточному році вони переходять на наступний фінансовий рік.

**Фонд загальнообов'язкового державного соціального страхування на випадок безробіття** створений для управління страхуванням на випадок безробіття. Фонд акумулює страхові внески та здійснює соціальні виплати в разі втрати роботи. Фонд – некомерційна самоврядна організація, держава є гарантом його діяльності у сфері матеріального забезпечення і надання соціальних послуг застрахованим особам.

**Фонд соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань.** Страхування від нещасного випадку та професійного захворювання є самостійним видом загальнообов'язкового державного соціального страхування, за допомогою якого здійснюється соціальний захист у сфері охорони життя та здоров'я громадян у процесі їх трудової діяльності. Мета діяльності Фонду полягає в профілактиці нещасних випадків та профзахворювань, забезпеченні медичної, соціальної та професійної реабілітації, відшкодуванні шкоди потерпілим на виробництві (членам їх сімей).

Основними джерелами формування коштів фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування є страхові внески страхувальників-роботодавців та застрахованих осіб (крім Фонду соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань, до якого внески сплачують лише роботодавці); трансферти з державного бюджету; суми від фінансових санкцій, застосованих до підприємств, установ, організацій та фізичних осіб за порушення встановленого порядку сплати страхових внесків та використання коштів фондів; суми адміністративних штрафів, накладених на посадових осіб та громадян за такі порушення; прибуток, одержаний від тимчасово вільних коштів фондів, у тому числі резерву коштів фондів на депозитному рахунку; лагодійні внески підприємств, установ, організацій та фізичних осіб та інші надходження.

За обсягом мобілізації фінансових ресурсів найбільшим закономірно є Пенсійний фонд України (табл. 1.2).

Таблиця 1.2

**Ресурси<sup>66</sup> позабюджетних фондів соціального захисту в 2011 р., млн грн**

Фонд	Обсяг мобілізованих ресурсів	% від загального обсягу надходжень соціальних фондів
Власні доходи Пенсійного фонду	142 764,60	86,75
Доходи Фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності	8 125,00	4,94
Доходи Фонду соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань	5 765,40	3,50
Доходи Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування на випадок безробіття	7 924,60	4,82
Разом	<b>164 579,60</b>	100,00

Загалом чотири фонди акумулюють 13,1% ВВП, або четверту частину фінансових ресурсів всієї системи державних фінансів України. Крім Пенсійного та трьох названих фондів соціального страхування, Основами законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування<sup>67</sup> передбачено створення Фонду медичного страхування, проект якого все ще знаходиться на етапі обговорення. Кошти Фонду медичного страхування мають використовуватися на оплату медичної

<sup>66</sup>Без коштів, що надходять з державного бюджету.

<sup>67</sup>Основи законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування : закон України від 14.01.1998 р. № 16/98-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/16/98-%D0%B2%D1%80>

допомоги, наданої застрахованим особам у необхідних обсягах. З прийняттям закону про запровадження обов'язкового державного медичного страхування буде завершено процес створення п'яти фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування, що зазначені у ст. 4 Основ законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування.

Нинішній стан позабюджетних фондів як ланки державних фінансів характеризується кризовими тенденціями. Особливо це стосується Пенсійного фонду України. Останніми роками він втратив певну автономність через критичне розбалансування між доходами та видатками. Зокрема, в 2010 р. видатки Фонду склали 191,5 млрд грн, тоді як власні надходження лише 119,3 млрд грн. Засоби для покриття цього розриву Фонд традиційно отримує з бюджету. На причини таких проблем вказує О. Пищуліна: «Солідарна система пенсійного забезпечення нині базується на суто фіскальному перерозподілі ресурсів і не відповідає показникам економічного розвитку країни. Підвищення розмірів пенсій випереджає зростання фонду оплати праці. Невжиття заходів щодо законодавчого розширення джерел та обсягів надходжень до Пенсійного фонду призвело до розбалансування його бюджету. Унаслідок цього спостерігається хронічний дефіцит Пенсійного фонду, який покривається з державного бюджету»<sup>68</sup>.

Проблема розбалансування Пенсійного фонду є одним з головних чинників дестабілізації системи державних фінансів. Його дефіцит чинить значний тиск на бюджетну систему держави, знижуючи ефективність бюджетно-податкової політики держави, та посилює соціально-економічне напруження в суспільстві.

**Важливою ланкою системи державних фінансів в Україні є також фінанси державних підприємств.** Україна з часу відновлення незалежності провела досить масштабну приватизацію, в результаті чого державний

---

<sup>68</sup> *Україна в 2005–2009 рр.: стратегічні оцінки суспільно-політичного та соціально-економічного розвитку* : монографія / за заг. ред. Ю. Г. Рубана. – К. : НІСД, 2009. – 655 с.

сектор відчутно звузився. Сьогодні держава зберігає присутність у таких галузях та сегментах економіки.

**1. Підприємства з надання комунальних послуг** (водопостачання та водовідведення, опалення, утилізація сміття тощо), які є хронічно збитковими через зношеність фондів та необґрунтовано низькі тарифи на їх послуги. Присутність держави в даному сегменті обумовлена незацікавленістю інвесторів у цих підприємствах (хоча поодинокі випадки трапляються). У здійсненні тарифної політики держава та органи місцевого самоврядування надають перевагу соціальному пріоритету над економічним зиском, тому даний сегмент не є інвестиційно привабливим. Фінанси цього сектору тривалий час знаходяться в розбалансованому стані, що підриває економічну ефективність даних підприємств.

**2. Стратегічні державні підприємства.** Кабінет Міністрів України своєю постановою затвердив перелік підприємств, які мають стратегічне значення для економіки і безпеки держави<sup>69</sup>. Через свою значну роль їх приватизація заборонена. До даного переліку відносяться підприємства різні за масштабом, профілем діяльності та територіальною належністю, через це в кожному окремому випадку підстави надання підприємству статусу такого, що має стратегічне значення для економіки і безпеки держави, є індивідуальними.

**3. Підприємства, стосовно яких не знайдений консенсус щодо умов та вартості їх продажу.** Окремі підприємства в Україні перебувають у державній власності через те, що уряд неспроможний визначитися з ціною їх продажу або ринкова кон'юнктура не є сприятливою для їх приватизації. Прикладами таких підприємств є КГОКОР, Одеський припортовий завод, «Турбоатом», «Кримський титан» та інші, які періодично виставляються на продаж, але через низку чинників так і не були приватизовані.

---

<sup>69</sup>*Про затвердження переліку підприємств, які мають стратегічне значення для економіки і безпеки держави*: постанова Кабінету Міністрів України від 23.12.2004 р. № 1734 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://seach.ligazakon.ua>

**4. Інфраструктурні підприємства.** Уряд свідомо зберігає у державній власності підприємства, що контролюють основні інфраструктурні активи України (порти, залізничні колії, аеропорти, нафто-, газо-, продуктопроводи, лінії електропередач тощо). Головним мотивом є збереження рівного доступу всіх учасників ринку до інфраструктури, що може бути забезпечено лише за умови її державної власності.

Таким чином, обсяг та масштаб державного сектору в економіці України наразі визначаються переважно соціальними (надання суспільних послуг та товарів за прийнятними для населення цінами) та стимулюючими (підтримка окремих галузей економіки за рахунок занижених тарифів на послуги державних компаній) завданнями держави, тому фінанси державного сектору підпорядковані їх реалізації і, як наслідок, знаходяться в розбалансованому стані. Проте державні підприємства в Україні також виконують фіскальну функцію. Вони мають сплачувати відсоток (у різні періоди від 15 % до 90 %) від свого прибутку до державного бюджету.

**Значну роль у системі державних фінансів України відіграє державний кредит.** Ця ланка системи державних фінансів за необхідності стає потужним інструментом мобілізації фінансових ресурсів. Разом з тим сьогодні в Україні її потенціал реалізований недостатньо. Боргова політика звужена до завдання фінансування дефіциту бюджету.

В Україні існують лише рамкові обмеження щодо обсягу залучених боргових коштів, тоді як такі важливі питання, як напрями та пріоритети використання цих коштів, залишені поза увагою. Базові засади управління державним кредитом в Україні закладені в Бюджетному кодексі України, а також у законах про державний бюджет України на відповідний рік. Бюджетний кодекс визначає, що:

- загальний обсяг державного боргу та гарантованого державою боргу на кінець бюджетного періоду не може перевищувати 60 % річного номінального обсягу валового внутрішнього продукту України;

- право на здійснення державних внутрішніх та зовнішніх запозичень у межах, визначених законом про державний бюджет України, належить державі в особі міністра фінансів України або того, хто виконує його обов'язки;
- у разі зменшення обсягу коштів від державних внутрішніх (зовнішніх) запозичень порівняно з обсягом, визначеним законом про державний бюджет України, у зв'язку з погіршенням умов таких запозичень та/або кон'юнктури фінансового ринку збільшується обсяг коштів від державних зовнішніх (внутрішніх) запозичень з дотриманням граничного обсягу державного боргу;
- умови здійснення державних запозичень, у тому числі вид, валюту, строк та відсоткову ставку державного запозичення, визначає Кабінет Міністрів України;
- з метою економії бюджетних коштів Міністерство фінансів України має право здійснювати правочини з державним (місцевим) боргом, включаючи обмін, випуск, купівлю, викуп та продаж державних боргових зобов'язань, за умови дотримання граничного обсягу державного (місцевого) боргу на кінець бюджетного періоду.

Граничні розміри боргу на конкретний рік затверджуються законом України про державний бюджет на відповідний рік. Загалом державний кредит як ланка бюджетної системи сьогодні ще не достатньо інституціалізована, що знижує ефективність та прогнозованість політики в даній сфері. Відсутність цілісної концепції управління державним боргом стала одним з чинників зниження ефективності бюджетного механізму та розростання дисбалансів у системі державних фінансів України останніми роками. Фінансування дефіциту бюджету відбувається переважно хаотично, під впливом потреб оперативного покриття поточних бюджетних видатків, що формує ризики для стабільності державних фінансів.

Таким чином, з точки зору правової розбудови, з часу відновлення незалежності Україна досягла відчутного прогресу у створенні системи державних фінансів європейського зразка. Проте практика виявила низку серйозних проблем функціонування цієї системи, що відчутно знизили ефективність бюджетно-податкової політики.



\*\*\*

У сучасному суспільстві держава не лише є модератором суспільно-економічних відносин, а й реалізує широкий перелік функцій, які потребують адекватного фінансового забезпечення. Відповідно до цих запитів формується система державних фінансів, покликана адсорбувати частину ВВП країни з метою фінансування діяльності держави. Система державних фінансів формує інституційні межі, в яких реалізується бюджетно-податкова політика держави, орієнтована на вирішення комплексу завдань для реалізації державних функцій.

Вилучаючи частину фінансових ресурсів з економіки, уряди демократичних країн спрямовують ці кошти на розширення пропозиції суспільних благ: від мостів, доріг, соціального захисту до ефективного державного управління як одного з найважливіших суспільних благ. Як зазначають авторитетні українські фінансисти В. Опарін та В. Федосов, «держава централізує частину коштів не заради самої по собі централізації, а для фінансового забезпечення своєї діяльності. Податки та інші форми централізації ресурсів є нічим іншим, як платою суспільства, тобто юридичних та фізичних осіб, за виконання державою її функцій»<sup>70</sup>.

Головною тенденцією минулого століття та початку нинішнього можна вважати зростання розміру держави в економіці та збільшення частки ВВП, що перерозподіляється через бюджет. Внаслідок цього-є система державних фінансів характеризувалася процесами розростання та розгалуження. З державної казни в окремі фонди були виділені особливо важливі видатки, які стосуються передусім соціального страхування, виникли централізовані суверенні фонди, які концентрують колосальні фінансові

---

<sup>70</sup>*Бюджетний менеджмент* : підручник / В. Федосов, В. Опарін, Л. Сафонова [та ін.] ; за заг. ред. В. Федосова. – К. : КНЕУ, 2004. – 864 с.

ресурси держави, формуються квазідержавні фінансові структури та інститути.

Ще однією важливою тенденцією останнього часу стали процеси децентралізації державного управління, розподіл відповідальності та фінансових ресурсів, що спричинило децентралізацію бюджетної системи. Європейський досвід свідчить, що багато внутрішніх функцій, а також управління фінансовими ресурсами ефективніше може реалізовувати регіональний рівень влади. Через це у сучасних економічно розвинених країнах дедалі більший обсяг фінансових ресурсів передається до місцевих бюджетів, а система відносин центрального бюджету та місцевих бюджетів базується не на адміністративному підпорядкуванні, а на рівноправному партнерстві.

Україна розбудовує систему державних фінансів на західних зразках (хоч і з певними радянськими рудиментами), через це її архітектура є подібною до системи державних фінансів країн ЄС. Проте на український ґрунт часто були імплементовані лише гарні ідеї. Фундаментальною проблемою є те, що для ефективного функціонування зазначених ідей необхідні адекватні дієві механізми. Їх українська влада змогла запровадити не у всіх випадках.

## **РОЗДІЛ II. СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТОК ДЕРЖАВНИХ ФІНАНСІВ УКРАЇНИ**

### **2.1. СТАНОВЛЕННЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНИХ ФІНАНСІВ ТА ЕВОЛЮЦІЯ БЮДЖЕТНО-ПОДАТКОВОЇ ПОЛІТИКИ В КОНТЕКСТІ ЕКОНОМІЧНИХ ПРІОРИТЕТІВ ДЕРЖАВИ**

Національна економіка України функціонує як самостійна система вже два десятиліття. За цей час, попри еkleктичність, хаотичність і непослідовність державної політики, була сформована економічна модель, яка має певну сформовану основу, досить міцний каркас та розвивається відповідно до власних особливостей. На жаль, вона значно відрізняється від тієї моделі, розбудову якої українська влада ставила собі за мету на початку ринкових перетворень. У загальному вигляді це була модель динамічної європейської соціально розвиненої економіки з потужним цивільним промисловим комплексом, значним сегментом сфери послуг та ефективним державним сектором. Зокрема, в Основних напрямках економічної політики України в умовах незалежності, схвалених парламентом України 25 жовтня 1991 р. зазначалося: «Докорінна структурна перебудова народного господарства, кардинальні зміни в інвестиційній діяльності розглядаються як найважливіші пріоритети подальшого розвитку економіки України для надання їй більшої динамічності й соціальної спрямованості»<sup>71</sup>.

---

<sup>71</sup>[Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?page=1&nreg=1698%E0-12>

Серед стратегічних цілей у документі визначалися:

- створення розвиненого індустріального споживчого сектора економіки як необхідної умови мобілізації соціальних резервів економічного зростання;
- подолання структурно-технічної незбалансованості народного господарства за рахунок прискореного розвитку переробної та харчової промисловості, промисловості будівельних матеріалів, усієї сфери виробництва товарів народного споживання;
- зміна структури та обсягів інвестицій з метою прискореного розвитку виробництва машинобудівної продукції для потреб агропромислового сектору, легкої, харчової та інших галузей промисловості, що працюють на наповнення споживчого ринку, а також задоволення різноманітних потреб населення;
- регулювання структурних зрушень шляхом прискорення відтворювальних процесів, зокрема через зростання в майбутньому в 1,5–2 рази норми виробничого нагромадження у національному доході, скорочення військових витрат, державних видатків на утримання неефективних та збиткових виробництв з метою забезпечення великомасштабного перерозподілу матеріальних, фінансових і трудових ресурсів на користь галузей і виробництв, що працюють на споживчий ринок.

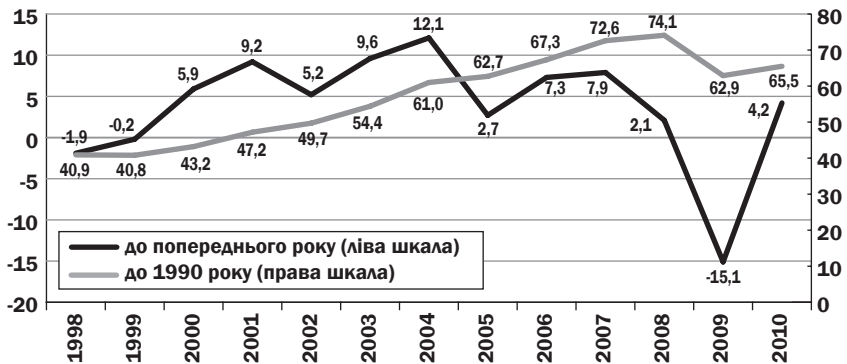


Рис. 2.1. Динаміка ВВП України, %

Двадцять років потому ми можемо констатувати, що далеко не всі задекларовані завдання були реалізовані повною мірою, а за окремими з них навіть спостерігається регрес порівняно з вихідними показниками. Україна частково втратила виробничий потенціал, що був сформований за часів існування СРСР, так і не зробивши якісних кроків у напрямі модернізації економіки. У 2010 р. ВВП країни склав лише 65,5 % ВВП 1990 р. (рис. 2.1).

Крім того, за роки незалежності різко погіршилася галузева структура економіки. Якщо в 1991 р. на сировинні та низькотехнологічні галузі промисловості припадало 25,6 % обсягу промислового виробництва, то в 2000 р. їх частка зросла до 59,0 %, а в 2010 р. до 68,2 %<sup>72</sup>.

З-поміж основних чинників, що обумовили провал реалізації тих прогресивних економічних цілей та завдань, що ставила Україна на початку ринкової трансформації, є неефективна бюджетно-податкова політика.

Загалом зміст, напрями та механізми бюджетно-податкової політики визначаються під дією двох головних чинників:

а) рівня розвитку системи державних фінансів, що формує інституційну основу та певні інституційні рамки, в яких реалізується бюджетно-податкова політика;

б) економічного курсу країни, що визначає цілі та завдання бюджетно-податкової політики.

Усталена та раціонально побудована система державних фінансів ще не є чинником ефективної бюджетно-податкової політики, але вона, по-перше, забезпечує уряд відповідним інструментарієм, по-друге, створює певні обмеження для запровадження заходів, що суперечать завданням і пріоритетам соціально-економічного розвитку держави та створюють загрози макроекономічній стабільності. Очевидно, що не можна зобов'язати уряд, наприклад, раціонально використовувати державні запозичення, якщо уряд діє у власних політичних інтересах

---

<sup>72</sup>Розраховано автором на основі даних Державного комітету статистики.

або просто не є компетентним, але раціонально побудована ланка державного кредиту може містити обмеження для боргової політики, забезпечуючи захист економіки від деструктивних урядових рішень.

На час набуття незалежності Україна мала радянську модель державних фінансів, що характеризувалася надмірною централізацією (через систему державних фінансів розподілялося майже 90 % ВВП), жорсткою адміністративною організацією горизонтальних та вертикальних зв'язків між грошовими фондами, відсутністю ланки місцевих фінансів і ринкових інструментів управління державним боргом. Податкова система була орієнтована переважно на виконання фіскальних завдань. Через систему податків і платежів частина коштів громадян та підприємств вилучалася до централізованих республіканських і союзних фондів, звідки вони перерозподілялися залежно від пріоритетів, визначених центральними органами влади. Через наявність дієвих адміністративних інструментів управління фінансовими потоками регулююча функція податкової системи була нерозвиненою та незатребуваною.

За умови відчутного переважання в господарському комплексі державного сектору та застосування адміністративних методів управління економікою і фінансовими ресурсами держави така централізована модель системи державних фінансів була цілком адекватною та дієвою.

Проте в нових економічних умовах, що почали формуватися з 1990-х років, вона закономірно виявилася неефективною. Податкова та бюджетні системи радянського зразка в транзитивній економіці апріорі не могли ефективно реалізовувати свої функції, оскільки були сформовані для вирішення зовсім інших завдань і з застосуванням інших інструментів.

Різке звуження державного сектору в процесі приватизації, поступовий відхід від адміністративних методів управління економікою, відновлення органів місцевого самоврядування сформуvalи запит на розбудову нової моделі системи державних фінансів, спроможної функ-

ціонувати в ринкових умовах та сприяти прискоренню ринкових перетворень.

Через це реформи системи державних фінансів мали б стати одними з першочергових у процесі розбудови ринкової економіки на початку 90-х років минулого століття. Проте цьому питанню не було приділено достатньої уваги. Із самого початку державна влада не мала чіткої концепції та стратегії реформ системи державних фінансів, а будь-які зміни здійснювалися лише у міру актуалізації певних проблем.

**Відставання реформ у системі державних фінансів від динаміки структурної перебудови економіки України та інституційних реформ державного управління стало одним з визначальних чинників фінансово-економічної кризи в 90-х роках.** Відсутність реформ, адекватних новим умовам, у системі державних фінансів<sup>73</sup> фактично зруйнувало бюджетну систему України, призвело до колосального дефіциту бюджету, гіперінфляції, значних обсягів нецільового витрачання бюджетних коштів, посилення фіскального тиску на підприємства, що стало однією з причин різкого скорочення виробництва та масових банкрутств.

У II половині 90-х років глибокі дисбаланси бюджетної системи, неефективність податкової системи та низка похідних макроекономічних проблем змусили державну владу активніше реформувати систему державних фінансів.

І хоча цей процес не мав чіткої стратегії та системності, Україна досягла певного прогресу в напрямі формування нової системи державних фінансів, адекватної ринковій економіці. Основними етапами її становлення були:

---

<sup>73</sup>За радянської моделі функції державного казначейства (обслуговування бюджету) виконував державний банк, у ринкових умовах ці функції мали б бути передані іншому державному органу (казначейству), чого не було зроблено. Передання їх комерційним банкам призвело до втрати державою контролю за фінансовими потоками в країні.

- **формування нової системи оподаткування.** Закон УРСР «Про систему оподаткування», в якому були закладені нові принципи побудови податкової системи, був прийнятий ще в 1991 р., і після двох значних редакцій – у 1994 р. та 1997 р. – набув більш-менш стабільних рис і функціонував аж до прийняття Податкового кодексу в 2010 р. Закон запроваджував новий перелік державних податків, основними з яких були ПДВ, податок на доходи фізичних осіб, податок на прибуток підприємств. Водночас зазначимо, що адміністрування кожного податку регулювалося окремим актом законодавства;

- **запровадження системи місцевих податків.** Спочатку система визначалася Декретом Кабінету Міністрів України «Про місцеві податки і збори», прийнятим у 1993 р., але згодом була включена до Закону України «Про систему оподаткування». Система місцевих податків, хоч і не стала значною складовою фінансової бази органів місцевого самоврядування, тим не менш сприяла актуалізації питання про необхідність запровадження переліку фіскально ефективних податків та зборів, які надходили б до місцевих бюджетів;

- **створення Державного казначейства України,** що уможливило контроль держави над усіма ресурсами бюджету та позабюджетних фондів. Державне казначейство України перебрало на себе весь комплекс завдань, пов'язаних з касовим виконанням бюджетів усіх рівнів (1995 р.);

- **створення Державної податкової адміністрації.** Відповідно до Указу Президента України «Про утворення Державної податкової адміністрації України та місцевих державних податкових інспекцій» податкова служба України офіційно набула свого організаційного та управлінського статусу. Це означало, що податкова служба стала самостійним та незалежним органом державної виконавчої влади, що має жорстку вертикальну управлінську та організаційну структуру (1996 р.);

- **створення Рахункової палати України,** яка відповідно до ст. 98 Конституції України здійснює контроль



за використанням коштів державного бюджету від імені Верховної Ради (1997 р.);

- **запровадження Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні» базових принципів організації місцевих бюджетів**, виокремлення поточних місцевих бюджетів і бюджетів розвитку (1997 р.);

- **створення системи позабюджетних соціальних фондів** відповідно до Основ законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування<sup>74</sup>;

- **запровадження системи функціонування єдиного рахунку Державного казначейства України** з обліку коштів державного бюджету, що дозволило значно зменшити термін проходження платежів від платників податків до фінансування видатків бюджету (1999 р.)

Разом з тим, попри певні досягнення, Україна за десять років так і не прийняла ані бюджетного, ані податкового кодексу, державний кредит взагалі не мав інституційної основи для функціонування, а ланка місцевих фінансів була надто слабкою через збереження моделі адміністративно-територіального устрою часів планової економіки, яка взагалі не передбачала органів місцевого самоврядування.

Першим системним документом, який визначав архітектуру та принципи побудови державних фінансів України, був Бюджетний кодекс 2001 р. Він створив передумови для розбудови чіткої та зрозумілої бюджетної системи. Зокрема, Кодекс запроваджував низку засадничих нововведень:

- створено спеціальний фонд державного бюджету та включено до бюджетної системи всі позабюджетні фонди, крім Пенсійного фонду та трьох фондів соціального страхування. Це дало змогу акумулювати у складі бюджетів відповідного рівня доходи й видатки в повному обсязі;

- упорядковано учасників бюджетного процесу, розмежовано права й обов'язки головних розпорядників бюджетних коштів та розпорядників бюджетних коштів

---

<sup>74</sup> *Основи законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування* : закон України від 14.01.1998 р. № 16/98-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/16/98-%D0%B2%D1%80>

нижчого рівня, одержувачів бюджетних коштів, визначено основні функції головних розпорядників бюджетних коштів;

- створено правову основу для здійснення переходу від постатейного методу бюджетування до програмно-цільового методу, який надає можливість контролювати результативність використання бюджетних коштів та відповідає передовому міжнародному досвіду;

- впорядковано права й повноваження органів державної влади та органів місцевого самоврядування при здійсненні запозичень і наданні гарантій за рахунок бюджетних коштів. Поряд з тим було заборонено здійснення бюджетними установами запозичень у будь-якій формі або надання за рахунок бюджетних коштів позичок юридичним і фізичним особам, а також надання позичок одного місцевого бюджету іншому;

- закріплено конкретні джерела наповнення дохідної частини місцевих бюджетів, зокрема до останніх у повному обсязі передано надходження від податку на доходи фізичних осіб. Водночас податок на прибуток підприємств (крім комунальних), надходження від якого є досить нестабільними, віднесено до доходів державного бюджету;

- розмежовано видатки державного й різних рівнів місцевих бюджетів та введено поділ видатків на ті, що враховуються, та ті, які не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів;

- чітко визначено систему міжбюджетних трансфертів, зокрема встановлено їх види, сутність і мету надання, форми й механізми перерахування. Крім того, передбачено застосування формульного методу планування міжбюджетних трансфертів, виходячи з фінансових нормативів бюджетної забезпеченості;

- встановлено правові підстави створення системи внутрішнього фінансового контролю, визначено його завдання та відповідальність керівника за його організацію;

- встановлено механізми реалізації принципу публічності і прозорості бюджетної системи, які передбачають публікацію інформації про підготовку бюджету, стан його виконання, стан державного боргу тощо.

Бюджетний кодекс 2001 р. та Закон України «Основи законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування» десять років були базовими документами, що регулювали систему державних фінансів України. До реформ 2010-2011 рр. система державних фінансів практично не змінювалася попри те, що багато її складових, як то – податкова система, державний кредит, фінанси державного корпоративного сектору, не мали цілісних базових нормативно-правових актів.

Отже, система державних фінансів була розбудована еkleктично, безсистемно, а сам цей процес не був завершений. Вона мала б створити інституційне середовище для здійснення ефективної бюджетно-податкової політики, обмеживши можливості для неконструктивних дій влади, але через власні недоліки цю функцію не реалізовувала повною мірою.

За таких умов бюджетна-податкова політика перебувала під значним тиском економічної політики уряду, яка протягом останніх 20 років характеризувалася невизначеністю, аморфністю стратегічних цілей і пріоритетом кон'юнктурних завдань. Фактично уряд не мав жодних обмежень щодо маніпулювання бюджетно-податковими важелями навіть тоді, коли це суперечило національним інтересам і визначеним стратегічним завданням.

Загалом бюджетно-податкові інструменти з часу незалежності України були з-поміж головних інструментів економічної політики державної влади і застосовувалися для вирішення багатьох економічних завдань. Це обумовлено тим, що в перехідних економіках бюджетно-податкові інструменти зазвичай є ефективнішими та дієвішими, ніж інструменти монетарної і регуляторної політики.

Завдання, методи та механізми бюджетно-податкової політики в Україні змінювалися відповідно до пріоритетів економічного розвитку. В I половині 90-х років уряд, попри різке охолодження економіки, тривалий час намагався зберегти видатки на докризовому рівні. Відповідно основним завданням бюджетно-податкової політики

була акумуляція в державних фондах максимального можливого обсягу фінансових ресурсів з тим, щоб компенсувати стрімко зростаючий бюджетний дефіцит. У такій ситуації реалізація стратегічних економічних завдань була відсунена на другий план.

Пріоритет завдання наповнення бюджету призвів до фіскалізації податкової системи, розширення кількості податків, ускладнення порядку їх адміністрування, підвищення ставок податків, розширення контрольних функцій податкової та митної служб. Це негативно впливало на сприятливість бізнес-середовища та поглиблювало падіння виробництва.

Починаючи з II половини 90-х років бюджетно-податкова політика дедалі більше фокусувалася на вирішенні ще одного досить актуального завдання – зміцнення вітчизняного бізнесу. Ця тенденція була обумовлена посиленням впливу бізнесу на владу, а також розумінням політиками того факту, що відновлення виробництва можливе лише через розширення фінансових ресурсів корпоративного сектору.

Україна мала значний профіцит виробничих потужностей, які виявилися незатребуваними або не могли бути задіяні через брак обігових коштів та інвестицій. Очевидно, що в умовах недорозвиненості банківської системи та фондового ринку поліпшити фінансовий стан підприємств можна лише за рахунок бюджетно-податкових інструментів.

Політика підтримки національного капіталу на перших етапах дійсно була обґрунтованою. Водночас для досягнення поставлених цілей влада не завжди обирала адекватні та ефективні форми такої підтримки. Не викликає сумнівів, що позитивний вплив на економіку справило зниження ставок податків, приведення адміністрування податків до західних стандартів (передусім це стосується ПДВ та податку на прибуток підприємств), запровадження спрощеної системи оподаткування тощо.

Проте застосування низки інших інструментів справило значний деструктивний вплив на ефективність і стабільність системи державних фінансів.

**1. Створення неконтрольованих спеціальних економічних зон і територій пріоритетного розвитку.** З 1995 р. влада розпочала створення спеціальних економічних зон (СЕЗ) та територій пріоритетного розвитку (ТПР). Мотивом їх створення був розрахунок на те, що вони сприятимуть залученню в Україну технологій та іноземних інвестицій. Проте на практиці СЕЗ та ТПР використовувалися підприємствами переважно для мінімізації оподаткування. В їх межах резиденти та нерезиденти отримували масштабні податкові пільги, які не підкріплювалися еквівалентними інвестиційними зобов'язаннями. Крім того, існував відчутний регіональний дисбаланс щодо надання пільг: понад 90 % податкових пільг у межах СЕЗ і ТПР отримали підприємства східної та південної України. Натомість активної державної підтримки потребують більше західні та північні регіони України.

**2. Надання галузевих податкових пільг.** Починаючи з кінця 90-х років, державні субсидії отримували галузі промисловості, які вважалися пріоритетними: гірничча, металургійна, хімічна промисловість, авіа-, судно- та автомобілебудування, будівництво тощо. Проте ефективність системи галузевих пільг була значно нівельована відсутністю дієвої системи контролю за конвертацією численних пільг у модернізацію виробництва. Крім того, надання державних субсидій мало комплекс побічних негативних наслідків для самих підприємств.

Зокрема, для стимулювання чорної металургії у 1999 р. парламент прийняв Закон України «Про проведення економічного експерименту на підприємствах гірничо-металургійного комплексу України». Цей нормативно-правовий документ зводився до надання численних податкових пільг і преференцій підприємствам галузі в надії на те, що це створить умови для підвищення ефективності їх роботи та збільшить надходження до бюджету. До найзначніших фіскальних заходів належали: повне або часткове звільнення від сплати податків (податок на прибуток, ПДВ, земельна плата, екологічний збір); списання пені й штрафів, нарахованих за несвоєчасну

сплату податків, зборів та інших обов'язкових платежів; відтермінування зобов'язань щодо сплати податків тощо. З одного боку, завдяки зниженню податкового тиску на підприємства вони отримали можливість підвищити обсяги виробництва та поліпшити фінансові показники, проте з іншого – інші країни справедливо оцінили таку підтримку як прямі державні субсидії і запровадили проти української продукції антидемпінгові та компенсаційні мита. Це, а також значні втрати бюджету від експерименту в гірничо-металургійному комплексі змусили владу обмежити перелік пільг для підприємств комплексу. У січні 2002 р. Верховна Рада прийняла Закон України «Про подальший розвиток гірничо-металургійного комплексу», що ним перелік пільг різко звужувався.

**3. Застосування фіскальних заходів для протекціоністських цілей.** Встановлюючи високі ставки імпортного мита, уряд фактично закривав кордони для іноземних компаній, знижуючи конкуренцію на внутрішніх ринках. У такий спосіб фактично були закриті автомобільний ринок України та ринок нафтопродуктів. Через це український споживач отримував низькоякісний товар за завищеними цінами, а підприємства втрачали стимули для інвестицій у виробництво. Крім того, щоб знизити ціни на окремі товари всередині країни, уряд часто застосовував практику встановлення високих експортних мит (залізорудна сировина, коксівне вугілля, сільськогосподарська продукція).

**4. Розстрочення та списання податкових зобов'язань.** Така політика призвела до різкого погіршення фіскальної дисципліни вітчизняних підприємств, які в надії на чергові списання зволікали зі сплатою податків до бюджету. Це спричинило недоотримання бюджетом колосальних коштів і відповідно звужило фінансові ресурси держави. Крім того, активне застосування подібної практики призводило до того, що сумнінні платники податків фактично субсидували збиткові та неефективні підприємства, що також не сприяло покращенню фіскальної дисципліни.

**5. Субсидування окремих галузей економіки за рахунок стримування цін і тарифів на послуги державних компаній.** У 2000–2004 рр. фактично були заморожені тарифи на газ, електроенергію, залізничні перевезення, акордні ставки на перевалку вантажів у морських портах. Крім того, уряд штучно стримував ціни для металургів на коксівне вугілля, залізородну сировину (до 2003 р. лівова частина гірничо-збагачуваних комбінатів перебувала у власності держави), флюсоделомітну продукцію та вогнетривкі глини. Оскільки у структурі собівартості продукції 70 % займають витрати на сировину та паливно-енергетичні матеріали, то державна політика у такий спосіб сприяла збільшенню цінового ресурсу конкурентоспроможності вітчизняних металургійних підприємств. Разом з тим така політика мала наслідком погіршення фінансового стану державних компаній, недофінансування поточних та інвестиційних потреб, збільшення рівня зношеності основних фондів, підвищення навантаження на державний і місцевий бюджети. Наприклад, через занижені тарифи на вантажні залізничні перевезення Укрзалізниця постійно відчувала гострий дефіцит обігових коштів, тому до 2005 р. майже не оновлювала парк залізничних вагонів та локомотивів.

Таким чином, інструменти бюджетно-податкової політики, з одного боку, сприяли зміцненню позицій вітчизняних виробників на внутрішньому ринку та розширенню їх присутності на зовнішньому, з іншого – **формування сприятливих податкових зон та режимів для окремих підприємств чи галузей замість створення сприятливого фіскального простору на території всієї держави поступово перетворилося на чинник гальмування інвестиційної активності та економічного зростання України.**

Маючи значний штучно створений запас цінової конкурентоспроможності, національний бізнес не приділяв достатньої уваги інвестиціям у модернізацію виробництва. Численні податкові пільги та преференції мали наслідком недоотримання бюджетами всіх рівнів значного

обсягу доходів та обумовили уповільнення динаміки підвищення соціальних гарантій порівняно з динамікою економічного зростання. Ресурси на фіскальну підтримку національного бізнесу були вивільнені ціною стримування зростання соціальних видатків бюджету, які попри стрімке економічне піднесення України в 2000–2004 рр., зростали досить повільно.

Таким чином, констатуємо значний внесок стимулюючої моделі бюджетно-податкової політики зразка 1995–2004 рр. в економічне зростання України, мусимо зазначити, що вона вичерпала свій потенціал, перетворившись на інструмент підтримки окремих компаній та територій за рахунок бюджету.

Відсутніх змін бюджетно-податкова політика зазнала починаючи з 2005 р. Реформа політичної системи, кадрові ротації влади та зниження впливу великого бізнесу на прийняття економічних рішень держави стали чинниками трансформації політики селективної підтримки окремих елементів національної економіки, передусім лояльних до влади потужних фінансово-промислових конгломератів, у політику регулювання та управління макроекономічними процесами. Це сприяло прискоренню руху України в напрямі становлення ринкової економіки з рівним фіскальним простором, що створює однакові «правила гри» для всіх учасників ринку. Цей період характеризувався суттєвою корекцією бюджетно-податкової політики, її завдань, пріоритетів та інструментів, зміною низки тенденцій, що мали місце в попередні роки.

**Серед досягнень даного періоду варто виділити те, що українській владі вдалося реалізувати досить складне, проте необхідне завдання – формування єдиного фіскального простору, який надає всім учасникам ринку рівні можливості та усуває податкову дискримінацію окремих суб'єктів, обумовлену залежністю, пов'язану із лояльністю до влади, географічного місця розташування чи номенклатури виготовленої продукції.**

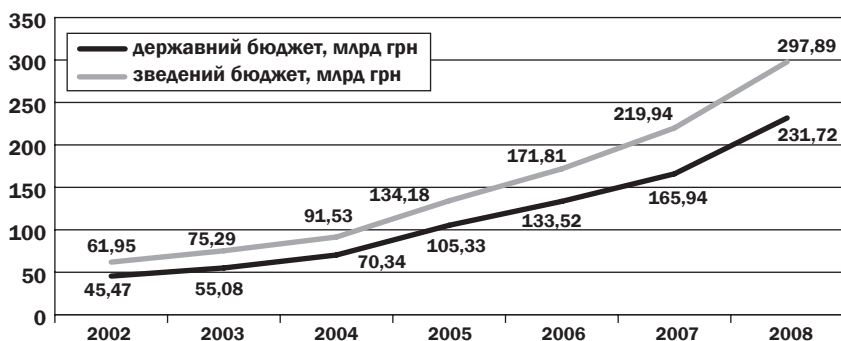
Законом України «Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2005 рік» та дея-



ких інших законодавчих актів України» від 25.03.2005 р. № 2505-IV було ліквідовано більшість пільг щодо всіх видів податків. Зокрема, змінами до Закону України «Про податок на додану вартість» скасовано надання галузевих пільг з ПДВ для окремих галузей промисловості, в тому числі для автомобілебудівної, суднобудівної, космічної, літакобудівної галузі, а також для підприємств з виготовлення боєприпасів, їх елементів, виробів спецхімії, броньованих бойових машин. Крім того, було запроваджено 5-річний мораторій на надання нових і розширення наявних пільг з податку на додану вартість.

Закон № 2505-IV також скасовував пільги з податку на прибуток і ввізного мита для підприємств автомобілебудівної галузі, а також спеціальні режими оподаткування у вільних економічних зонах, на територіях пріоритетного розвитку, у технологічних парках.

**Скасування більшості податкових пільг та покращення платіжної дисципліни сприяло стрімкому збільшенню доходів бюджету (рис. 2.2).** Так, у 2005 р. на тлі різкого зниження темпів зростання ВВП з 12,1 % у 2004 р. до 2,7 % доходи державного бюджету зросли на 63 %.



**Рис. 2.2. Динаміка зростання доходів зведеного та державного бюджетів України**

Це спричинило зростання частки ВВП, що перерозподіляється через бюджет. Так, якщо в 2004 р. доходи та видатки

зведеного бюджету складали 26,5 % та 29,4 % ВВП відповідно, то вже у 2005 р. ці показники зросли до 30,4 % та 32,1 %. Водночас у подальшому – в 2006–2008 рр. значне номінальне зростання доходів та видатків бюджету (у середньому щорічно 30 %) обумовлювалося переважно високими темпами інфляції, відтак рівень перерозподілу ВВП залишався практично незмінним (див. рис. 2.2).

У структурі доходів бюджету відчутно зросла частка податкових надходжень. У докризовий період 2008 р. вона збільшилася з 69,7 % до 76,3 % (2004 р.). До речі, тенденція до збільшення частки податкових надходжень у бюджеті характерна для більшості розвинених країн, а також для країн, які ефективно впроваджують ринкові реформи. Частка податкових надходжень у таких країнах складає 85–90 %. Низька частка неподаткових надходжень пояснюється «виходом» держави з ринків і концентрацією уваги на фіскальних методах наповнення бюджету.

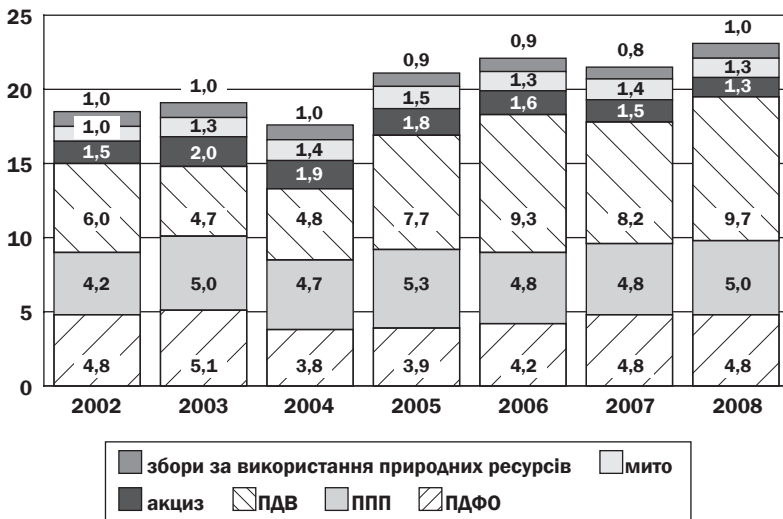


Рис. 2.3. Податкові надходження до зведеного бюджету України, % до ВВП

Модифікація моделі фіскальної політики у 2005–2008 рр. мала наслідком корекцію структури податкових надходжень зведеного бюджету України (рис. 2.3). Фактично збільшення доходів бюджету забезпечило суттєве зростання надходжень ПДВ.

З 2004 р. по 2008 р. його частка у ВВП більше ніж подвоїлася – з 4,8 % до 9,7 %, а у структурі доходів державного бюджету зросла з 23,4 % у 2004 р. до 40,5 % у 2008 р. У номінальному вираженні доходи від справляння ПДВ зросли в 5,5 разу.

Випереджальне зростання ПДВ відбулося не стільки завдяки достатньо високим темпам приросту ВВП, скільки завдяки скасуванню більшості пільг з даного податку. Зокрема, крім масового скасування пільг у 2005 р., на початку 2008 р. було різко обмежене (фактично скасоване) право на надання ПДВ-векселів. До того моменту платник податків при імпорті окремих груп товарів до України міг оформити свої зобов'язання щодо сплати ПДВ податковим векселем із зобов'язанням погасити протягом певного часу (шляхом включення зобов'язань з погашення ПДВ-векселя в рахунок бюджетного відшкодування). Але на практиці значна кількість суб'єктів підприємницької діяльності після виписки векселя, згодом на підставі судових рішень не погашала податкове зобов'язання. Заборона векселів сприяла різкому зростанню надходжень ПДВ до бюджету.

Слід зазначити, що потужним джерелом надходжень від ПДВ починаючи з 2005 р. став імпорт. Намітилася тенденція до переважання ПДВ з імпорту над надходженнями податку з внутрішніх операцій.

Досить значне зростання відбулося і завдяки податку на доходи фізичних осіб, що обумовлено зростанням добробуту населення, яке було забезпечене, зокрема, різким зростанням соціальних видатків бюджету. Фіскальна ефективність даного податку збільшилася майже на 1 % до ВВП. Єдиним податком, реальні надходження якого зменшилися, був акцизний збір, що можна пояснити відсутністю механізму індексації твердих ставок цього податку на показник інфляції.

**Позитивною тенденцією в бюджетно-податковій політиці 2005–2008 рр. також варто назвати підвищення соціальних стандартів.** Випереджальне зростання соціальних видатків порівняно з темпами зростання економіки на першому етапі (2005-2006 рр.) було виправданим, оскільки, як зазначалося вище, бюджетно-податкова політика 2000–2004 рр. була орієнтована переважно на стимулювання бізнесу. Натомість соціальні стандарти України на той час були нижчими, ніж це дозволяв рівень економічного розвитку.

Загалом еволюція бюджетно-податкової політики в 2005–2008 рр. мала позитивний вектор, однак супроводжувалася певними прорахунками, які створили передумови, сприятливі для проникнення кризових явищ у систему державних фінансів в умовах погіршення економічної ситуації в Україні в 2009 р. З-поміж найсуттєвіших недоліків, обумовлених прорахунками бюджетно-податкової політики у зазначений період, варто виділити такі.

**1. Відсутність стратегії та системності у здійсненні бюджетно-податкової політики.** Кожен новий уряд передусім вирішував поточні завдання, досить часто ігноруючи ризики такої кон'юнктурної політики, які можуть проявитися в майбутньому. Зокрема, скасування податкових пільг та преференцій було дієвим і ефективним тактичним заходом збільшення доходів бюджету. Однак, зі стратегічної точки зору, після радикального очищення від тіньових схем, які були інкорпоровані в попередні роки, наступним кроком мала стати розробка та запровадження нової системи податкових пільг, яка б підтримала інвестиційно-інноваційну діяльність у тих регіонах і галузях, де це було обґрунтовано необхідно. Водночас, зробивши перший крок, влада не приділила достатньої уваги для реалізації наступного, через що досягнення бюджетно-податкової політики обмежилося зростанням доходів бюджету. Натомість її регулятивний потенціал, який дозволяв державі здійснювати активну структурну політику, не був використаний.

**2. Ігнорування владою необхідності проведення непопулярних і складних реформ, передусім податкової**

**системи України та сфери державних закупівель.** Політичний цикл в економіці та часта ротація складу Кабінету Міністрів обумовили зосередження уваги влади на соціальних проблемах і досить слабкий прогрес щодо проведення економічних реформ. Фактично бюджетно-податкова політика 2005–2008 рр. здійснювалася відповідно до інституційної моделі, створеної у попередні роки, яка потребувала докорінної модернізації та удосконалення. Процеси реформ державних фінансів у зазначений період фактично були заморожені. Це було суттєвим прорахунком, оскільки ініціалізація нових цілей і пріоритетів бюджетно-податкової політики вимагали побудови якісно нової системи державних фінансів. Однак уряд намагався реалізувати нові завдання за допомогою механізмів та інструментів, розроблених і запроваджених у межах бюджетно-податкової системи зразка 2000–2004 рр., сформованої під інші цілі та завдання.

**3. Відсутність прогресу з питань фінансового зміцнення регіонів.** У 2005–2008 рр. центральні органи влади, скоріш за все, свідомо ухилялися від реалізації гасел децентралізації бюджетних відносин. Це було обумовлено небажанням передавати частину повноважень і ресурсів у регіони, що автоматично звужувало інструменти бюджетно-податкової політики уряду.

Паралельно уряд дедалі більше перекладав соціальні обов'язки на органи місцевого самоврядування. Така політика призвела до розриву між питомою вагою витрат і доходів місцевих бюджетів. Якщо в 2004 р. на них припадало 24,9 % доходів і 38,2 % витрат зведеного бюджету, то в 2008 р. за збереження фактично незмінною частки доходів витрати зросли до 41 %. Суттєвого прогресу в цьому напрямі можна було досягти лише через законодавче реформування адміністративно-територіального устрою України, щодо чого у 2005–2008 рр. також практично не було прогресивних рухів. Нераціональна система бюджетних відносин між рівнями бюджетної устрою послабила здатність місцевих органів влади до реалізації ефективної бюджетно-податкової політики в регіонах.

**4. Надмірне розширення і збільшення соціальних видатків на пізніх етапах.** Наведення порядку у бюджетно-податковій сфері, скасування більшості податкових пільг та покращення фіскальної дисципліни сприяли стрімкому збільшенню доходів державного бюджету. В альтернативі витрачання надлишкових коштів на поточне споживання чи інвестиції державна влада в 2005–2008 рр. віддавала перевагу першому варіанту. Недофінансування соціальної сфери змінилося надмірним необґрунтованим розширенням соціальних видатків. Якщо на першому етапі – в 2005-2006 рр. – це було прийнятним з точки зору адекватності розвитку економіки, то з 2007 р. зростання соціальних видатків почало дисонувати з економічними можливостями держави. Часті зміни складу Кабінету Міністрів України змушували кожен новий уряд щоразу здійснювати «щедрішу» бюджетну політику, аніж його попередники. З 2008 р. соціальні зобов'язання бюджету виявилися настільки значними, що уряду вже не вистачало власних доходів, тому він залучав боргові ресурси та доходи майбутніх періодів.

**5. Зниження стимулюючої ролі фіскальної політики.** У 2005–2008 рр., попри позитивні зрушення, податкова система продовжувала виконувати по суті лише фіскальну функцію. Це обумовлювалося однобічною орієнтацією бюджету на соціальні цілі та поверхневим розглядом податків виключно як інструментів наповнення державної казни. Інші завдання, пов'язані із фіскальним стимулюванням продуктивної підприємницької діяльності, зайнятості, інвестицій та інновацій, залишалися поза увагою.

Таким чином, **зробивши значний внесок у підвищення соціальної орієнтованості бюджетно-податкової політики, що є чітко вираженою тенденцією в економічно розвинених країнах, державна влада в 2005–2008 рр. не зуміла втриматися від спокуси використати бюджетно-податкові важелі в політичних цілях.** Така політика сформувала значні ризики для стабільності системи державних фінансів, які виявилися в умовах охолодження економіки.

Фінансово-економічна криза 2008-2009 рр. актуалізувала та посилила низку системних проблем економіки України. За таких умов фіскальні заходи мали стати основою антикризової стратегії, але бюджетно-податкова політика під тиском кризи, соціального попиту та неадекватних економічних рішень сама почала продукувати ризики для макроекономічної стабільності та сформувала обмеження для швидкого відновлення економіки України у середньостроковій перспективі.

Перші проблеми у системі державних фінансів – зменшення податкових і неподаткових надходжень, ускладнення фінансування дефіциту бюджету – почали фіксуватися в останньому кварталі 2008 р. Проте за рахунок надпланових надходжень до держбюджету перших восьми місяців за підсумками 2008 р. видатки та доходи вдалося збалансувати. Ситуація значно ускладнилася в 2009 р., коли реальний дефіцит державних фінансів (з урахуванням дефіциту державного бюджету, місцевих бюджетів, дефіциту НАК «Нафтогаз України» та ПФУ, імпліцитних витрат на рекапіталізацію банків, незаконного вилучення фінансових ресурсів підприємств через фіскальну систему, недофінансування інвестиційних програм та інших складників прихованого дефіциту) сягнув 169,2 млрд грн, або 18,5 % ВВП. При цьому залишок коштів на єдиному казначейському рахунку станом на 1 січня 2010 р. становив лише 1,1 млрд грн.

Розбалансований стан державних фінансів спровокував низку негативних явищ в економіці. Основними з-поміж них були такі:

- **зниження інвестиційної активності через заморожування державних інвестицій.** У 2009 р. капітальні видатки зведеного бюджету скоротилися вчетверо порівняно з 2008 р. Як наслідок, якщо в попередні роки у структурі валових капітальних інвестицій державні інвестиції та інвестиції органів місцевого самоврядування становили майже 10 %, то в 2009 році – лише 4,3 %;

- **зростання боргового навантаження на бюджет.** Активно залучаючи кредити (причому за досить високими відсотками) на покриття дефіциту бюджету, уряд збільшив

видатки бюджету на їх обслуговування. Це призвело до відволікання значної частини бюджетних коштів на покриття боргів і відповідно до звуження можливостей підтримки економічної активності в наступних роках;

- **втрата частини бюджетних ресурсів через збільшення трансфертів з державного бюджету на покриття дефіциту ПФУ та НАК «Нафтогаз України».** Сукупна бюджетна підтримка ПФУ та НАК «Нафтогаз України» у 2009-2010 рр. становила 70–80 млрд грн. Це додатково звужувало ресурси уряду, які він міг би спрямувати на стимулювання економічного розвитку та захист населення в умовах кризи;

- **посилення фіскального тиску на економіку.** Значні розриви між доходами та зобов'язаннями держави змусили уряд здійснювати жорстку фіскальну політику, спрямовану на посилення тиску на корпоративний сектор. Крім перманентного підвищення акцизів, уряд збільшив фіскальний тиск, застосувавши авансові податкові платежі та не повертаючи ПДВ. Така практика значно обмежила фінансові ресурси корпоративного сектору, пригнічуючи не тільки інвестиційну, а й операційну діяльність підприємств;

- **«вимивання» ліквідності з внутрішніх ринків.** Закономірно, що в умовах гострого дефіциту бюджету та несприятливої зовнішньої кон'юнктури уряд намагався мобілізувати фінансові ресурси на внутрішніх фінансових ринках. Проте його надмірна боргова активність призвела до витіснення приватних інвестицій унаслідок збільшення державних запозичень. В умовах наявності на ринку державних цінних паперів, доходність яких в 2009 р. сягала 25–29 % і які є менш ризикованими, ніж корпоративні, банківська система та інвестори відмовилися від інвестицій у приватний сектор. Крім того, наслідком такої політики стало підвищення відсоткових ставок на фінансовому ринку. В умовах дефіциту ліквідності політика, спрямована на вилучення коштів з внутрішнього ринку, була непродуманою;

- **погіршення кредитних рейтингів.** Глибокі дисбаланси системи державних фінансів та проблеми з обслу-



говуванням зобов'язань державних монополій на кшталт НАК «Нафтогаз України» призвели до зниження суверенних кредитних рейтингів, що автоматично погіршило корпоративні рейтинги і звузило доступ вітчизняних компаній до боргових ресурсів на світових ринках, погіршило інвестиційний клімат в Україні загалом.

Наслідки проблем у системі державних фінансів стали чинниками охолодження економіки України, загальмували її якісну структурну перебудову, серйозно погіршили інвестиційний клімат та знизили добробут громадян.

Загалом кризові тенденції охопили практично всі ланки системи державних фінансів. Дефіцити центрального та місцевих бюджетів набули небезпечних параметрів, НАК «Нафтогаз України» та ПФУ були неспроможні своєчасно виконувати свої зобов'язання, управління державним боргом втратило економічну обґрунтованість, а податкова система перетворилася на чинник гальмування економічного розвитку.

Причини такого становища криються, передусім, у прорахунках економічної політики уряду, який використовував бюджетно-податкові інструменти для досягнення кон'юнктурних цілей.

У 2009 р. Україна фактично опинилася на межі технічного дефолту. Лише завдяки реструктуризації боргів НАК «Нафтогаз України», дозволу зарахувати частину кредиту МВФ безпосередньо до бюджету (що є безпрецедентною практикою) та невиконання зобов'язань щодо фінансування окремих статей бюджету Україні вдалося уникнути визнання своєї неплатоспроможності.

У контексті цього дослідження доцільним і корисним видається детальний аналіз стану головних складових системи державних фінансів в умовах кризи. З одного боку, кожна з них мала власні проблеми, з іншого – існували певні загальні кризові явища, якими були охоплені всі ланки державних фінансів.

## **2.2. КРИЗА ДЕРЖАВНИХ ФІНАНСІВ І МОДЕЛІ БЮДЖЕТНО-ПОДАТКОВОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ**

### **2.2.1. Кризові явища в бюджетній системі**

Передумови для актуалізації деструктивних тенденцій у бюджетній системі сформувала економічна політика уряду ще у докризовий період. У 2004 р. в Україні, як зазначалося, розпочався політичний цикл в економічній політиці, що характеризувався випереджальним зростанням видатків бюджету. У 2004–2007 рр. номінальне щорічне зростання видатків становило 28–47 %. Економічно обґрунтована політика вимагає, щоб динаміка видатків бюджету корелювала з динамікою регулярних доходів бюджету, проте остання, навіть попри сприятливу економічну ситуацію, не могла сягнути таких показників.

На першому етапі стрімко зростаючі бюджетні видатки вдавалося фінансувати за рахунок ліквідації більшості податкових пільг та доходів від приватизації. Проте фінансовий ресурс, отриманий у результаті скасування податкових пільг, був вичерпаний досить швидко, а доходи від приватизації були обмеженими та непостійними. Таким чином, видатки бюджету не мали достатніх надійних регулярних джерел доходів для їх покриття.

Ситуація ускладнилася в умовах фінансово-економічної кризи. Різке скорочення ВВП, зниження товарообороту, погіршення фінансових результатів діяльності підприємств та зменшення доходів населення мали наслідком відчутне звуження доходної бази бюджету України. У цій ситуації уряд замість того, щоб привести у відповідність до доходів розмір видатків, навпаки, почав здійснювати експансивну бюджетну політику. Він додатково намагався розширити видатки на:

- збереження і навіть підвищення рівня соціального захисту населення;
- розширення субсидій для окремих галузей економіки;

- рекапіталізацію банківської системи;
- розширення капітальних інвестицій.

Визначені пріоритетні напрями витрачання бюджетних ресурсів у принципі були обґрунтованими, проте потребували мобілізації додаткового обсягу коштів, тоді як в умовах охолодження економіки досить складним завданням було збереження бюджетних находжень навіть на рівні 2008 р.

За нашими розрахунками, при зменшенні ВВП на 15 % доходи держбюджету в 2009 р. лише від скорочення статті «податкові надходження» без урахування інфляції мали б знизитися на 16,4 %, або майже на 40 млрд грн порівняно з попереднім бюджетним періодом. Таким чином, тиск на бюджет ускладнювався не лише необхідністю пошуку додаткового обсягу коштів на фінансування антикризової політики, а й необхідністю покривати недоїмку доходів, що виникла в результаті розгортання фінансово-економічної кризи в Україні.

Для наповнення казни Кабінет Міністрів використовував різні механізми. Частина з них була прийнятною, зокрема:

**1) підвищення розміру ставок податків.** Протягом 2009 р. за ініціативи уряду парламент прийняв 6 законів, що підвищували податки та збори. Варто зазначити, що в досить складних умовах Кабінет Міністрів України уникав збільшення прямого податкового навантаження на вітчизняний бізнес, змістивши об'єкт оподаткування на споживання. Кабінет Міністрів ініціював підвищення ставок акцизного збору на товари, які не є товарами першої необхідності для населення (передусім алкогольні та тютюнові вироби, пиво, імпортні автомобілі) та підвищив ставки транспортного податку для дорогих автомобілів.

**2) розширення бази оподаткування** за рахунок активізації боротьби з мінімізацією оподаткування та посилення роботи зі стягнення нарахованої, але несплаченої частини податкових зобов'язань. Найбільшою складовою останньої є податковий борг, формування якого часто є наслідком не тільки неплатоспроможності підприємства, а в окремих випадках намаганням безоплатно користуватися

цим фінансовим ресурсом. Крім того, уряд здійснював досить активну політику з метою перекривання схем, які дозволяли бізнесу звужувати базу оподаткування та зменшувати обсяг нарахованих податків.

Крім названих заходів, Кабінет Міністрів України застосовував низку досить суперечливих інструментів, які дали можливість збільшити доходи бюджету, проте справляли негативний вплив на економічні процеси в Україні:

- **активне залучення боргових ресурсів.** Загалом за 2009 р. уряд залучив 97,07 млрд грн (10 % ВВП), що в 5,5 разу більше, ніж у 2008 р. Зовнішні запозичення зросли в 6 разів (у тому числі за рахунок кредиту від МВФ), внутрішні – в 5 разів. При цьому наприкінці 2009 р. був сформований портфель короткострокових облігацій внутрішнього займу з граничним рівнем доходності до 25,0–29,5%;

- **вилучення до бюджету частини фінансових ресурсів підприємств** шляхом затримки з відшкодуванням ПДВ та авансових стягнень податків, передусім податку на прибуток. За 2009 р. переплати зросли на 3,7 млрд грн, або 41,0 %, а невідшкодовані грошовими коштами суми ПДВ за рік збільшилися на 9,1 млрд грн (на 70,8 %), у тому числі протерміновані – на 3,3 млрд грн (у 2,1 разу);

- **прихована емісія.** Розміщення урядом ОВДП, які в кінцевому підсумку опиняються на балансі НБУ, є опосередкованою емісією коштів, оскільки НБУ, рефінансуючи покупців ОВДП, насичує економіку додатковою грошовою масою, не підкріпленою товарною пропозицією. У 2009 р. Кабінет Міністрів України використав різні механізми емісії – рекапіталізацію банків, збільшення статутного капіталу НАК «Нафтогаз України» за рахунок збільшення статутного фонду ОВДП тощо. Загалом у 2010 р. НБУ викупив державних облігацій на майже 50 млрд грн.

Вжиття комплексу названих заходів дозволило уряду зменшити падіння доходної частини бюджету та профінансувати більшу частину видатків.

За підсумками 2009 р. до державного бюджету було мобілізовано 225,3 млрд грн, що на 6,37 млрд грн, або 2,7 %, менше порівняно зі сприятливим 2008 р. Найвідчутніше в умовах кризи скоротилися податкові надходження, невиконання плану за якими становило 28,5 млрд грн, або 16 % від запланованого показника. Передумовами зниження доходів бюджету в 2009 р. були такі:

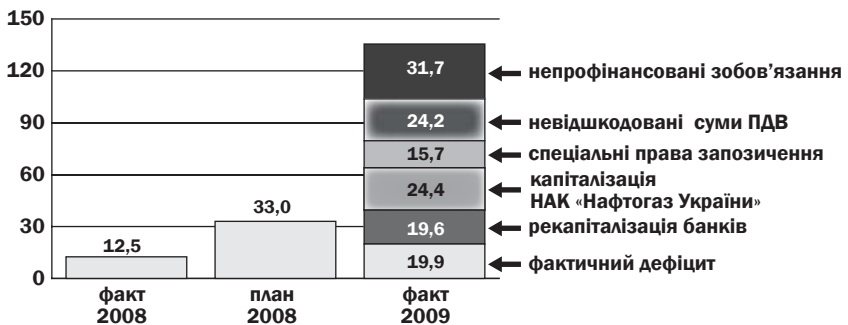
- зниження ВВП на 15 %, що негативно вплинуло на доходи практично всіх податків;
- погіршення фінансового результату підприємств до оподаткування, що вплинуло на надходження податку на прибуток. У 2009 р. прибуток прибуткових підприємств скоротився майже вдвічі порівняно з 2008 р. – з 193,7 млрд грн до 99,0 млрд грн;
- зменшення товарообороту, що обумовило зменшення сплати податків на товари та послуги (ПДВ та акцизний збір). За підсумками 2009 р. роздрібний товарообіг скоротився на 16,6 % проти попереднього року;
- значне зниження обсягів імпорту (на 40,7 % порівняно з 2008 р.), що зумовило скорочення надходжень до бюджету ПДВ від імпортних операцій. Оскільки на частку імпортного ПДВ за планом на 2009 р. припадало 45,2 % всіх податкових надходжень, негативна динаміка імпорту створила значні проблеми для наповнення дохідної частини бюджету.

В умовах зниження доходів бюджету, додатковий тиск на нього чинила експансивна бюджетна політика нарощування видатків. Зобов'язання державного бюджету на 2009 р. були передбачені в обсязі 273,52 млрд грн, що на 32,07 млрд грн більше, ніж в економічно благополучному 2008 р. Крім того, уряд і парламент протягом року додатково розширювали видатки (на боротьбу з грипом, підвищення соціальних виплат тощо). Закономірно, що такі додаткові видатки поглинули не тільки наявні доходи бюджету, а і той додатковий ресурс, що його вдалося мобілізувати уряду.

Наслідком такої бюджетно-податкової політики закономірно стало розростання дефіциту державного бюджету. За розрахунками Міністерства фінансів України,

дефіцит у 2009 р. становив 19,87 млрд грн<sup>75</sup>, тобто менше ніж 2 % від ВВП при запланованому річному показнику на рівні 31,56 млрд грн, разом з тим реальна ситуація була значно складніша.

Уряд застосував низку механізмів з метою приховування реального дефіциту бюджету. Якщо включити до аналізу всі імпліцитні складники дефіциту, то його реальний показник перевищив 129,7 млрд грн, або 14,2 % ВВП (рис. 2.4).



**Рис. 2.4. Реальний дефіцит державного бюджету, млрд грн**

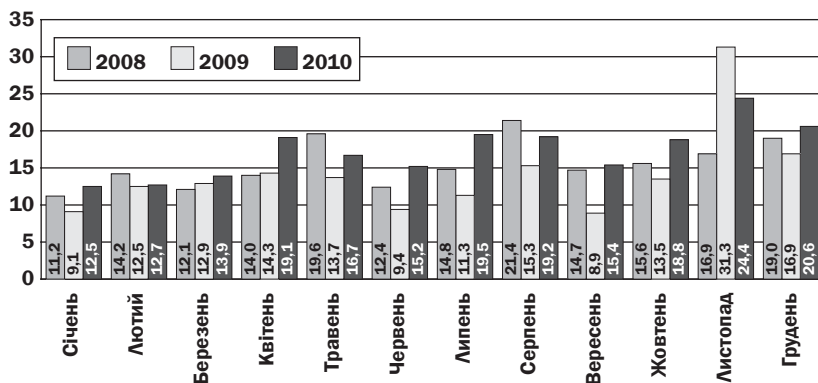
Обмеженість ресурсів змусила уряд визначати пріоритетність спрямування фінансових ресурсів. Кабінет Міністрів чітко визначив своїм головним завданням збереження соціальної стабільності, через це фінансування поточних видатків, передусім оплата праці та трансферти населенню, здійснювалося першочергово. За підсумками 2009 р. ці статті були профінансовані в повному обсязі, що було безумовним досягненням, оскільки в умовах значного зниження ВВП соціальні гарантії населення були збережені на докризовому рівні. Разом з

<sup>75</sup>Інформація про стан виконання Зведеного і Державного бюджетів України за січень-грудень 2009 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=247810&cat\\_id=77440](http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=247810&cat_id=77440)

тим негативними наслідками такої політики став комплекс негативних макроекономічних імпульсів і критичні тенденції у системі державних фінансів, що поставили Україну перед загрозою технічного дефолту.

У 2010 р. вдалося дещо призупинити поширення негативних тенденцій у бюджетній системі. Зростання ВВП, доходів населення та прибутків корпоративного сектору мало наслідком збільшення доходів державного бюджету. Загальна сума доходів бюджету зросла на 30,6 млрд грн, або на 14,6 %, і склала 240,3 млрд грн. При цьому до загального фонду державного бюджету України надійшло 207,47 млрд грн, що на 50,92 млрд грн, або на 32,5 %, більше, ніж у попередньому році.

Щомісячна динаміка наповнення загального фонду (рис. 2.5) свідчить про те, що в 2010 р. уже вдалося подолати тенденцію щодо зниження доходів бюджету. Щомісячні надходження до загального фонду протягом року перевищували відповідні показники 2009 р<sup>76</sup>.



**Рис. 2.5.** Щомісячні надходження до загального фонду державного бюджету, млрд грн

<sup>76</sup>За винятком листопада 2009 р., коли до загального фонду держбюджету було зараховано кошти, що надійшли від Міжнародного валютного фонду в результаті розподілу спеціальних прав запозичень, у сумі 14 млрд грн.

Збільшення надходжень відбулося завдяки відчутному зростанню обсягу мобілізованих податків. Їх надходження за підсумками року склали 170,51 млрд грн, що на 27,5 % більше, ніж у 2009 р. Зростання податкових надходжень було зумовлене не лише позитивним ефектом економічного відновлення, а й посиленням фіскального навантаження на економіку, передусім підвищенням ставок акцизних зборів, а також збільшенням нарахування штрафів за порушення податкового законодавства. Крім того, помітний внесок було зроблено Держмитслужбою, яка почала широко застосовувати непрямі методи визначення податкової бази.

Водночас протягом 2010 р. не вдалося зупинити тенденцію випереджального зростання видатків державного бюджету порівняно з доходами. За 2010 р. видатки зросли на 25,2 % (на 61,2 млрд грн). Разом з тим завдяки випереджальному зростанню капітальних видатків, що зросли більше ніж удвічі (до 21,1 млрд грн), їх питома вага склали 6,9 % загального обсягу видатків бюджету порівняно з 4,3 % у 2009 р.<sup>77</sup>

Попри зростання зобов'язань, захищені статті та пріоритетні видатки загального фонду державного бюджету у 2010 р. були профінансовані в повному обсязі. Загалом рівень виконання річного плану, затвердженого Верховною Радою України на 2010 р., становив 98,6 % проти 88,4 % у 2009 р. Залишок коштів на єдиному казначейському рахунку на 1 січня 2011 р. становив понад 24 млрд грн, що приблизно у 20 разів більше, ніж на 1 січня 2010 р. Це усунуло ризик невиконання урядом фінансових зобов'язань.

В умовах зростання видатків у 2010 р. уряду, проте, все ж вдалося скоротити дефіцит бюджету порівняно з 2009 р., хоча й не так суттєво, як планувалося. За підсумками року він склав 64,3 млрд грн, тобто 5,9 % ВВП.

Зазначимо, що Закон України про «Державний бюджет на 2011 рік» виявився найбільш консервативним

---

<sup>77</sup>Для країн Центрально-Східної Європи цей показник складає близько 20–25 %. В Україні в 2004 р. цей показник складав 18,9 %.



за 5 попередніх років і справив позитивний вплив на стабілізацію системи державних фінансів. У ньому було відчутно знижено динаміку соціальних видатків: з урахуванням показника інфляції реальний розмір базових соціальних стандартів фактично залишився на рівні 2010 р.

Натомість фінансові ресурси були спрямовані на реалізацію таких напрямів:

- а) компенсацію втрат бюджету від зниження податкового тиску на економіку;
- б) зростання обсягу капітальних видатків бюджету;
- в) збільшення доходів місцевих бюджетів за рахунок збільшення трансфертів з держбюджету;
- г) зниження дефіциту бюджету;
- д) погашення заборгованості з відшкодування ПДВ минулих періодів і виплат за ПДВ-облігаціями.

### **2.2.2. ЗНИЖЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ПОДАТКОВОЇ СИСТЕМИ**

В умовах стійкого зростання податкових надходжень до бюджету недоліки податкової системи не були особливо відчутними для макроекономічної стабільності. Адже за профіциту фінансових ресурсів держава здійснювала досить м'яку фіскальну політику, не посилюючи прямо чи опосередковано податковий тиск. Понад те, завдяки стримуванню динаміки розширення бюджетних видатків у 1998–2004 рр. додаткові фінансові ресурси були спрямовані на зниження податкового навантаження на економіку. В цей період були знижені ставки податку на прибуток та податку на доходи фізичних осіб, запроваджена спрощена система оподаткування, обліку та звітності, розширено перелік податкових пільг, а тверді ставки податків (плата за користування надрами, акцизний збір, транспортний збір тощо) практично не індексувалися.

Проте у результаті політичного циклу в економічній політиці сформувався запит на посилення фіскальної функції податкової політики. До апогею фіскалізму податкова політика була доведена в 2008–2010 рр, коли її

було повністю зорієнтовано на наповнення державного бюджету навіть за рахунок актуалізації дестимулюючих наслідків для економіки. Зростання авансових переплат за основними податками, різке збільшення обсягу невідшкодованого ПДВ, намагання уряду максимально обмежити право на податковий кредит є інструментом вилучення з підприємств більшого обсягу коштів, ніж вони мали сплатити до бюджету за результатами своєї діяльності протягом відповідного бюджетного періоду. Така податкова політика дозволила профінансувати видатки бюджету (переважно соціального спрямування), проте гальмувала економічну динаміку України.

Надмірна фіскальна орієнтація податкової політики та її зорієнтованість на вирішенні кон'юнктурних завдань відсунули на другий план завдання стимулювання якісних структурних зрушень в економіці. В умовах економічного спаду фіскалізація податкової системи стала одним із чинників охолодження ділової активності в Україні, що спричинило додатковий негативний тиск на динаміку ВВП, промислового виробництва та інвестицій. Збереження докризового рівня соціальних стандартів було профінансовано, зокрема, за рахунок вилучення до бюджету (в різний спосіб) додаткового обсягу фінансових ресурсів з економіки, що суттєво поглибило негативні економічні тенденції.

Закономірно, що на зламі десятиліть українська податкова система була однією з найбільш складних і найменш ефективних не тільки серед країн європейського регіону, а й у глобальному порівнянні, що регулярно підтверджували міжнародні звіти та рейтинги, дослідження вітчизняних економістів, а також оцінки інвесторів, що працюють в Україні.

У рейтингу податкових систем *Paying Taxes 2010*, підготовленому Світовим банком спільно з *Price Water HouseCoopers*, Україна посіла 181 місце зі 183 досліджуваних країн. За даними дослідження, середньостатистичне українське підприємство протягом року сплачувало 147 обов'язкових платежів, що є найгіршим показником у світі (183 місце). Для порівняння: у Росії кількість

платежів становила – 11, Польщі – 40, Чехії – 12, Білорусі – 107, Грузії – 18, США – 10, Франції – 7, Китаї – 7 (табл. 2.1). Більшість податків та внесків (96) в Україні пов'язана з оподаткуванням праці.

Таблиця 2.1

### Сприятливість податкових систем країн світу

Країна	Кількість платежів	Затрачений час, год.	Навантаження на прибуток, %	Рейтинг
Данія	9	135	29,2	13
Канада	9	119	43,6	28
Швеція	2	122	54,6	42
Латвія	7	279	33,0	45
Франція	7	132	65,8	59
США	10	187	46,3	61
Грузія	18	387	15,3	64
Німеччина	16	196	44,9	71
Греція	10	224	47,4	76
Болгарія	17	616	31,4	95
Росія	11	320	48,3	103
Азербайджан	22	376	40,9	108
Чехія	12	613	47,2	121
Угорщина	14	330	57,5	122
Японія	13	355	55,7	123
Китай	7	504	63,8	125
Аргентина	9	453	108,1	142
Румунія	113	202	44,6	149
Бразилія	10	2600	69,2	150
Польща	40	395	42,5	151
Індія	59	271	64,7	169
Україна	147	736	57,2	181
Білорусь	107	900	99,7	183

*Джерело: Paying Taxes 2010*

До речі, вітчизняна система оподаткування до прийняття Податкового кодексу 2011 р. нараховувала 28 загальнонаціональних і 14 видів місцевих податків і зборів. Вартість адміністрування багатьох з них перевищувала надходження від їх збору.

Закономірно, що розгалужена система податків вимагала значних матеріальних та часових витрат на їх облік та сплату. Виконання обов'язкових податкових процедур, таких як ведення податкового обліку, підготовка та подання звітності, сплата податків тощо щорічно забирала у підприємців 736 робочих годин (175 місце). Для порівняння: в Росії аналогічні витрати становили 320 годин, Польщі – 395, Чехії – 613, Грузії – 387, США – 187, Франції – 132, Китаї – 504, Білорусі – 900. Майже половина часу, витраченого українськими підприємствами, припадала на облік, нарахування, сплату податків і внесків, також пов'язаних з оплатою праці.

Сукупні фінансові витрати українських підприємств на ведення податкового обліку та пов'язаних з ним операцій (вивчення податкового законодавства, підготовка звітності та податкових накладних, сплата податків і зборів) становили 4,85 млрд грн, або майже 0,7 % ВВП<sup>78</sup>.

Ще однією важливою проблемою податкової системи України відповідно до висновків *Paying Taxes 2010* був високий показник навантаження на комерційний прибуток підприємств<sup>79</sup>, понад 57 % якого вилучалося до бюджету та позабюджетних соціальних фондів (149 місце). 43,1 % комерційного прибутку використовувалося для сплати внесків і відрахувань з фонду оплати праці, 12,3 % – податку з прибутку підприємств. За показником імпліцитної ставки корпоративного податку середньостатистичного підприємства Україна відповідала

---

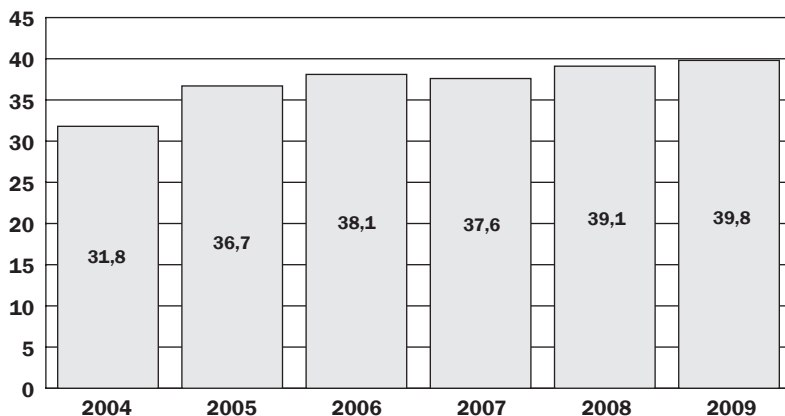
<sup>78</sup>Вартість дотримання податкового законодавства в Україні. – К., 2009.

<sup>79</sup>У міжнародній практиці комерційний прибуток визначається як чистий дохід, скоригований на матеріальні витрати виробництва, амортизацію, операційні та адміністративні витрати, але без урахування внесків до соціальних фондів і прямих податків.

середньому рівню ЄС (12,4 %). Водночас у країнах з перехідною економікою даний показник є набагато нижчим, ніж в Україні.

**За рівнем оподаткування праці вітчизняна податкова система в 2010 р. була однією з найобтяжливіших порівняно з країнами ЄС (28,6 %) та світу (16,1 %).**

На макроекономічному рівні високе податкове навантаження на підприємства проявлявся у високому значенні податкового коефіцієнта, що відображає рівень перерозподілу ВВП через консолідований бюджет країни системою оподаткування. У 2009 р. він сягнув майже 40 %, тоді як ще в 2004 р. був на рівні 31,8 % (рис. 2.6).



**Рис. 2.6. Податкове навантаження на економіку України (податковий коефіцієнт\*), % до ВВП**

\*З урахуванням платежів до позабюджетних соціальних фондів

До речі, середнє значення податкового коефіцієнта для країн – нових членів ЄС, економіки яких за якісними характеристиками подібні до української, складає близько 33 %.

Низька оцінка якості вітчизняної податкової системи засвідчила наявність у ній серйозних проблем та внутрішніх

суперечностей. З-поміж основних негативних чинників, що визначали надто низькі конкурентні позиції української податкової системи до проведення податкової реформи, зазначимо такі.

**1. Нестабільність, внутрішня суперечливість і неузгодженість податкового законодавства.** До прийняття Податкового кодексу законодавство нараховувало близько 600 законів та підзаконних актів, що регламентували податкову систему України. Деякі законодавчі акти суперечили один одному щодо нарахування чи адміністрування одного й того самого податкового платежу.

**2. Високе податкове навантаження на бізнес.** Особливо це стосується оподаткування оплати праці. Порівняно з європейськими країнами інтегральна ставка соціальних нарахувань на фонд оплати праці в Україні є приблизно такою ж (близько 42-43 %). Проте в Україні навантаження суттєво зміщено в бік роботодавців. В Європі лише в Естонії і Литві працівники сплачують відповідно 1 % і 3 % заробітної плати до соціальних фондів, в інших європейських країнах працівники відраховують у середньому від 6 % до 20 %.

**3. Нераціональний розподіл податкового навантаження між різними факторами виробництва.** В Україні податковий тиск зміщений на капітал та працю, які у сучасних економічних умовах є рушіями становлення інвестиційно-інноваційної моделі економіки. Високе навантаження на фонд оплати праці і прибуток корпорацій є чинником стримування інвестицій в основні фонди та розвиток трудових ресурсів. Водночас земельні та екологічні ресурси в Україні оподатковуються досить не ефективно.

**4. Низька рентабельність податкової системи.** Витрати вітчизняної податкової системи на збирання 100 грошових одиниць податків у 3-4 рази перевищували аналогічний показник у країнах ЄС. Це свідчило про непродуктивні видатки податкової служби та її недостатньо ефективну роботу.

**5. Складність системи адміністрування податків.** Через недосконале законодавство, а також значний об-

сяг бюджетних втрат від оптимізації оподаткування податкова служба запроваджувала додаткові заходи та обмеження, під які досить часто потрапляли й сумлінні платники податків. Показовою стала ситуація із введенням реєстру податкових накладних, що ускладнив підготовку податкової звітності для всіх платників ПДВ, хоча був запроваджений для боротьби з недобросовісними платниками податків.

Загалом у II половині минулого десятиліття українська податкова система не лише втратила динамізм якісного розвитку, а й продукувала ризики для макроекономічної стабільності. Влада практично не приділяла уваги модернізації податкової системи, через що остання характеризувалася низькою фіскальною ефективністю та не була сприятливою для ведення бізнесу. В умовах посткризового відновлення економіки така модель податкової політики безсумнівно стала б основним стримувальним чинником економічного зростання.

### **2.2.3. Ризики хаотичної боргової політики**

В Україні з часу відновлення незалежності не існувало системної політики управління державним боргом. Запозичення відбувалися переважно хаотично, під впливом потреб оперативного покриття поточних бюджетних зобов'язань.

Деструктивні тенденції посилилися в умовах фінансово-економічної кризи, під час якої значно зріс дисбаланс між доходами та видатками держбюджету. Через небажання уряду знижувати видатки бюджету виникла потреба у мобілізації додаткового обсягу коштів для фінансування дефіциту. Оскільки фіскальні інструменти наповнення бюджету були вичерпані, основним джерелом його покриття стали запозичення, що призвело до різкого зростання державного боргу.

Упродовж 2009 р. сума державного і гарантованого державою боргу України збільшилася в гривневому еквіваленті на 128,5 млрд грн, або майже на 67,8 %. Як наслідок, рівень сукупного державного боргу сягнув 34,8 % ВВП (рис. 2.7).

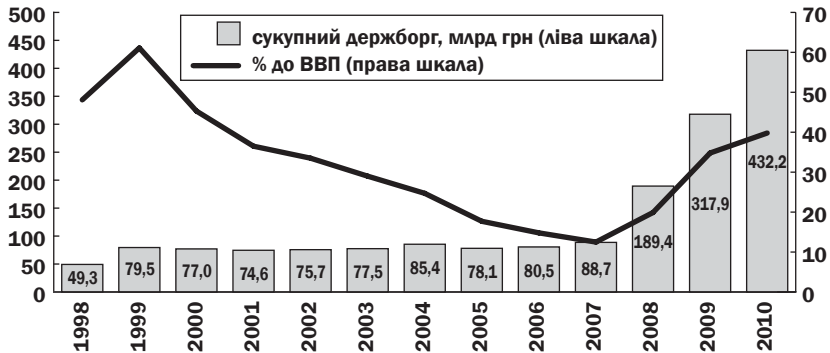


Рис. 2.7. Динаміка зростання державного боргу України

Залучені боргові ресурси були спрямовані на реалізацію таких завдань.

1. Стабілізація національної валюти та підтримка платіжного балансу. З даною метою Україна зарахувала частину другої та третьої позики до золотовалютних резервів НБУ. Це дозволило задовольнити попит на валюту на внутрішньому валютному ринку та забезпечити своєчасну оплату вартості імпортованого газу (фактично фінансувалася з золотовалютних резервів НБУ).

2. Фінансування дефіциту бюджету, що здійснювалося одразу кількома шляхами: через зарахування частини другого та третього траншів кредиту МВФ до основного фонду бюджету, розміщення внутрішніх і зовнішніх державних облігацій для наповнення загального та стабілізаційного фондів тощо.

Зазначимо, що окрім запозичень, важливим чинником зростання державного боргу стала рекапіталізація банківської системи та збільшення статутного капіталу НАК «Нафтогаз». Дані операції були проведені через внесення урядом до статутного фонду названих структур ОВДП, викуплених згодом НБУ.

Поряд зі зростанням прямого державного боргу, фіксувалося збільшення гарантованого боргу. Окрім частини кредиту МВФ, яка була зарахована до золотовалютних резервів НБУ (технічно цей кредит відображається



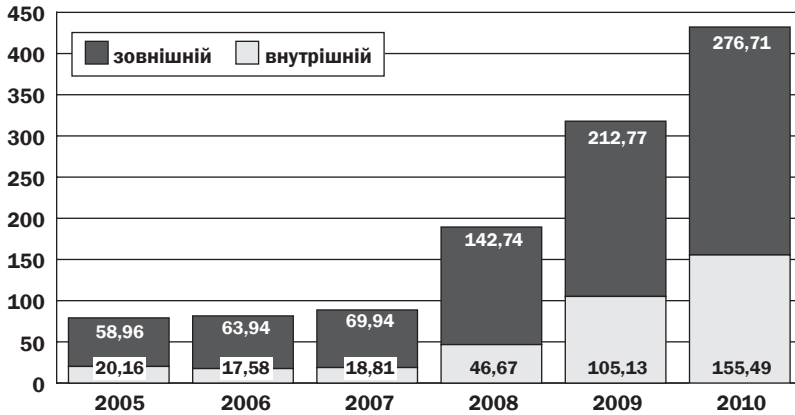
як гарантований державою), таку тенденцію обумовили спроби уряду збільшити запозичення понад встановлений ліміт шляхом децентралізації залучень. Де-факто застосовані схеми надання державних гарантій за кредитами для таких структур, як Укрзалізниця та Укравтодор, є механізмом додаткового залучення кредитних ресурсів на фінансування видатків бюджету в обхід обмежень, які фіксуються в законі про державний бюджет.

У 2010 р. усе ще значний дефіцит бюджету спонукав до продовження реалізації урядом активної боргової політики. Водночас завдяки збільшенню доходів бюджету та оптимізації видатків вдалося зменшити фактичні обсяги запозичень порівняно з річним планом, знизивши таким чином витрати на обслуговування держборгу для наступних періодів. Загалом державних запозичень у 2010 р. було здійснено на суму 124,3 млрд грн, що майже на 10 млрд грн менше визначеного граничного показника.

Станом на 31 грудня 2010 р. державний та гарантований державою борг України становив 432,2 млрд грн (54,3 млрд дол.), тобто майже 40 % ВВП. Порівняно з 2009 р. темпи приросту державного боргу в Україні помітно сповільнилися. Якщо у 2009 р. приріст частки державного боргу відносно ВВП становив 14,9 в. п. (з 19,9 % до 34,8 % ВВП), то у 2010 р. – лише 5,0 в. п. (з 34,8 до 39,8 % ВВП).

Зазначимо, що боргові ресурси активно залучалися як на внутрішньому, так і на зовнішньому ринках (рис. 2.8).

Основними каналами збільшення державного боргу стали розміщення облігацій внутрішньої позики, випуск ПДВ-облігацій, залучення кредитних ресурсів МВФ, Світового банку та ЄС, розміщення облігацій зовнішньої позики та отримання кредитів іноземних банків. Різноманітність джерел дозволила диверсифікувати ризики, пов'язані з концентрацією боргових зобов'язань України в обмеженого кола суб'єктів ринку. Попри високе боргове навантаження на бюджет, погашення державного боргу та сплата відсотків за ним як зовнішнім, так і внутрішнім кредиторам у 2010 р. здійснювалися вчасно.



**Рис. 2.8. Динаміка зростання внутрішнього та зовнішнього державного боргу України, млрд грн**

Розмір державного боргу України вже впритул наближається до критичного значення (60 % ВВП), за яким подальше посилення боргового тиску на бюджет продукуватиме суттєві негативні макроекономічні тенденції. У разі повного виконання плану запозичень за угодою про надання кредиту МВФ, ухваленою в 2010 р., Україна посяде другу позицію серед боржників Фонду за показником співвідношення зовнішніх боргів до ВВП (після Ісландії) та за темпами зростання зовнішнього боргу (після Вірменії). За розрахунками МВФ, на обслуговування та погашення боргу України перед МВФ за угодою 2010 р. у 2013 р. потрібно витратити 8,7 % доходів уряду, що еквівалентно 3,6 % ВВП чи 7 % надходжень від експорту товарів та послуг.

Хаотична та кон'юнктурна боргова політика сформувала ризики порушення макрофінансової стабільності в країні.

По-перше, така політика посилює тиск на стабільність державного бюджету. Негативні наслідки зростання боргового тиску проявляються, передусім у зростанні додаткових витрат бюджету. В 2011 р. загальні виплати (погашення) за державним боргом, що мають бути

здійснені за рахунок коштів державного бюджету, оцінюються на рівні 85,27 млрд грн, з яких 52,45 млрд грн виплати за внутрішнім боргом та 32,82 – за зовнішнім боргом. Обсяг платежів з обслуговування державного боргу (виплата відсотків) на 2011 р. прогнозується в обсязі 23 млрд грн. Таким чином, витрати бюджету на оплату боргових зобов'язань становитимуть 107,23 млрд грн. Це колосальний ресурс бюджетних коштів, що міг би бути задіяний ефективніше.

По-друге, боргова політика, що орієнтується переважно на фінансування поточних видатків, призводить до звуження фінансових ресурсів наступних поколінь. Витрачаючи боргові ресурси на поточне споживання, уряд не тільки не отримує доходу від експлуатації даного ресурсу, що має покривати вартість обслуговування, а й витрачає сам ресурс, залишаючи непокриті фінансові зобов'язання. Така політика є прямим перекладанням поточних фінансових зобов'язань на бюджети майбутніх періодів, що є значним ризиком для динаміки економічного зростання в майбутньому.

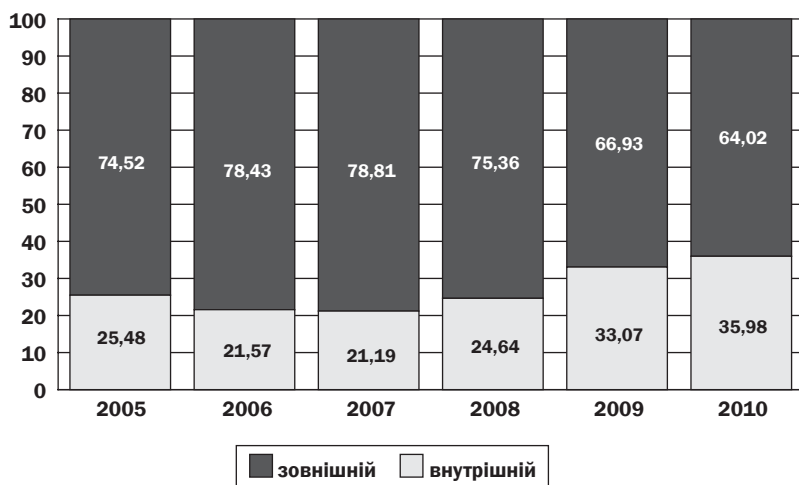


Рис. 2.9. Структура сукупного державного боргу України, %

Третім ризиком нинішньої моделі управління державним боргом є вилучення фінансових ресурсів з економіки. В умовах погіршення умов на зовнішніх фінансових ринках український уряд здійснював активну боргову політику на внутрішньому ринку, що відчутно змінило структуру державного боргу останніми роками (рис. 2.9).

Збільшення обсягів залучення на внутрішньому ринку не є позитивною тенденцією. Адсорбація державою фінансових ресурсів усередині країни не лише сприяє зростанню вартості грошей на внутрішньому ринку, а й обмежує ресурси, що могли б бути спрямовані в економіку (так званий ефект заміщення).

Загалом хаотична боргова політика, пріоритетом якої є фінансування поточних видатків, не є ефективною й спричинює додатковий тиск на систему державних фінансів і макроекономічну стабільність. Вона збільшує непродуктивні видатки бюджету та обмежує фінансові ресурси уряду.

#### **2.2.4. Дисбаланси позабюджетних цільових фондів і державних монополій**

Ланка позабюджетних фондів, передусім ПФУ, як і бюджетна система, зазнала значного тиску політичного циклу в економічній політиці. Починаючи з 2004 р. різні політичні сили змагалися, аби перевершити попередників у динаміці соціальних стандартів, одним із найважливіших складових яких є розмір пенсії. Останній збільшувався безвідносно до економічної динаміки та динаміки зростання власних доходів ПФУ.

Як наслідок, порівняно з 2003 р. видатки фонду в 2009 р. у структурі ВВП подвоїлися і сягнули 18 % (рис. 2.10). Це є найвищим показником у Європі за винятком Італії. Для порівняння: середній рівень державних видатків на пенсії у країнах Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) у 2005 р. складав 7 % ВВП<sup>80</sup>.

---

<sup>80</sup> *Свенціцкі, М.* Виправлення пенсійної системи / Марчін Свенціцкі // Дзеркало тижня. – 2010. – № 17. – 30 квітня [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://dt.ua/articles/60052>



Рис. 2.10. Динаміка зростання видатків ПФУ, %

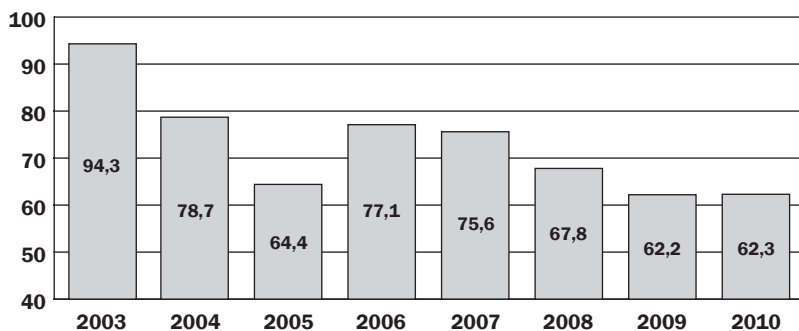
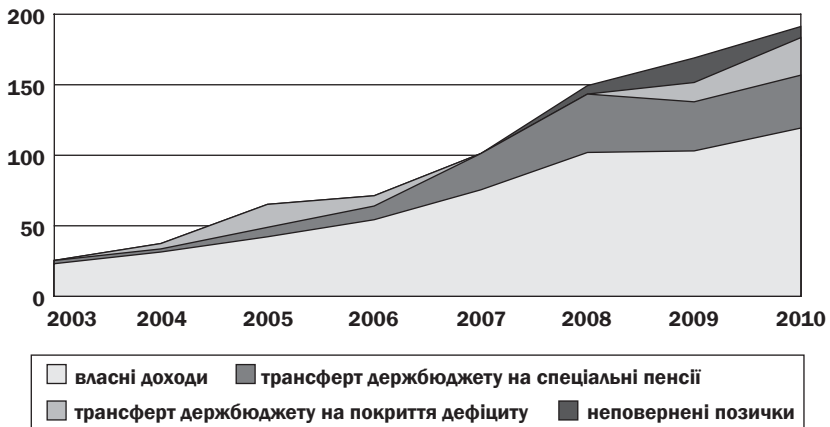


Рис. 2.11. Покриття видатків ПФУ власними доходами, %

У номінальному вираженні в 2010 р. витрати ПФУ склали 191,5 млрд грн. Загалом бюджет Пенсійного фонду поступово наближається до обсягів держбюджету України. Якщо в 2003 р. видатки ПФУ дорівнювали лише 44 % видаткам держбюджету, то в 2009 р. цей показник сягнув майже 70 %. Разом з тим, якщо врахувати, що значна частина коштів держбюджету була спрямована до ПФУ, то можемо констатувати, що пенсійні

видатки в Україні в 2009 р. дорівнювали 93,9 % від видатків бюджету на всі інші цілі. Щоправда, відзначимо, що з 2010 р. почався процес зменшення видатків ПФУ відносно ВВП, що стало наслідком стриманої соціальної політики (рис. 2.11).

Відрив динаміки розміру пенсійних видатків від динаміки наповнення ПФУ призвів до розбалансування фінансів фонду. Якщо в 2003 р. власними надходженнями покривалося 94,3 % видатків ПФУ, то в 2009-2010 рр. – лише близько 62 % (рис. 2.12).



**Рис. 2.12. Динаміка доходів ПФУ за джерелами, млрд грн**

Відставання зростання власних надходжень від видатків ПФУ змусило уряд шукати джерела, які компенсували б дефіцит коштів. Загалом ПФУ є самостійною ланкою державних фінансів і його дефіцит є його власною проблемою. Проте в Україні через політичні чинники провладна політична сила неспроможна відмовитися від підтримки ПФУ через ризик втрати електоральної довіри у разі найменших проблем з виплатами пенсій.

За таких умов цілком закономірно, що оскільки власних коштів ПФУ почало бракувати, то у структурі до-

ходів фонду збільшувалися кошти, що різними шляхами надходили з державного бюджету (рис. 2.13).



**Рис. 2.13. Форми фінансування ПФУ з державного бюджету, млрд грн**

Зокрема, в 2010 р. до ПФУ з державного бюджету різними каналами було перераховано 64,1 млрд грн коштів державного бюджету. Структуру та динаміку бюджетних трансфертів показано на рис. 2.13. Загальний обсяг державних коштів у структурі доходів ПФУ досить часто ототожнюють з його дефіцитом, хоча насправді це не так. Існують різні форми державних трансфертів до Пенсійного фонду, частина яких не свідчить про розрив доходів та видатків Фонду.

По-перше, держава в окремих випадках сама може бути роботодавцем, а тому зобов'язана перераховувати внески в ПФУ. Зокрема, як роботодавець вона має здійснювати пенсійне страхування військовослужбовців.

По-друге, держава «за свій рахунок» може надавати додаткові пенсійні гарантії (встановлювати спеціальні пенсії), що технічно фінансуються Фондом, проте оскільки їх фінансування здійснюється урядом, то дані витрати мають бути компенсовані з бюджету. В різних країнах до отримувачів спеціальних пенсій, як правило, належать робітники, які працюють в умовах, що характеризуються високим ступенем ризику для здоров'я та

життя. В Україні до таких прирівнюються ще й співробітники правоохоронної, судової системи та низка інших категорій. По суті такі трансферти є одним з напрямів соціальної політики держави. Щоправда, дискусійним питанням є отримання спеціальних пенсій народними депутатами України, їх помічниками, державними службовцями, дипломатами тощо.

Таким чином, некоректно вважати дефіцитом ПФУ весь обсяг коштів, перерахованих з державного бюджету. Трансферти уряду на виплату пенсій військовослужбовцям та виплату спеціальних пенсій існували в Україні з часу створення Фонду і не свідчать про дефіцит коштів. А от трансферти на покриття дефіциту ПФУ та надані, але не повернуті позички з єдиного казначейського рахунку, є прямими субсидіями з держбюджету на покриття фінансових дисбалансів Фонду між його доходами та видатками.

Як бачимо на рис. 2.13, найбільш збалансованим стан ПФУ був у 2003 р., коли його доходи склалися з власних доходів і трансфертів держави на фінансування додаткових і спеціальних пенсій, встановлених і відповідно таких, що фінансуються державою. Проте з 2004 р. уряд почав закладати до держбюджету і трансферт на покриття дефіциту ПФУ, а з 2008 р. почав використовувати ще один інструмент державної підтримки – позички ПФУ, що списуються<sup>81</sup>.

Дисбаланс між доходами та видатками Фонду особливо загострився в 2009-2010 рр. У 2009 р. бюджет ПФУ було виконано з дефіцитом у 31 млрд грн. Закономірно, що за такої ситуації уряд знову здійснював широку бюджетну підтримку Фонду. Своєчасна виплата пенсій громадянам упродовж 2009 р. була забезпечена лише завдяки отриманню на постійній основі позичок з ЄКР на загальну суму 36 млрд грн, з яких 17,4 млрд грн напри-

---

<sup>81</sup>Позички з ЄКР використовуються для тимчасового покриття дефіциту Фонду, але на практиці останніми роками вони часто є джерелом фінансування його дефіциту, частина з них списується законом про бюджет.



кінці року залишилися непогашеними<sup>82</sup>. У 2010 р. реальний дефіцит ПФУ склав 37,5 млрд грн. Для покриття дефіциту використовувалися ті ж інструменти.

Загалом проблема розбалансування Пенсійного фонду в Україні сьогодні є з-поміж основних ризиків для стабільності системи державних фінансів. Вона не лише провокує соціально-економічне напруження, а й має наслідком відволікання значного обсягу бюджетних коштів на пенсійну систему, що не є економічно доцільним. Відносно ВВП втрати бюджету, можливо, і не є значними, проте завдяки такому ресурсу можна було б вирішити одну з важливих проблем. Наприклад, завдяки подоланню дефіциту ПФУ можна збільшити видатки на житлово-комунальне господарство в Україні більше ніж у 6 разів, на оборону – у 3 рази, правоохоронну систему – у 2,2 разу, охорону здоров'я – у 1,5 разу, на освіту – у 1,3 разу.

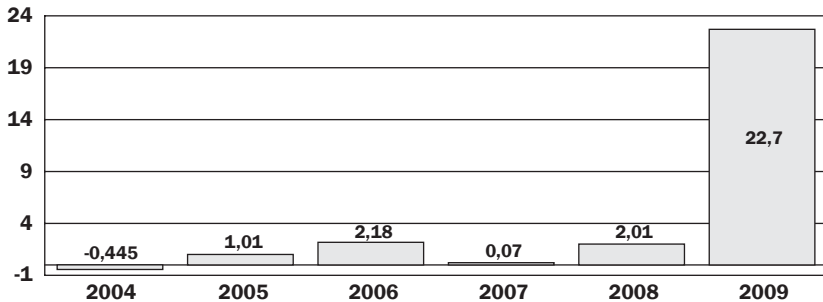
Критична ситуація склалася також з фінансовим станом НАК «Нафтогаз України», який давно вже втратив автономність суб'єкта господарської діяльності, і використовується переважно як інструмент соціально-економічної політики. Намагання уряду одночасно зберігати на найнижчому в Європі рівні ціни на газ для населення з метою формування електоральних симпатій, реалізовувати газ для промисловості з мінімальною надбавкою з метою формування лояльності потужного бізнесу та зберігати низькими тарифи на транспортування газу територією України через небажання погіршувати відносини з РФ призвело до катастрофічного фінансового становища компанії. Починаючи з 2005 р. НАК демонструє виключно від'ємний фінансовий результат своєї діяльності (рис. 2.14).

Очевидно, що жодна компанія не може працювати тривалий час, маючи хронічні збитки. Оскільки єдиним акціонером НАК є держава, то саме вона здійснює фінансову

---

<sup>82</sup> *Zaim* Рахункової палати України про результати аналізу формування та використання бюджету ПФУ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/16727325;jsessionid=6187D81FAEA4A846A2AB740640200244>

підтримку цієї компанії, і зрозуміло, що таку підтримку можна здійснювати лише коштами з державного бюджету. Бюджетні кошти до «Нафтогазу» потрапляють різними шляхами.



**Рис. 2.14. Збиток (+) НАК «Нафтогаз України» за міжнародними стандартами фінансової звітності, млрд грн**

**1. Прямий трансферт з державного бюджету.** До середини 2010 р. у спеціальному фонді державного бюджету передбачалася окрема стаття видатків на «часткову компенсацію НАК «Нафтогаз України» різниці між цінами закупівлі імпортованого природного газу та його реалізації суб'єктам господарювання на виробництво теплової енергії, яка споживається населенням».

Враховуючи те, що з 2006 р. компанія реалізовувала підприємствам ЖКХ імпортований газ за ціною, що була нижче закупівельної (ціни імпортованого газу), вона апріорі отримувала збитки при таких поставках. Очевидно, що така цінова політика компанії була продиктована переважно соціальними пріоритетами держави, а тому дійсно мала фінансуватися з державного бюджету. За названою статтею видатків були закріплені такі джерела:

- частина доходів від збору у вигляді цільової надбавки до діючого тарифу на природний газ для споживачів усіх форм власності;

- невикористаний у попередньому році залишок коштів, джерелом формування яких були надходження збору у вигляді цільової надбавки до діючого тарифу на природний газ для споживачів усіх форм власності;
- податковий борг та надходження розстрочених податкових зобов'язань (у тому числі відсотків за користування податковим кредитом) минулих років «Нафтогаз України» та її підприємств з податку на прибуток підприємств.

У 2010 р. уряд відмовився від практики прямих бюджетних трансфертів. Водночас, на наш погляд, цей інструмент потенційно є оптимальним для розв'язання суперечності між високою ринковою вартістю газу та бажанням держави не підвищувати ціни на теплову енергію для населення. Він не суперечить ринковим принципам, оскільки держава не субсидувала НАК, а компенсувала його збитки, яких він зазнавав, реалізуючи соціальну політику держави.

**2. Відшкодування ПДВ.** Динаміка цін на газ на внутрішньому ринку України відчутно відстає від зростання цін на імпортований газ, що його закуповує НАК. Оскільки частину газу на внутрішньому ринку НАК реалізовував за цінами, нижчими від закупівельних, він отримував можливість декларувати від'ємний показник ПДВ і відповідно вимагати його відшкодування. Уряд сприяв тому, щоб компанія оперативно отримувала відшкодування податку, що дозволяло їй поповнювати обігові кошти. Зокрема, у 2009 р. НАК «Нафтогаз України» позачергово було відшкодовано ПДВ на суму 8 млрд грн. Якщо зважити на те, що всім підприємствам України в 2009 р. було відшкодовано 34,5 млрд грн, то «Нафтогаз України» одержав близько 25 % усієї суми. Подібна форма державної підтримки мала вкрай негативні наслідки, оскільки на відповідну суму зменшувалися обсяги відшкодування всім іншим підприємствам. Зазначимо, що з 2010 р. з метою подолання названих негативних наслідків імпорتنі поставки газу були виведені з операцій, що оподатковуються ПДВ (відповідне рішення було прийнято парламентом).

**3. Кредитування державних банків.** Ощадбанк і Укресімбанк стали активно кредитувати «Нафтогаз України» починаючи з грудня 2008 р., коли різко загострилася ситуація із розрахунками за російський газ. Зрештою, за даними Ощадбанку<sup>83</sup>, на кінець вересня 2010 р. кредити, надані «Нафтогазу» і його дочірній компанії «Укртранснафта», становили 21,38 млрд грн, що складало 47 % усього кредитного портфеля (на кінець 2009 р. – 29,09 млрд грн і 58 % відповідно). Очевидно, така політика підтримки НАК сформувала значні ризики для його фінансової стабільності.

Для розширення здатності державних банків кредитувати НАК уряд збільшив їх статутний фонд за рахунок поповнення державними облігаціями. Ці папери були заставою для отримання рефінансування або просто викупувалися НБУ. Нацбанк також надавав НАК допомогу в конвертації отриманих гривневих кредитів у долари. Зміст усієї описаної схеми полягав у тому, що оплата газу фінансувалася із золотовалютних резервів України.

**4. Докапіталізація компанії за рахунок випуску ОВДП.** Колосальний дефіцит обігових коштів, попри названі форми державної підтримки, змушує уряд періодично збільшувати його уставний фонд. Фактично така практика є збільшення статутного фонду для покриття збитків, хоча це суперечить українському законодавству.

Маючи дефіцит бюджетних ресурсів, уряд наповнює статутний фонд НАК довгостроковими облігаціями. Вперше до такої практики уряд вдався в 2008 р., коли ухвалив постанову про збільшення статутного капіталу компанії на 18,6 млрд грн – до 24,2 млрд грн у спосіб внесення до статутного фонду держоблігацій. Ці облігації НАК згодом почав продавати, як правило, держбанкам або укладати з ними операції РЕПО, що дозволило йому отримувати гривню для конвертації її в долари і оплати поставок російського газу.

---

<sup>83</sup>[Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.epravda.com.ua/news/2011/03/11/276382/>

Хронологію збільшення статутного фонду «Нафтогаза України» показано в табл. 2.2.

Таблиця 2.2

**Збільшення статутного фонду  
НАК «Нафтогаз України», млрд грн**

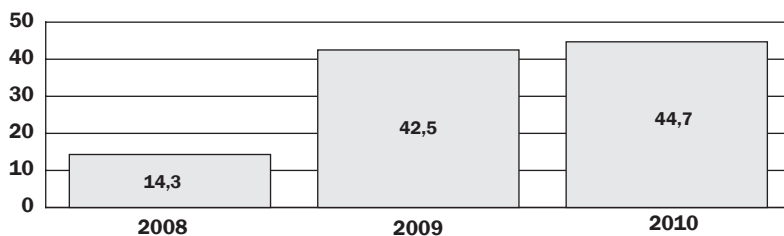
Дата збільшення СФ	Обсяг додаткової емісії	Розмір СФ
Червень 2009 року	18,6	24,2
Жовтень 2010 року	5,7	29,9
Січень 2011 року	7,4	37,3
Травень 2011 року	5,0	42,3

Як бачимо, даним інструментом користуються різні уряди України. На наш погляд, подібна практика не є допустимою, оскільки уряд таким чином забезпечує дешевий газ за рахунок доходів майбутніх поколінь.

**5. Витрати на обслуговування боргів НАК.** Восени 2009 р. через критичний фінансовий стан «Нафтогаз» визнав технічний дефолт.

Компанія запропонувала власникам євробондів на суму 500 млн дол. обміняти свої цінні папери компанії на облигації, підкріплені суверенною гарантією держави Україна, із терміном виплати цих зобов'язань у вересні 2014 р. Відсоткова ставка при цьому була збільшена з 8,125 до 9,5 %. Для того, щоб інвестори погодилися на реструктуризацію боргів компанії, уряд погодився надати «Нафтогазу» державні гарантії за зовнішніми запозиченнями на суму до 2,01 млрд дол. Це формально означає, що якщо НАК своєчасно не розплатиться з власниками єврооблігацій (ризик достатньо високий), то замість компанії це має зробити держава коштами платників податків.

Загалом проблеми НАК «Нафтогаз України» продукують цілий комплекс серйозних негативних наслідків для економіки України. З точки зору стабільності системи державних фінансів, головною проблемою є те, що НАК здійснює значний тиск на державний бюджет (рис. 2.15) та стабільність державних банків.



**Рис. 2.15. Сукупні бюджетні витрати на підтримку НАК «Нафтогаз України»<sup>84</sup>, млрд грн**

Очевидно, що витрачання такого обсягу бюджетних ресурсів на підтримку суб'єкта господарської діяльності свідчить про його глибокі структурні дисбаланси. Вирішення проблеми з фінансовою стабільністю НАК має стати одним з головних напрямів реформування системи державних фінансів.

<sup>84</sup>Розраховано автором на базі аналізу фінансової звітності НАК та бюджету відповідного року.

\*\*\*

Становлення системи державних фінансів незалежної України відбувалося дещо хаотично, еkleктично та безвідносно до тих процесів, які відбувалися в економіці. Спроба екстраполювати європейський досвід на українську дійсність без урахування специфіки тогочасної економічної ситуації мало наслідком неефективність функціонування окремих механізмів та інститутів.

Пріоритет кон'юнктурних завдань, незавершеність реформ у суміжних сферах, політичне небажання вирівнювати фіскальний простір призвели до наростання комплексу серйозних проблем та протиріч. Як наслідок, при збереженні архітектури європейського зразка зміст, функції та механізми системи державних фінансів України були деформовані і не виконували ті завдання, що їх виконують системи державних фінансів в європейських країнах.

Слабкість інститутів і відсутність чіткої системи пріоритетів спричинили можливість здійснювати бюджетно-податкову та боргову політику, що є несумісною з довгостроковими пріоритетами розбудови інвестиційно-інноваційної моделі економіки. Вона стала одним з інструментів формування і кристалізації експортно-сировинної моделі економіки України.

Виконання і перевиконання доходів і видатків бюджетів в умовах економічного зростання надали головним проблемам та суперечностям системи державних фінансів вигляду латентних, створюючи ілюзію їх відсутності. Проте фінансово-економічна криза актуалізувала всі недоліки, що здавалися непомітними, та досить чітко проілюструвала всю небезпеку такої ситуації.

Розбалансована система державних фінансів у 2009-2010 рр. стала однією з найсерйозніших загроз економічній безпеці України і одним з головних чинників зниження виробництва та рівня добробуту населення. Хронічні вертикальні та горизонтальні дисбаланси бюджетної системи,

домінування фіскальних пріоритетів та складність і не-ефективність податкової системи, хаотичне управління державним боргом – без подолання всіх цих негативних явищ розбудова в Україні соціальної, ринкової, інноваційної економіки видається неможливою.

Закономірно, що в умовах глобальної фінансово-економічної кризи, постало завдання перебудови системи державних фінансів таким чином, щоб вона сприяла підвищенню обсягу та якості наданих суспільних благ і стимулювала позитивні структурні зрушення в економіці.

Розпочаті в 2010 р. реформи системи державних фінансів відбувалися на основі плану, викладеного у Програмі економічних реформ на 2010–2014 роки, підготовленій Комітетом з економічних реформ при Президентові України. У Програмі було визначено чіткі напрями та орієнтири, а також окреслено коло завдань, які необхідно реалізувати в ході проведення реформ. Вона охоплює перелік заходів щодо головних складових системи державних фінансів, зокрема бюджетної та податкової систем, державного кредиту, місцевих фінансів, позабюджетних соціальних фондів.

Попри те, що реформи системи державних фінансів розтягнуто у часі до 2014 р., більшість основних завдань щодо її реалізації припадали на 2010-2011 рр., тому саме даний період став найбільш активною фазою реформ.

Стратегічними цілями реформування системи державних фінансів в умовах посткризового відновлення економіки було визначено формування раціонально побудованої та децентралізованої бюджетної системи, збалансованих і самодостатніх позабюджетних фондів, ефективної ланки державного кредиту та податкової системи, здатної забезпечити фіскальні запити державного й місцевих бюджетів і сприятливий фіскальний простір для бізнесу. З одного боку, проведені реформи зробили позитивний внесок у справу формування ефективної системи державних фінансів, з іншого – мали регресивний ефект. Крім того, залишився значний пласт невирішених проблем.



### РОЗДІЛ III. НОВАЦІЇ РЕФОРМИ БЮДЖЕТНОЇ СИСТЕМИ

На відміну від інших складових системи державних фінансів, бюджетна система України мала в основі сформовану правову базу та налагоджену систему інститутів. Попри це, навряд чи можна констатувати, що від початку вона ефективно реалізовувала свої функції, головною з яких є ефективний та справедливий перерозподіл фінансових ресурсів у економіці. Проблеми бюджетної системи нівелювали ефективність багатьох напрямів соціально-економічної політики. Зокрема, неефективність механізмів розподілу та витрачання бюджетних коштів призвело до недофінансування реалізації важливих державних завдань, надмірний обсяг видатків провокував фіскалізацію податкової системи та нераціональну боргову політику, обмеженість доходів місцевих бюджетів обумовлювала втрату автономності органами місцевого самоврядування.

У 2009 р. посилення кризових явищ у бюджетній системі стало одним із головних чинників погіршення соціально-економічного становища України. Закономірно, що реформа бюджетної системи стала однією з пріоритетних у Програмі економічних реформ на 2010–2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава»<sup>85</sup>.

---

<sup>85</sup> *Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава* : програма економічних реформ на 2010–2014 роки [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.president.gov.ua/docs/Programa\\_reform\\_FINAL\\_1.pdf](http://www.president.gov.ua/docs/Programa_reform_FINAL_1.pdf)

*Таблиця 3.1*  
**Головні заходи реформ у бюджетній системі, заплановані на 2010-2011 рр.**

Передбачені кроки	Кінцевий документ	Термін виконання	Примітка: стан виконання на кінець 2011 р.
<p>Формування законодавчого підрунтя застосування програмно-цільового методу й середньострокового прогнозування в бюджетному процесі; закріплення процедури оцінювання проектів як необхідної умови їх включення до бюджету; введення обмежень на спрямування витрат надпланових доходів і доходів від приватизації</p> <p>Упорядкування сфери державних закупівель</p>	<p>Нова редакція Бюджетного кодексу України</p>	<p>2010</p>	<p>Виконано</p>
<p>Посилення фінансової та фіскальної дисципліни</p>	<p>Прийняття Закону України «Про здійснення державних закупівель», що визначить конкурентні процедури держзакупівель і унеможливить корупційну практику в цій сфері</p> <p>Розроблення проектів нормативно-правових актів щодо скорочення кількості та укрупнення державних цільових програм</p> <p>Розроблення Проекту закону України про Державний бюджет України на 2012 рік (під час підготовки законопроєкту здійснити оптимізацію кількості бюджетних програм)</p>	<p>2010-2011</p> <p>2011</p>	<p>Виконано частково</p> <p>Досягнуто певного прогресу</p>
<p>Підвищення якості капітального бюджетування</p> <p>Запровадження середньострокового планування</p>	<p>Проект закону України «Про внесення змін до Закону України «Про інвестиційну діяльність»</p> <p>Проект закону «Про Фонд майбутніх поколінь»</p> <p>Закон України «Про державне стратегічне планування»</p>	<p>2011</p> <p>2011</p> <p>2011</p>	<p>Затверджено КМУ, подано до ВРУ</p> <p>Затверджено КМУ, подано до ВРУ</p> <p>Не виконано</p>

Метою бюджетної реформи було визначено «створення системи управління державними фінансами, спрямованої на забезпечення сталого економічного зростання й гарантованого виконання державою своїх соціальних зобов'язань». Найважливішою подією реформи цієї ланки системи державних фінансів стало прийняття нової редакції Бюджетного кодексу<sup>86</sup>. Разом з тим Програма економічних реформ та Національний план дій<sup>87</sup> на 2010–2011 рр. визначили низку інших завдань, покликаних підвищити ефективність функціонування бюджетної системи в Україні (табл. 3.1). Президентом були поставлені вкрай складні завдання, проте вони були спрямовані на вирішення актуальних проблем бюджетної системи. Особливо важливими серед них є заходи щодо упорядкування сфери державних закупівель та підвищення якості капітального бюджетування. Вирішення цих проблем дозволило б розширити можливості уряду щодо стимулювання економіки та збільшило б позитивний економічний ефект від витрачання бюджетних коштів. Загалом перелік орієнтирів та завдань бюджетної реформи в Програмі економічних реформ на 2010–2014 роки та в Національному плані дій є досить точним та відображає розуміння владою головних вад та проблем сучасної бюджетної системи, а також завдань щодо їх подолання. Зовсім інше питання відносно того, яким чином ці завдання були реалізовані на практиці. Цей розділ присвячений аналізу головних новацій бюджетної реформи, передусім тих, що запроваджені новим Бюджетним кодексом, оцінці ефективності реалізації їх на практиці, а також впливу на ефективність бюджетної системи та бюджетної політики України.

---

<sup>86</sup>Бюджетний кодекс України від 8.07.2010 р. № 2456-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 50-51. – Ст. 572.

<sup>87</sup>Про Національний план дій на 2011 рік щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010–2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава»: Указ Президента України № 504/2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/law2/main.cgi?nreg=504%2F2011&key=XX7MfyrCSgky0/FIZiDlOq.gHI4Ygs80msh8Ie6>

### 3.1. ПРОБЛЕМИ ТА НЕДОЛІКИ БЮДЖЕТНОЇ СИСТЕМИ НАПЕРЕДОДНІ РЕФОРМИ

З-поміж основних чинників ефективності та дієвості соціально-економічної політики держави є раціонально побудована і збалансована бюджетна система. Вона забезпечує перерозподіл фінансових ресурсів, і від напрямів їх спрямування значною мірою залежить економічний розвиток держави та рівень добробуту громадян. За відсутності ефективної бюджетної системи економічна політика держави не буде дієвою. Власне, досвід економічного розвитку України є практичним підтвердженням цієї тези.

Після відновлення незалежності Україна почала реформувати бюджетну систему відповідно до нових економічних умов. Попри численні суперечності та прорахунки, було зроблено відчутні прогресивні кроки. У 2001 р. з метою спрощення та модернізації бюджетного законодавства парламент ухвалив Бюджетний кодекс України<sup>88</sup>, визначивши архітектуру бюджетної системи, що існувала до 2011 р.

На час прийняття Кодекс був досить прогресивним нормативно-правовим документом, що дозволив створити відносно дієву бюджетну систему. Завдяки цьому в 2000–2003 рр. Україна змогла подолати основні дисбаланси та проблеми державних фінансів, що стали наслідком фінансово-економічної кризи 1990-х років. У цей період вдалося забезпечити міцну фінансову базу держави, збільшити фінансування соціальних видатків, розширити обсяг капітальних інвестицій, зменшити борговий тиск на бюджет, збалансувати доходи та видатки, повністю перейти до розрахунків з бюджетом виключно в грошовій формі, ліквідувавши бартерні схеми

---

<sup>88</sup> *Бюджетний кодекс України* від 21.06.2001 р. № 2542-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2542-14>

та схеми взаємозаліку. Показовим є те, що дефіцит бюджету в зазначений період не перевищував 0,3 % ВВП, а в 2002 р. навіть мав місце профіцит. Такі результати забезпечила цілеспрямована робота з розбудови бюджетної системи.

На першому етапі недоліки бюджетної системи були спричинені не стільки недосконалістю Бюджетного кодексу, скільки невиконанням його норм. Регулярно порушувалася норма про те, що закони України, які впливають на формування дохідної чи видаткової частин бюджетів, мають бути офіційно оприлюднені до 15 серпня року, що передує плановому. В іншому разі такі закони можуть набрати чинності лише у наступному бюджетному періоді. Постійно ігнорувалася заборона спрямування залучених боргових ресурсів на покриття поточних видатків. На початку 2010 р. уряд також нехтував заборонаю здійснювати в умовах відсутності прийнятого закону про бюджет запозичення в більших обсягах, ніж це потрібно для погашення попередніх боргів.

Окремі потенційно ефективні управлінські інструменти бюджетної системи, як-от програмно-цільовий метод, були на практиці настільки деформовані, що не відповідали своєму змісту. Досить часто обмеження, зафіксовані в Бюджетному кодексі, розглядалися лише як юридичні перепони, що їх за політичної необхідності можна обійти. Наприклад, починаючи з 2008 р. уряд за допомогою складних схем оминав норму, що прямо визначала, що емісійні кошти Національного банку України не можуть бути джерелом фінансування дефіциту держбюджету.

Крім того, з II половини минулого десятиліття бюджетна система об'єктивно не могла вирішувати низку нових завдань. Їх реалізація потребувала серйозної модернізації бюджетної системи, з-поміж актуальних завдань якої були такі.

**1. Формування певних обмежень та стримувань для необґрунтованого розширення соціальних бюджетних видатків.** Як уже зазначалося, внаслідок необґрунтованого

розширення соціальних видатків, до якого щоразу вдавався кожний новий склад Кабінету Міністрів, виник значний розрив між зобов'язаннями уряду та доходами бюджету. На першому етапі розширення соціальних видатків відбувалося за рахунок зростання доходів бюджету, обумовлених ліквідацією численних податкових пільг та надходжень від приватизації державного майна (2005-2006 рр.). Згодом цих ресурсів виявилось недостатньо, тому соціальні видатки розширювалися за рахунок скорочення державних інвестицій (2007 р.). Далі з цією метою почали залучалися боргові ресурси та доходи майбутніх періодів (2008–2010 рр.). Така політика потребувала законодавчих обмежень, оскільки вела до дефолту, проте бюджетна система не містила жодних механізмів обмеження динаміки видатків.

**2. Впровадження системи запобігання надмірній борговій активності.** Україна через надмірно експансивну бюджетну політику в 2008-2009 рр. збільшила державний борг утричі – майже до 40 % ВВП. Особливо небезпечною тенденцією є те, що боргова політика більшою мірою була зорієнтована на фінансування поточних видатків, що є неприпустимим. Очевидно, що подібна модель боргової політики не може бути ефективною і є з-поміж основних ризиків системи державних фінансів. Бюджетний кодекс обмежував рівень державного боргу 60 % ВВП, проте цього виявилось недостатньо для запобігання зловживанням інструментами боргової політики в кон'юнктурних цілях.

**3. Підвищення ефективності використання бюджетних коштів.** Через неефективне та нецільове використання коштів бюджетна система щорічно втрачала колосальні обсяги фінансових ресурсів. Так, під час проведення аудиторами Рахункової палати перевірки ефективності використання коштів державного бюджету та державних цільових фондів у 2010 р. було виявлено бюджетних правопорушень на загальну суму 51,97 млрд грн. З цієї суми:

- незаконне, у тому числі нецільове, використання коштів становило 16,12 млрд грн;

• неефективне використання коштів – 14,40 млрд грн<sup>89</sup>.

Проблему підвищення ефективності використання бюджетних коштів неможливо було розв'язати за допомогою локальних заходів, для цього був потрібний системний перегляд механізмів розподілу та використання бюджетних коштів.

**4. Упорядкування сфери державних закупівель.** Ця проблема була однією з найбільших вад бюджетної системи України. За даними Держкомстату, сума держзакупівель, наприклад, у 2010 р. становила 335,3 млрд грн. Проте через корупцію у сфері розподілу державних закупівель держава щорічно втрачала значну частину цього фінансового ресурсу. Під час проведення перевірок Рахункова палата виявила, що Кабінет Міністрів України за період 2009 р. – I півріччя 2010 р. ухвалив близько 60 рішень, що уможливили здійснення закупівлі без застосування процедур державних закупівель або за процедурою в одного виконавця за відсутності погодження з Міністерством економіки України<sup>90</sup>. Державні закупівлі є важливою складовою сукупного попиту, вагомим чинником підтримки економіки в умовах спаду, проте корумпованість і відсутність конкурентних процедур нівелює цей позитивний вплив. Вирішити зазначену проблему було досить складно за відсутності дієвого та ефективного закону, що регламентував би процедури державних закупівель.

**5. Підвищення економічної ефективності інвестиційних видатків бюджету.** Низька ефективність бюджетних інвестицій традиційно була однією з головних проблем бюджетної системи України. В умовах економічного спаду та заморожування приватних інвестицій саме державні інвестиції детермінують економічне зростання. Проте, попри значні кошти, виділені з бюджету

---

<sup>89</sup>*Zvit* Рахункової палати України за 2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.ac-rada.gov.ua/img/files/zvit\\_2010.pdf](http://www.ac-rada.gov.ua/img/files/zvit_2010.pdf)

<sup>90</sup>Там само.

на будівництво та розвиток автомобільних доріг, мостів, залізничних доріг, метрополітенів, реалізацію програм розвитку вітчизняного літакобудування, енергозбереження тощо, відчутного прогресу за цими напрямками досягти не вдалося. Завдання підвищення економічної ефективності використання бюджетних інвестицій потребувало перегляду принципів управління бюджетними інвестиціями.

#### **6. Упорядкування діяльності спеціального фонду.**

Ефективному функціонуванню спеціального фонду в Україні заважала відсутність правового поля. Окремі експерти висловлюють думку про недоцільність існування спеціального фонду, обґрунтовуючи необхідність фінансування видатків бюджету без прив'язки до конкретних джерел доходів. На погляд автора, спеціальний фонд є досить зручним механізмом вирішення окремих економічних завдань, тому його роль, навпаки, має бути підвищено. Принцип прив'язки видатків до конкретного джерела доходів дозволяє здійснювати прозору і зрозумілу податкову політику. Наприклад, фінансування дорожнього господарства державного значення наразі здійснюється через спеціальний фонд державного бюджету, а його джерелом є доходи від акцизного податку з вироблених та ввезених в Україну нафтопродуктів і транспортних засобів. За такої моделі платники податку чітко розуміють, за що вони сплачують податок, а також можуть відстежувати ефективність використання державною цих коштів.

#### **7. Унормування джерел наповнення різних фондів бюджету.**

Згідно з Бюджетним кодексом 2001 р. доходи загального та спеціального фондів закріплювалися щороку законом про бюджет на відповідний рік. При цьому для загального фонду ця нестабільність не мала відчутних негативних наслідків, тоді як для розпорядників коштів спеціального фонду це дійсно було значною проблемою. Зазвичай їх видатки є постійними (регулярними), а обсяг – відносно стабільним, проте закріплені джерела щороку змінювалися, інколи не лише законом про бюджет, а й протягом року законом про внесення змін



до закону про бюджет, внаслідок чого виникали перебої у фінансуванні. Показовим є приклад, коли у липні 2010 р. Законом України «Про внесення змін до законів України «Про Державний бюджет України на 2010 рік» та «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» (так званий про секвестр бюджету) частина доходів спеціального фонду були передані до загального фонду, внаслідок чого низка статей, що фінансуються зі спеціального фонду, залишилася непрофінансованою. Обмеження можливості маніпулювання фінансовими потоками мало б змусити уряд удосконалювати інструменти мобілізації доходів, а не перерозподіляти найдохідніші джерела між фондами з метою вирішення кон'юнктурних завдань.

**8. Оптимізація моделі стабілізаційного фонду.** Ідея створення фондів на кшталт стабілізаційного фонду полягає в консолідації фінансових ресурсів для фінансування національних інфраструктурних проєктів з метою надання імпульсу економічній активності, особливо в умовах охолодження економіки. В умовах скорочення внутрішнього попиту з боку приватного сектору держава, використовуючи кошти фонду, намагається підтримати економіку, розширюючи попит на товари, послуги та працю. В Україні зміст цього інституту був значно деформований. Стабілізаційний фонд дозволяв уряду оминати обмеження, встановлені бюджетним законодавством. Наприклад, Бюджетний кодекс чітко забороняв без затвердженого бюджету фінансувати капітальні видатки та залучати боргові ресурси у більшому обсязі, ніж це потрібно для погашення поточних зобов'язань перед кредиторами.

Проте, оскільки для стабілізаційного фонду був встановлений особливий режим, що дозволяв залучати боргові ресурси навіть без затвердженого бюджету, уряд у 2009-2010 рр. активно використовував його для оминання зазначених обмежень. Крім того, уряд самостійно визначав цілі використання коштів стабілізаційного фонду, більша частина яких була спрямована на фінансування поточних видатків. Модель стабілізаційного

фонду потребувала значного удосконалення та коректної інтеграції у бюджетну систему.

**9. Урегулювання фінансових потоків між бюджетом, позабюджетними фондами та державними монополіями.** Дефіцити позабюджетних фондів і державних монополій свідчать про те, що держава штучно намагається надавати суспільні блага, які за нинішнього рівня розвитку економіки забезпечити неможливо. Наприклад, надання фінансової допомоги у різних формах з бюджету до Пенсійного фонду свідчить про те, що в Україні пенсії є вищими, ніж мають бути за досягнутого рівня економічного розвитку. Проте політична «логіка» завжди підштовхуватиме чинну владу забрати кошти, наприклад, у оборонно-промислового комплексу і віддати їх Пенсійному фонду, оскільки пенсіонери – це значно численніша електоральна група. Ефективна бюджетна система має змушувати уряд вирішувати проблеми не за рахунок маніпулювання грошовими потоками, а у спосіб пошуку механізмів збалансування бюджетів соціальних фондів і державних монополій.

**Окремим блоком проблем, характерних для бюджетної системи, що базувалася на Бюджетному кодексі 2001 р., була фінансова слабкість місцевих органів влади.**

Місцева влада в Україні по суті була перетворена на регіональні відділи центральних органів влади (це стосується і виконавчих, і представницьких органів влади), і відповідно була неспроможною самостійно вирішувати проблеми регіону.

Водночас, як свідчить практика європейських країн, саме регіони можуть справити значний вплив на економічний розвиток держави і саме вони здатні підвищити ефективність бюджетної системи загалом. В економічно розвинених країнах ЄС місцеві органи влади, що несуть відповідальність за соціально-економічне становище відповідної адміністративно-територіальної одиниці, здійснюють активну економічну політику, у тому числі з питань пошуку та залучення інвесторів. Закономірно, що місцеві органи влади ліпше обізнані з можливостями та фінансовими потребами регіону, тому розподіляють бюд-

жетні кошти за тими напрямками, де це необхідніше. Завдання перерозподілу дохідних джерел і зобов'язань між центральним та місцевими бюджетами вже давно потребує вирішення.

Місцева влада мала надмірні фінансові зобов'язання, проте надто вузьку фінансову базу для їх реалізації. Доходи місцевих бюджетів у 2010 р. склали лише 7,3 % ВВП (без урахування міжбюджетних трансфертів), тоді як видатки – 13,9 %. Закономірно, що за такої ситуації в Україні зростає кількість дотаційних регіонів. Якщо на початку 1990-х років таких областей було 13–15, на початку 2000-х років – близько 20, то в 2010 р. такими були всі регіони, крім Києва та Дніпропетровської області.

Головною причиною надто вузької для здійснення автономної економічної політики ресурсної бази місцевих бюджетів була незацікавленість центральної влади в децентралізації бюджетно-податкової системи. Адже це обмежить повноваження та звузить її ресурсну базу. Технічно бюджетна централізація зберігалася завдяки трьом головним чинникам.

Перший – **низька фіскальна ефективність місцевих податків**. Органи місцевого самоврядування мають право встановлювати місцеві податки та збори, проте останні забезпечували незначний обсяг надходжень. Так, до власне місцевих податків і зборів до прийняття Податкового кодексу належали два податки (комунальний і рекламний) і 12 зборів (ринковий збір, збір за видачу ордера на квартиру, курортний збір, збір за участь у бігах на іподромі, збір за виграш у бігах на іподромі, збір з осіб, які беруть участь у грі на тоталізаторі на іподромі, збір за право використання місцевої символіки, збір за право проведення кіно- і телезйомки, збір за проведення місцевого аукціону, конкурсного розпродажу і лотерей, збір за надання дозволу на розміщення об'єктів торгівлі та сфери послуг, збір із власників собак). У 2010 р. загальний обсяг надходжень за цими податками і зборами становив лише 819,4 млн грн. У структурі податкових надходжень загального фонду (складають 97,1 % доходів фонду) місцевих бюджетів (без урахування міжбюджетних трансфертів) вони склали лише 1,2 % (рис. 3.1).



Рис. 3.1. Структура податкових надходжень загального фонду місцевих бюджетів у 2010 р.<sup>91</sup>, %

Решта джерел місцевих бюджетів належали до загальнодержавних податків, закріплених за місцевими бюджетами.

Другий чинник – **надмірно широкий перелік доходів першого кошика**. Ці доходи Міністерство фінансів України враховує при розрахунку міжбюджетних трансфертів. Очевидно: що більше доходів включається до першого кошика, то менше стимулів до проведення роботи з їх мобілізації мають місцеві органи влади. У 2010 р. доходи кошика становили 57,3 млрд грн. Частка першого кошика в доходах загального фонду становила 84,6 %, у загальних доходах місцевих бюджетів – 71,2 %. Частка ж другого кошика (доходи, що не враховуються при визначенні трансфертів) у загальному обсязі доходів була вкрай низькою. В 2010 р. обсяг кошика становив 10,1 млрд грн.

Третій чинник – **неузгодженість моделі бюджетних відносин та адміністративно-територіального устрою**. Адміністративно-територіальний устрій в Україні сфор-

<sup>91</sup>[Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.ibser.org.ua/UserFiles/File/Budget-Monitor/KV\\_IV\\_2010\\_Monitoring\\_ukr\(1\).pdf](http://www.ibser.org.ua/UserFiles/File/Budget-Monitor/KV_IV_2010_Monitoring_ukr(1).pdf)

мувався ще за планової централізованої економіки, під інші завдання. Найактуальнішою проблемою, що постає за такої ситуації, є визначення балансу між повноваженнями органів місцевого самоврядування та місцевими державними адміністраціями. Без проведення адміністративно-територіальної реформи корекція моделі міжбюджетних відносин матиме поверховий характер і не вирішуватиме фундаментальних проблем.

Таким чином, вертикальний вимір бюджетної реформи в 2010 р. вимагав реалізації таких завдань:

- *розширення обсягу фінансових ресурсів, що їх місцева влада матиме змогу використовувати відповідно до самотійно визначених пріоритетів.* Передусім перегляду структури кошків доходів, перерозподілу між ними дохідних статей, доповнення кошику доходів, що не враховуються при розрахунку державних трансфертів тощо;

- *реформування бюджетів розвитку у складі місцевих бюджетів, закріплення за ними достатніх джерел наповнення.* Такий фонд місцевого бюджету мав би стати інституціалізованим фондом інвестицій органів місцевої влади;

- *конкретизації та підвищення ефективності форм міжбюджетних трансфертів.* Передусім перегляду сфери застосування дотацій, субвенцій та субсидій, аналізу можливості переходу до застосування цільових трансфертів при реалізації делегованих функцій;

- *запровадження нових інструментів наповнення місцевих бюджетів, зокрема розширення джерел доходів за рахунок активнішої підприємницької, інвестиційної та фінансової діяльності;*

- *надання більшої самотійності місцевій владі щодо питань розподілу бюджетних ресурсів.*

Реалізувати вищенаведені завдання в рамках Бюджетного кодексу 2001 р. було неможливо, тому з 2009 р. в Україні активізувалася діяльність щодо підготовки проекту нового Кодексу. В 2010 р. парламент за ініціативи уряду ухвалив новий Бюджетний кодекс України.

### **3.2. БЮДЖЕТНИЙ КОДЕКС 2010 р.: ГОЛОВНІ НОВАЦІЇ**

Прийняття нового Бюджетного кодексу, на відміну від Податкового кодексу, відбулося досить оперативно і без широкого публічного обговорення. З одного боку, завдяки цьому вдалося уникнути зволікання з цим процесом, боротьби за сфери впливу, лобіювання різних преференцій, що могло б розбалансувати документ, з іншого – через відсутність дискусій деякі норми виявилися надто суперечливими, а низка питань залишилася не вирішеною.

Структура та зміст нового Бюджетного кодексу свідчать про те, що уряд намагався уникнути революційних змін і зосередився переважно на удосконаленні попереднього варіанта документа. Міністерство фінансів так характеризує цей документ: «Нова редакція Бюджетного кодексу – це не здійснення бюджетної реформи як такої, а її перший крок – створення правових засад для проведення реформ у бюджетній сфері з метою удосконалення бюджетної системи всіх рівнів, досягнення стратегічних цілей сталого розвитку в оновленій системі державного регулювання економіки. Бюджетна реформа буде вважатися реалізованою за умов запровадження в Україні середньострокового бюджетного планування та розвитку програмно-цільового методу бюджетування, удосконалення системи управління державним боргом, забезпечення фінансової самодостатності місцевих бюджетів, модернізації системи бухгалтерського обліку в державному секторі, впровадження європейської моделі державного внутрішнього фінансового контролю та підвищення бюджетної дисципліни»<sup>92</sup>.

Подібний еволюційний підхід до реформування бюджетної системи видається досить раціональним, оскільки

---

<sup>92</sup>[Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://forum.minfin.gov.ua/viewtopic.php?f=12&t=133>

ки лише запровадження програмно-цільового методу відповідно до його економічного змісту є надскладним завданням, яке потребуватиме значних зусиль, часу та ресурсів.

Попри те, що новий документ не містить революційних новацій, він вносить відчутні зміни до бюджетної системи України, які відкривають нові можливості для підвищення ефективності функціонування бюджетного механізму. Проте окремі новації створюють серйозні ризики. Заходи щодо вдосконалення управління бюджетними ресурсами, зафіксовані в новому Кодексі, можна згрупувати за такими напрямками.

**1. Удосконалення горизонтальної структури бюджетної системи.** Новий Бюджетний кодекс зберіг розподіл горизонтальної структури державного бюджету на загальний і спеціальний фонди. Разом з тим була дещо уточнена їх структура.

Складниками загального фонду держбюджету новий Кодекс визначив:

- 1) усі доходи бюджету, крім призначених для зарахування до спеціального фонду бюджету;
- 2) усі видатки бюджету, що здійснюються за рахунок надходжень загального фонду бюджету;
- 3) кредитування бюджету (повернення кредитів до бюджету без визначення цільового спрямування та надання кредитів з бюджету, що здійснюється за рахунок надходжень загального фонду бюджету);
- 4) фінансування загального фонду бюджету.

Водночас було деталізовано та конкретизовано структуру спеціального фонду. Складниками спеціального фонду бюджету є:

- 1) доходи бюджету (включаючи власні надходження бюджетних установ), що мають цільове спрямування;
- 2) видатки бюджету, що здійснюються за рахунок конкретно визначених надходжень спеціального фонду бюджету (у тому числі власних надходжень бюджетних установ);
- 3) кредитування бюджету (повернення кредитів до бюджету з визначенням цільового спрямування та надання

кредитів з бюджету, що здійснюється за рахунок конкретно визначених надходжень спеціального фонду бюджету);

4) фінансування спеціального фонду бюджету.

Новаціями Бюджетного кодексу в питанні організації державного бюджету порівняно з попереднім варіантом є низка змін.

По-перше, унормовується практика надання кредитів з бюджету через різні фонди. Кредитування без визначення цільового спрямування уряд здійснюватиме із загального фонду (відповідно до фінансової термінології коректніше було б говорити про позики), тоді як цільові кредити надаватимуться із спеціального фонду.

По-друге, позитивною новацією стало закріплення в Кодексі джерел доходів загального фонду бюджету, що вносить певну стабільність і прогнозованість у процес бюджетного планування. Особливо це актуально в контексті запровадження середньострокового бюджетного прогнозування.

Разом з тим новий Бюджетний кодекс зберіг порядок, за яким склад доходів спеціального фонду державного бюджету визначається законом про державний бюджет України. При цьому деякі норми стосовно розщеплення доходів між загальним та спеціальним фондами прописані в Кодексі досить розпливчато. Наприклад, норма про те, що до загального фонду належить «податок на додану вартість, крім податку, що зараховується до спеціального фонду згідно із законом про державний бюджет», спричинює певну непрогнозованість, оскільки пропорція розподілу податку між фондами має щорічно фіксуватися в державному бюджеті. Зважаючи на те, що на ПДВ припадає понад 45 % загальних доходів державного бюджету, маніпулювання доходами від його сплати можуть бути масштабними. Аналогічні зауваження стосуються і акцизного податку.

При цьому, зважаючи, що ч. 5 ст. 29 Бюджетного кодексу України взагалі дозволяє як виняток відносити на відповідний бюджетний період окремі джерела доходів загального фонду державного бюджету (або їх частину)



до спеціального фонду, обмеження щодо маніпулювання джерелами доходів, зафіксовані в новому Бюджетному кодексі, значно послабляються.

По-третє, на відміну від Кодексу 2001 р.<sup>93</sup>, новий Кодекс чітко фіксує захищені видатки бюджету, тоді як раніше вони щорічно переглядалися і затверджувалися законом про державний бюджет. Відповідно до Бюджетного кодексу 2010 р. захищеними видатками державного бюджету є видатки загального фонду за такими статтями:

- оплата праці працівників бюджетних установ;
- нарахування на заробітну плату;
- придбання медикаментів та перев'язувальних матеріалів;
- забезпечення продуктами харчування;
- оплата комунальних послуг та енергоносіїв;
- обслуговування державного боргу;
- поточні трансферти населенню;
- поточні трансферти місцевим бюджетам;
- підготовка кадрів вищими навчальними закладами I–IV рівнів акредитації;
- забезпечення інвалідів технічними та іншими засобами реабілітації, виробами медичного призначення для індивідуального користування;
- фундаментальні дослідження, прикладні наукові та науково-технічні розробки.

Закріплення в Бюджетному кодексі захищених видатків дозволить «розвантажити» закон про бюджет та вирішити питання пріоритетності спрямування бюджетних видатків.

**II. Підвищення ефективності механізмів розподілу та використання бюджетних коштів.** Цього досягнуто завдяки комплексу новацій.

1. *Впровадження програмно-цільового методу*, зміст якого полягає в тому, що розпорядники бюджетних коштів отримуватимуть кошти не просто для фінансування своєї діяльності, а на досягнення конкретних

---

<sup>93</sup>Раніше ці видатки щорічно переглядалися і затверджувалися законом про державний бюджет.

результатів, які зафіксовані у відповідній бюджетній програмі, власне на реалізацію якої вони отримали кошти. Саме на цей інструмент експерти покладають особливу надію щодо підвищення ефективності використання бюджетних коштів. Кодекс визначає сутність цього інструменту, його складові (бюджетні програми, відповідальні виконавці бюджетних програм, паспорти і результативні показники бюджетних програм) та базові вимоги до них. Зазначимо, що бюджетні програми та відповідальні виконавці визначаються головними розпорядниками бюджетних коштів за погодженням з Міністерством фінансів України (місцевим фінансовим органом у разі застосування програмно-цільового методу на місцевому рівні).

2. *Запровадження середньострокового бюджетного прогнозування.* Відповідно до статті 21 нового Бюджетного кодексу Міністерство фінансів України за участю Міністерства економіки України, Національного банку України, а також головних розпорядників коштів державного бюджету складає прогноз державного бюджету України на наступні за плановим два бюджетні періоди, який ґрунтується на Програмі діяльності уряду, прогнозних та програмних документах економічного та соціального розвитку, державних цільових програмах.

Такий прогноз має містити індикативні прогнозні показники:

а) основних показників економічного і соціального розвитку України (із зазначенням показників номінального і реального обсягу валового внутрішнього продукту, індексів споживчих цін та цін виробників, офіційного обмінного курсу гривні у середньому за рік та на кінець року, прибутку підприємств, фонду оплати праці, рівня безробіття, експорту та імпорту товарів і послуг, а також інших показників, що застосовуються при складанні проекту бюджету);

б) зведеного бюджету України за основними видами доходів, фінансування, видатків і кредитування;

в) державного бюджету за основними видами доходів, фінансування, видатків і кредитування;

г) бюджетних програм, що забезпечують протягом кількох років виконання інвестиційних програм (проектів), у тому числі тих, що здійснюються із залученням державою кредитів (позик) від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій;

д) взаємовідносин державного бюджету з місцевими бюджетами.

Середньострокове бюджетне планування здійснюється також при складанні місцевих бюджетів, що дозволить органам місцевого самоврядування ефективніше планувати видатки у середньостроковій перспективі.

Особливо важливим є те, що середньострокове бюджетне прогнозування впроваджується на рівні головних розпорядників бюджетних коштів. Завдяки цьому останні отримують можливість донести до уряду свої довгострокові пріоритети, а Кабінет Міністрів України – ефективніше планувати видатки.

3. *Підвищення мобільності та оперативності управління бюджетними коштами.* Зокрема, Кабінет Міністрів за згоди Комітету Верховної Ради України з питань бюджету отримав право:

а) перерозподіляти видатки між програмами в межах загального обсягу бюджетних призначень головного розпорядника;

б) перерозподіляти видатки державного бюджету на централізовані заходи між адміністративно-територіальними одиницями.

Проблеми оперативності управління бюджетними коштами відчутно впливають на ефективність їх використання, оскільки до прийняття нового Бюджетного кодексу перерозподіляти кошти, навіть якщо в цьому були об'єктивні потреби, можна було лише через внесення змін до бюджету, що значно ускладнювало цей процес.

Крім того, Бюджетний кодекс створює правове підґрунтя для практики надання бюджетних позичок. Державному казначейству надано можливість за погодженням з Міністерством фінансів України залучати на поворотній основі кошти єдиного казначейського рахунку для покриття тимчасових касових розривів місцевих

бюджетів, Пенсійного фонду України та надання середньострокових позик місцевим бюджетам. Така практика застосовувалася і раніше, новий Кодекс лише створив правові рамки для неї.

**III. Розширення та удосконалення бюджетних інструментів економічної політики.** У новому Бюджетному кодексі досягнуто відчутного прогресу щодо розширення бюджетних інструментів економічної політики. Серед перспективних новацій виділимо такі.

1. *Удосконалення політики боргового фінансування державного бюджету.* Новий Бюджетний кодекс надав уряду право самостійно змінювати співвідношення обсягів між внутрішніми та зовнішніми запозиченнями у разі асиметричної зміни кон'юнктури на зовнішніх та внутрішніх ринках. Така норма дозволить уряду оперативно реагувати на проблеми фондових ринків. Жорсткі обмеження, що діяли до набрання чинності новим Бюджетним кодексом, призвели до того, що уряд залучав у 2009-2010 рр. боргові ресурси на внутрішньому ринку під 30 % річних, тоді як сприятливіша кон'юнктура на зовнішніх ринках дозволяла здійснити запозичення за майже вдвічі нижчим відсотком.

У новому Кодексі збережено норму про неможливість використання як джерела фінансування дефіциту державного бюджету України емісійних коштів Національного банку України. Водночас, як доводить практика 2009-2010 рр., навіть такої прямої заборони недостатньо для запобігання емісійному фінансуванню дефіциту бюджету. НБУ фактично здійснює емісію через викуповування державних облігацій. За таких умов збереження зазначеної норми має символічний ефект. Для набуття реальної сили вона має бути деталізована та розширена, щоб унеможливити застосування опосередкованих каналів емісійного фінансування бюджету.

**Разом з тим однозначно негативним кроком бюджетної реформи стало вилучення з Бюджетного кодексу норми про заборону використовувати державні запозичення для забезпечення фінансовими ресурсами поточних видатків держави.** Ця норма, зафіксована

Кодексом 2001 р., фактично не виконувалася і потребувала додаткових механізмів забезпечення її реалізації на практиці. Натомість її взагалі вилучили з Кодексу.

*2. Розширення можливостей боргового фінансування місцевих бюджетів.* Відтепер зовнішні запозичення можуть здійснювати міські ради міст із чисельністю населення понад 300 тис. жителів (раніше 800 тис.) При цьому місцеві зовнішні запозичення шляхом отримання кредитів (позик) від міжнародних фінансових організацій можуть здійснювати всі міські ради. Водночас запроваджено нову систему обмежень кредитної активності місцевої влади. Загальний обсяг місцевого боргу та боргу, гарантованого Автономною Республікою Крим чи територіальною громадою міста, станом на кінець бюджетного періоду не може перевищувати 100 % (для м. Києва – 400 %) середньорічного індикативного прогнозного обсягу надходжень бюджету розвитку (без урахування обсягу місцевих внутрішніх та зовнішніх запозичень).

Розширення можливостей боргового фінансування місцевих бюджетів дозволить місцевим бюджетам залучити додаткові фінансові ресурси з метою економічного розвитку регіонів, а чіткі обмеження мають спонукати місцеву владу ефективно і раціонально використовувати такий інструмент і застосовувати його за умови певної економічної віддачі. Це дозволить пожвавити інвестиційну активність у регіонах.

*3. Запровадження механізму профіцитного фінансування.* Новим потенційно високоефективним інструментом бюджетної політики може стати профіцитне фінансування інвестиційних програм. Кодекс передбачає, що у разі перевиконання за підсумками трьох кварталів надходжень державного бюджету на 15 % порівняно з бюджетним розписом Кабінет Міністрів України зобов'язаний подати на розгляд до Верховної Ради України відповідний проект закону про внесення змін до закону про державний бюджет, яким надпланові надходження державного бюджету спрямувати на реалізацію пріоритетних інвестиційних програм (проектів).

Це поняття є новим у бюджетній системі України. Бюджетний кодекс визначає інвестиційну програму (проект) як комплекс заходів, визначених на основі національної системи цінностей і завдань інноваційного розвитку економіки та спрямованих на розвиток окремих галузей, секторів економіки, виробництв, регіонів, виконання яких здійснюється з використанням коштів державного та/або місцевих бюджетів чи шляхом надання державних та/або місцевих гарантій.

Таким чином, Бюджетний кодекс чітко визначив, на які цілі може спрямовуватися надлишок бюджетних коштів. Досі уряд зазвичай намагався оперативного витрачати їх на підвищення соціальних стандартів, щоб продемонструвати здатність перевиконати план за цим напрямом.

4. *Запровадження місцевих гарантій.* Вони можуть надаватися за рішенням Верховної Ради АРК, відповідної місцевої ради для забезпечення повного або часткового виконання боргових зобов'язань суб'єктів господарювання – резидентів України, що належать до комунального сектору економіки, розташовані на відповідній території та здійснюють на цій території реалізацію інвестиційних програм, метою яких є розвиток комунальної інфраструктури або впровадження ресурсозберігаючих технологій.

**IV. Зміни в бюджетному процесі.** З набуттям чинності нового Бюджетного кодексу певні зміни торкнулися бюджетного процесу. Зокрема, було відновлено обов'язок Уряду подавати до Парламенту бюджетну резолюцію. Попри наявність відповідної норми в Бюджетному кодексі 2001 р., у 2007–2010 рр. Кабінет Міністрів відмовлявся подавати до Верховної Ради «Основні напрямки бюджетної політики на наступний рік» (бюджетну резолюцію). Замість цього, посилаючись на Закон України «Про Кабінет Міністрів України»<sup>94</sup>, він самостійно ухвалював Постанову «Про схвалення

---

<sup>94</sup>*Про Кабінет Міністрів України* : закон України від 21.12.2006 р. № 514-V (втратив чинність) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/514-16>

Декларації цілей та завдань бюджету на відповідний рік (бюджетну декларацію)».

Різниця між двома документами досить значна. Резолюція містить імперативні норми і конкретні макроекономічні параметри, які мають бути схвалені постановою Верховної Ради України. Вона зобов'язує уряд у процесі складання бюджету дотримуватися цих орієнтирів. Якщо поданий проект бюджету суперечитиме положенням затвердженої резолюції, парламент лише на цій підставі може відхилити його. Таким чином, завдяки бюджетній резолюції парламент зберігає контроль над усім бюджетним процесом. На відміну від резолюції, декларація містить загальні позиції щодо бюджетної політики в наступному бюджетному періоді та не потребує схвалення парламентом.

Відповідно до нового Бюджетного кодексу уряд до 4 квітня (у попередньому варіанті до 26 травня) має схвалити та подати до парламенту проект Основних напрямів бюджетної політики на наступний рік. На відміну від попередньої редакції Бюджетного кодексу, який чітко регламентував процедуру розгляду резолюції, новий Бюджетний кодекс України лише зазначає, що розгляд відбувається за спеціальною процедурою, визначеною Регламентом Верховної Ради України. Зазначимо також, що згідно з новими вимогами перелік обов'язкових показників, що мають містити Основні напрями бюджетної політики, значно скорочений.

Затвердити і подати до Парламенту проект державного бюджету на наступний рік Кабінет Міністрів, як і раніше, зобов'язаний до 15 вересня. Позитивною новацією є норма про необхідність врахування при складанні проекту бюджету пропозицій Ради національної безпеки і оборони України щодо статей, пов'язаних із забезпеченням національної безпеки і оборони.

**Певний прогрес новим Бюджетним кодексом України зроблений з питання підвищення публічності бюджетного процесу.** Кодекс разом з проектом бюджету зобов'язує уряд оприлюднювати більший (порівняно з вимогами попереднього Бюджетного кодексу) обсяг інформації, зокрема:

- мету, завдання та очікувані результати, яких кожний головний розпорядник коштів державного бюджету передбачає досягти при виконанні бюджетних програм, за формою, визначеною Міністерством фінансів України;
- інформацію про залучення довгострокових (понад один рік) кредитів (позик), надання гарантій, набуття прав поручителя за зобов'язаннями державних підприємств, у тому числі господарських товариств, у статутному фонді яких державі належить 50 та більше відсотків акцій (часток, паїв).

Конструктивною новацією нового Бюджетного кодексу є вимога публікувати у пояснювальній записці до бюджету розрахунки обсягу компенсації за рахунок коштів державного бюджету втрат суб'єктів господарювання внаслідок прийняття урядом, іншими центральними органами виконавчої влади рішень щодо регулювання цін і тарифів на окремі види продукції, товарів і послуг. Це дозволить продемонструвати втрати бюджету від надання державою товарів та послуг за штучно заниженими цінами (передусім це стосуватиметься поставок газу). Додаткові вимоги щодо повнішого розкриття інформації під час розробки бюджету сприятимуть більшій прозорості та ефективності бюджетної політики. Широкий масив даних дозволить урядовцям і експертам об'єктивніше оцінювати фінансовий баланс держави.

Також відчутно розширений перелік інформації, яку уряд має відображати в річному звіті про виконання державного бюджету. Зокрема, з 2011 р. уряд зобов'язаний звітувати про виконання кожної статті закону про бюджет. Додатково до вимог попередньої редакції Бюджетного кодексу України уряд також повинен включати до річного звіту звіт про бюджетну заборгованість (що вкрай актуально, зважаючи на схильність уряду до маніпулювання цим показником з метою виконання плану доходів бюджету). Крім надання інформації про обсяг державних запозичень та державних гарантій, Кабінет Міністрів України повинен надати звіт про всі операції щодо державних гарантійних зобов'язань та операції, здійснені з державним боргом.



**З-поміж важливих стратегічних ліній нового Бюджетного кодексу значимо відчутне посилення впливу Президента на бюджетний процес.**

По-перше, відтепер ще до схвалення проекту закону про державний бюджет Уряд має подати Раді національної безпеки і оборони України на погодження статті цього законопроекту, пов'язані із забезпеченням національної безпеки і оборони.

По-друге, після затвердження проекту закону про державний бюджет України і подання його до Парламенту Кабінет Міністрів одночасно має подати його й Президенту.

По-третє, протягом трьох днів після остаточного прийняття Верховною Радою закону про бюджет Кабінет Міністрів, крім самого закону, має подати Президенту обґрунтування і розрахунки щодо бюджетних показників такого закону, змінених порівняно з проектом, поданим Кабінетом Міністрів на розгляд у першому читанні. При цьому Президент має право повернути закон з вмотивованими і сформульованими пропозиціями, що передбачають зміни бюджетних показників. У такому разі Уряд зобов'язаний протягом тижня подати до Верховної Ради зміни до показників, зазначених у текстових статтях закону, та оновлені додатки до нього.

По-четверте, місячні, квартальні та річні звіти про виконання держбюджету Державне казначейство України подає з-поміж інших адресатів також і Президенту України. Крім цього, главі держави мають подаватися звіти про фактичні надходження податків і зборів та інших доходів бюджету, звіти про податкову заборгованість, включаючи суми недоїмки та переplat (у галузевому, територіальному розрізах та щодо джерел доходів і форм власності). Загалом ця інформація подавалася і раніше, проте тепер це є прямим обов'язком Державного казначейства України.

На наш погляд, **негативною новацією нового Кодексу в бюджетному процесі стало виведення зі сфери його регулювання процедури розгляду та затвердження бюджету.** Замість розділу, що детально регулював цей процес у

попередньому Кодексі, новий містить посилання на те, що розгляд та затвердження державного бюджету України відбувається в парламенті за спеціальною процедурою, визначеною Регламентом Верховної Ради України. У такому форматі бюджетний процес як перелік законодавчих процедур може стати досить нестабільним, оскільки регламент роботи парламенту можна коригувати залежно від політичної кон'юнктури.

**Серед новацій, що матимуть позитивний вплив на виконання бюджету, варто назвати заборону проведення розрахунків з бюджетом у негрошовій формі, у тому числі у спосіб взаємозаліку, застосування векселів, бартерних операцій та зарахування зустрічних платіжних вимог у фінансових установах.** Щоправда, Кодекс встановлює винятки – операції, пов'язані з державним боргом, та інші випадки, передбачені законом про державний бюджет України. Розрахунки в негрошовій формі були однією з найбільших проблем бюджетної системи 1990-х – початку 2000-х років. У II половині нинішнього десятиліття її вдалося викоринити, але у 2009 р. уряд відновив зазначену практику.

Зважаючи на розширення практики та інструментів бюджетного кредитування, новий Бюджетний кодекс передбачає низку інструментів щодо підвищення гарантій повернення кредитів. Встановлено, що позовна давність на вимоги щодо погашення такої заборгованості не поширюється. Органами стягнення простроченої заборгованості суб'єктів господарювання перед державою визначено органи державної податкової служби.

У новому Бюджетному кодексі закріплюються стимули для бюджетних установ щодо мобілізації додаткових доходів. Якщо обсяги власних надходжень таких установ перевищують відповідні витрати, затверджені законом про державний бюджет України (рішенням про місцевий бюджет), то розпорядник бюджетних коштів спрямовує їх на погашення заборгованості з оплати праці, нарахувань на заробітну плату, стипендій, комунальних послуг та енергоносіїв. Якщо така заборгованість відсутня, то розпорядник може розподілити додаткові надходження

на власні потреби, спрямувавши 50 % коштів на заходи, вжиття яких здійснюється за рахунок відповідних надходжень (спеціальний фонд), і 50 % коштів – на заходи, необхідні для виконання основних функцій, але не забезпечені коштами загального фонду бюджету.

**V. Підвищення ефективності контролю за розподілом та використанням бюджетних коштів.** У новому Бюджетному кодексі зроблено спробу удосконалити систему контролю за дотриманням бюджетного законодавства. Передусім зазначимо розширені повноваження Верховної Ради України, яка отримала можливість контролювати виконання закону про державний бюджет України, у тому числі у спосіб заслуховування звітів про виконання державного бюджету (включаючи звіти головних розпорядників про використання ними бюджетних коштів та результати виконання відповідних бюджетних програм), а також перевіряти використання кредитів (позик), що залучаються державою від іноземних держав, банків і міжнародних фінансових організацій.

Посилено також контрольні повноваження уряду. Зокрема, з'явилася норма про те, що Міністерство фінансів України та місцеві фінансові органи у встановленому законодавством порядку одержують від центральних і місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій, банків та інших фінансових установ усіх форм власності пояснення, матеріали та інформацію з питань, що постають під час складання, розгляду, затвердження і виконання бюджетів та звітування про їх виконання.

Новий Бюджетний кодекс розширює повноваження Контрольно-ревізійного управління<sup>95</sup>. Доданими повноваженнями КРУ є, зокрема, контроль за такими вимогами та сферами:

- а) достовірністю визначення потреби у бюджетних коштах при складанні планових бюджетних показників;
- б) відповідністю взятих розпорядниками бюджетних коштів бюджетних зобов'язань відповідним бюджетним

---

<sup>95</sup>З 2011 р. перетворене на Державну фінансову інспекцію.

асигнуванням, паспорту бюджетної програми (у разі застосування програмно-цільового методу);

в) станом внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту в розпорядників бюджетних коштів.

Таким чином, попри відсутність глибинних змін, у новому Бюджетному кодексі вдалося закласти низку серйозних позитивних нововведень, що сприятимуть підвищенню ефективності функціонування як бюджетної системи загалом, так і її окремих механізмів зокрема. З одного боку, правова платформа створює нові можливості для реалізації потенціалу бюджетних механізмів економічної політики, проте з іншого, важливе значення має те, яким чином вони реалізовуватимуться на практиці.

### 3.3. БЮДЖЕТНА ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЯ ТА РЕФОРМА МІЖБЮДЖЕТНИХ ВІДНОСИН

Проблема перерозподілу повноважень і фінансових ресурсів між центром, регіонами та органами місцевого самоврядування традиційно залишається актуальною з часу відновлення незалежності України.

З метою консолідації фінансових ресурсів у державному бюджеті в Україні була сформована централізована модель акумуляції та розподілу бюджетних коштів. Вона значно звузила фінансові можливості місцевих органів влади та пригнічувала їх ініціативу в бюджетно-податковій політиці. Зокрема, вона обумовила:

- **низьку зацікавленість органів місцевої влади у формуванні сприятливого інвестиційного клімату в регіоні та активізації економічної діяльності.** Одним із чинників, що змушує місцеві органи влади докладати зусиль для розвитку бізнесу на її території, є очікування збільшення доходів бюджету. Проте в Україні була вбудована така система, за якої місцеві бюджети майже не отримували додаткових доходів від розвитку бізнесу. Податок на прибуток підприємств повністю сплачувався до державного бюджету, а податок на доходи фізичних осіб і єдиний податок належали до кошика доходів місцевих бюджетів, що враховуються при визначенні розміру міжбюджетних трансфертів. Відповідно місцеві органи влади не мали значних стимулів для створення нових робочих місць чи заохочення розвитку малого підприємництва, оскільки збільшення сплати податків від розвитку бізнесу на території або не приносило місцевим бюджетам взагалі нічого, або спричиняло зменшення трансферту з державного бюджету і в кінцевому підсумку не впливало на обсяг фінансових ресурсів відповідної адміністративно-територіальної одиниці. Відсутність прямого ефекту для місцевих бюджетів від розвитку бізнесу робила пасивною політику місцевої влади в цьому питанні;

• **пасивність органів місцевої влади щодо реалізації фіскального потенціалу відповідної адміністративно-територіальної одиниці.** Очевидно, що, оскільки підвищення фіскальної ефективності державних податків, які сплачуються до державного бюджету, і державних податків, закріплених за місцевими бюджетами, що враховуються при визначенні розміру державного трансферту, відчутно не впливають на доходи місцевих бюджетів, місцеві органи влади не були зацікавлені в роботі над реалізацією податкового потенціалу регіону. Це призводило до недоотримання держбюджетом значних обсягів податків.

Крім того, проблемою централізованої бюджетної системи є те, що відсутність у розпорядженні місцевих органів влади належних джерел доходів знімала з них політичну відповідальність за соціально-економічний стан відповідної адміністративно-територіальної одиниці, а це ще більше знижувало ефективність їх політики. В умовах залежності від трансфертів із державного бюджету органи місцевої влади завжди могли покласти відповідальність за власні прорахунки на центральні органи державної влади.

Таким чином, бюджетна децентралізація напередодні бюджетної реформи була серед пріоритетних із найважливіших завдань. У цьому напрямі в новому Бюджетному кодексі було досягнуто певного прогресу. В ньому закладено окремі кроки щодо зміцнення фінансової бази місцевих бюджетів і забезпечення ефективного та збалансованого розвитку територій.

Передусім зазначимо, що **змін зазнав механізм розподілу податків і податкових надходжень до бюджетів різних рівнів.** Реалізація запропонованих у новому Бюджетному кодексі заходів дасть змогу дещо зміцнити дохідну базу місцевих бюджетів, активізувати роботу місцевих органів влади щодо самостійної мобілізації доходів. Серед головних змін варто виокремити такі.

1. *Розширення дохідної бази міст Києва та Севастополя, АР Крим та обласних бюджетів, до яких передано 50 % збору за спеціальне використання лісових ресурсів, 50 % збору за спеціальне використання води, 50 %*

платежів за користування надрами загальнодержавного значення тощо.

2. *Податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, віднесено винятково до джерел доходів бюджетів місцевого самоврядування* – міст, селищ, сіл і їх об'єднань. Його надходження мають зміцнити дохідну базу бюджетів міст, селищ і сіл, які переважно є дотаційними та мають обмежений перелік власних доходів.

3. *Передання всього обсягу надходжень від плати за землю до бюджетів місцевого самоврядування*. Плата за землю є другим за обсягом джерелом формування місцевих бюджетів (частка її складає до 15 % усіх надходжень місцевих бюджетів), вона сприятиме зміцненню фінансової основи місцевого самоврядування в Україні.

4. *Розширення переліку надходжень другого кошика доходів*. Крім тих, що існували раніше (зокрема плати за землю), до цього кошика було включено податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки та збір за провадження деяких видів підприємницької діяльності (як складові місцевих податків); плату за користування надрами для видобування корисних копалин місцевого значення; плату за користування надрами в цілях, не пов'язаних із видобуванням корисних копалин; збір за спеціальне використання води водних об'єктів місцевого значення; збір за спеціальне використання лісових ресурсів, а також передані з першого кошика штрафні санкції, адміністративні штрафи та інші надходження.

5. *Зміцнення дохідної бази бюджету розвитку*. Згідно з новим Бюджетним кодексом він включає:

1) єдиний податок, що зараховується до бюджетів місцевого самоврядування;

2) дивіденди (доходи), нараховані на акції (частки, паї) господарських товариств, у статутних капіталах яких є комунальна власність;

3) плата за надання місцевих гарантій;

4) кошти від відчуження майна, що перебуває в комунальній власності, кошти від продажу земельних ділянок несільськогосподарського призначення або прав на них;

5) 90 % коштів від продажу земельних ділянок несільськогосподарського призначення або прав на них, що перебувають у державній власності до розмежування земель державної і комунальної власності (крім земельних ділянок несільськогосподарського призначення, що перебувають у державній власності, на яких розташовані об'єкти, що підлягають приватизації);

6) субвенції з інших бюджетів на виконання інвестиційних програм (проектів);

7) кошти від повернення кредитів, що надавалися з відповідного бюджету до набрання чинності нового Бюджетного кодексу та відсотки, сплачені за користування ними;

8) місцеві запозичення;

9) кошти, що передаються з іншої складової місцевого бюджету за рішенням Верховної Ради АРКрим чи відповідної місцевої ради.

Завдяки розширенню фінансової бази бюджету розвитку, його надходження мають відчутно зрости (рис. 3.2).

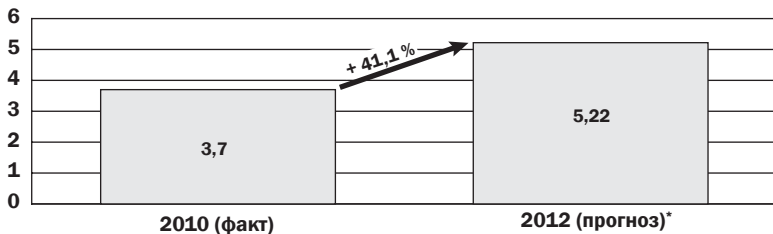


Рис. 3.2. Надходження бюджету розвитку, млрд грн

\*Проект закону «Про Державний бюджет України на 2012 рік»

Це дозволить збільшити інвестиційні видатки місцевих бюджетів і розширити вплив місцевих органів влади на соціально-економічний стан адміністративно-територіальних одиниць.



Новим Бюджетним кодексом було переглянуто структуру кошків бюджетів органів місцевого самоврядування, що відчутно розширює фінансову базу органів місцевого самоврядування. Розподіл джерел бюджетних доходів між різними кошиками здійснюється таким чином.

**До кошика доходів бюджетів органів місцевого самоврядування, що враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів (І кошик), включено:**

- податок на доходи фізичних осіб: для Севастополя становить 100 % збору, для Києва – 50 %, міст республіканського значення АРК та обласного значення – 75 %, сіл, селищ, міст районного значення – 25 %. Податок на доходи фізичних осіб нараховується і сплачується податковим агентом – юридичною особою (її філією, відділенням, іншим відокремленим підрозділом) чи представництвом нерезидента – юридичної особи до відповідного місцевого бюджету за їх місцезнаходженням;

- плата за ліцензії на певні види господарської діяльності та сертифікати, що видаються виконавчими органами відповідних місцевих рад;

- державне мито в частині, що належить відповідним бюджетам;

- реєстраційний збір за проведення державної реєстрації юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців, що справляється виконавчими органами відповідних місцевих рад.

Завдяки спеціальному статусу для міст Києва та Севастополя запроваджено додаткові джерела доходів у межах першого кошика:

- 50 % збору за спеціальне використання лісових ресурсів у частині деревини, заготовленої в порядку рубок головного користування;

- 50 % збору за спеціальне використання води (крім збору за спеціальне використання води водних об'єктів місцевого значення);

- 50 % плати за користування надрами для видобування корисних копалин загальнодержавного значення (крім плати за користування надрами в межах континентально-го шельфу і виключної (морської) економічної зони);

- плата за використання інших природних ресурсів;
- плата за ліцензії та сертифікати ліцензіатами, які здійснюють діяльність на території міст Києва та Севастополя;
- плата за ліцензії на виробництво різних видів спирту етилового, коньячного та плодового, спирту етилового ректифікованого виноградного, спирту етилового ректифікованого плодового, спирту-сирцю виноградного, спирту-сирцю плодового, алкогольних напоїв і тютюнових виробів ліцензіатами, які здійснюють діяльність на території міст Києва та Севастополя;
- плата за ліцензії на право експорту, імпорту та оптової торгівлі спиртом етиловим, коньячним і плодним, спиртом етиловим ректифікованим виноградним, спиртом етиловим ректифікованим плодним, спиртом-сирцем виноградним, спиртом-сирцем плодним ліцензіатами, які здійснюють діяльність на території міст Києва та Севастополя;
- плата за ліцензії на право експорту, імпорту алкогольних напоїв і тютюнових виробів ліцензіатами, які здійснюють діяльність на території міст Києва та Севастополя;
- плата за державну реєстрацію (крім реєстраційного збору за проведення державної реєстрації юридичних осіб і фізичних осіб-підприємців);
- плата за ліцензії на право оптової торгівлі алкогольними напоями та тютюновими виробами, що зараховується до міських бюджетів міст Києва та Севастополя ліцензіатами, які здійснюють діяльність на території міст Києва та Севастополя;
- плата за ліцензії на право роздрібною торгівлі алкогольними напоями та тютюновими виробами ліцензіатами, які здійснюють діяльність на території міст Києва та Севастополя.

Завдяки розширенню доходів першого кошика зменшується навантаження на державний бюджет щодо необхідності передання трансфертів місцевим бюджетам. Зазначимо, що через зменшення в новому Бюджетному кодексі частки зарахування надходжень податку на до-

ходи фізичних осіб до бюджету м. Києва зі 100 % до 50 % у 2011 р. загальні доходи першого кошика столиці зменшилися. Проте дана норма не зменшила загального обсягу доходів бюджету м. Києва, оскільки на відповідний обсяг коштів було зменшено вилучення (трансферт) з бюджету Києва до державного бюджету.

Другий кошик включає частину доходів загального фонду та всі доходи спеціального фонду. **До доходів загального фонду бюджетів органів місцевого самоврядування, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів згідно з новим Бюджетним кодексом належать:**

- фіксований податок для м. Севастополя становить 100 % збору, для Києва – 50 %, міст республіканського (АР Крим) та обласного значення – 75 %, сіл, селищ, міст районного значення – 25 %;

- податок на прибуток підприємств і фінансових установ комунальної власності;

- плата за користування надрами для видобування корисних копалин місцевого значення; плата за користування надрами в цілях, не пов'язаних з видобуванням корисних копалин; збір за спеціальне використання води водних об'єктів місцевого значення; збір за спеціальне використання лісових ресурсів (крім збору за спеціальне використання лісових ресурсів у частині деревини, заготовленої в порядку рубок головного користування). Такі платежі зараховуються до бюджетів місцевого самоврядування за місцезнаходженням (місцем розташування) відповідних природних ресурсів, а щодо водних об'єктів – за місцем податкової реєстрації платника збору;

- плата за землю, що зараховується до бюджетів місцевого самоврядування;

- місцеві податки та збори (крім єдиного податку), що зараховуються до бюджетів місцевого самоврядування, включаючи податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, та збір за провадження деяких видів підприємницької діяльності (крім збору в частині провадження торговельної діяльності нафтопродуктами, скрапленим

і стиснутим газом на стаціонарних, малогабаритних і пересувних автозаправних станціях, заправних пунктах);

- фіксований сільськогосподарський податок у частині, що зараховується до бюджетів місцевого самоврядування;

- частина чистого прибутку (доходу) комунальних унітарних підприємств та їх об'єднань, що вилучається до місцевого бюджету;

- плата за розміщення тимчасово вільних коштів місцевих бюджетів (крім коштів, отриманих вищими та професійно-технічними навчальними закладами від розміщення на депозитах тимчасово вільних бюджетних коштів, отриманих за надання платних послуг, якщо таким закладам законом надано відповідне право);

- штрафні санкції за порушення законодавства про патентування;

- адміністративні штрафи, що накладаються місцевими органами виконавчої влади та виконавчими органами місцевих рад або утвореними ними адміністративними комісіями;

- штрафні санкції внаслідок невиконання укладених розпорядником бюджетних коштів договорів із суб'єктами господарювання на придбання товарів, робіт і послуг за рахунок коштів місцевих бюджетів;

- надходження від орендної плати за користування майновим комплексом та іншим майном, що перебуває в комунальній власності;

- плата за надані в оренду водні об'єкти місцевого значення;

- концесійні платежі щодо об'єктів комунальної власності (крім платежів, що надходять до спеціального фонду бюджетів місцевого самоврядування);

- кошти, отримані від надання учасниками процедури закупівель забезпечення їх пропозиції конкурсних торгів, що не підлягають поверненню цим учасникам, у випадках, передбачених Законом України «Про здійснення державних закупівель»;

- кошти, отримані від учасника-переможця процедури закупівлі під час укладання договору про закупівлю

як забезпечення виконання цього договору, які не підлягають поверненню учаснику-переможцю;

- 80 % коштів, отриманих підприємствами, установами та організаціями, що утримуються за рахунок місцевих бюджетів, за здані у вигляді брухту та відходів золото, платину, метали платинової групи, дорогоцінне каміння, і 50 % коштів, отриманих цими підприємствами, установами та організаціями за здане у вигляді брухту та відходів срібло;

- кошти від реалізації безхазяйного майна (у тому числі такого, від якого відмовився власник або отримувач), знахідок, спадкового майна (у разі відсутності спадкоємців за заповітом і за законом, усунення їх від права на спадкування, неприйняття ними спадщини, а також відмови від її прийняття), майна, одержаного територіальною громадою в порядку спадкування чи дарування, а також валютних цінностей і грошових коштів, власники яких невідомі;

- інші доходи загального фонду місцевих бюджетів, що визначаються законом про державний бюджет України.

**До доходів спеціального фонду місцевих бюджетів, які також не враховуються при розрахунку обсягу міжбюджетного трансферту, віднесено:**

- надходження бюджету розвитку місцевих бюджетів;
- збір за першу реєстрацію транспортного засобу;
- збір за провадження деяких видів підприємницької діяльності в частині провадження торговельної діяльності нафтопродуктами, скрапленим та стиснутим газом на стаціонарних, малогабаритних і пересувних автозаправних станціях, заправних пунктах;

- кошти від відшкодування втрат сільськогосподарського та лісгосподарського виробництва;

- концесійні платежі щодо об'єктів комунальної власності (які мають цільове спрямування згідно із законом);

- 70 % грошових стягнень за шкоду, заподіяну порушенням законодавства про охорону навколишнього природного середовища внаслідок господарської та іншої діяльності;

- відрахування 10 % вартості питної води суб'єктами підприємницької діяльності, які здійснюють реалізацію питної води через системи централізованого водопостачання з відхиленням від відповідних стандартів, що зараховуються до бюджетів міст, селищ і сіл;
- власні надходження бюджетних установ, що утримуються за рахунок відповідного місцевого бюджету;
- 70 % збору за забруднення навколишнього природного середовища (крім збору, що справляється за утворення радіоактивних відходів (включаючи вже накопичені) та тимчасове зберігання радіоактивних відходів їх виробниками);
- цільові та добровільні внески підприємств, установ, організацій і громадян до республіканського фонду АРК та місцевих фондів охорони навколишнього природного середовища;
- надходження до цільових фондів, утворених Верховною Радою АРК та місцевими радами;
- повернення кредитів, наданих із місцевих бюджетів індивідуальним сільським забудовникам;
- повернення кредитів, наданих із місцевих бюджетів молодим сім'ям та одиноким молодим громадянам на будівництво (реконструкцію) та придбання житла, а також пеня і відсотки за користування ними.

Крім наведеного переліку доходів загального та спеціального фондів, законом про державний бюджет до другого кошика доходів місцевих бюджетів можуть зарахуватися додаткові джерела.

Завдяки розширенню переліку джерел другого кошика очікується<sup>96</sup>, що в 2012 р. його обсяг становитиме 14,8 млрд грн, або 18 % від загальних доходів місцевих бюджетів. Зазначимо, що до бюджетної реформи у 2010 р. обсяг другого кошика становив 10,1 млрд, а його частка в доходах – 15,4 %. Наведені дані свідчать про те, що у результаті реформи щодо посилення фінансо-

---

<sup>96</sup>Про Державний бюджет України на 2012 рік : проект закону (реєстрац. № 9000 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb\\_n/webproc4\\_1?pf3511=41157](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?pf3511=41157)

вої спроможності місцевих бюджетів досягнуто певного прогресу, проте його не достатньо для кардинального поліпшення ситуації.

**Важливим напрямом бюджетної реформи став перегляд окремих принципів і механізмів формування міжбюджетних трансфертів.** У цій сфері відбулися такі зміни:

- розмежовано перелік видів міжбюджетних трансфертів між місцевими бюджетами: введено субвенції на проведення видатків місцевих бюджетів, що враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, та субвенції на проведення видатків бюджетів місцевого самоврядування, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів;

- встановлено, що загальний обсяг фінансових ресурсів за кожним видом видатків, що враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, має розраховуватися на підставі державних соціальних стандартів і нормативів;

- деталізовано сфери надання субвенцій, напрями їх використання; крім того, встановлено підстави надання субвенцій на виконання інвестиційних програм (проектів) із місцевих бюджетів (між місцевими бюджетами);

- для розрахунку прогнозованого обсягу доходів, закріплених за місцевими бюджетами, взято за основу методика розрахунку, що передбачає обчислення індексу відносної податкоспроможності окремої адміністративно-територіальної одиниці з урахуванням коефіцієнту коригування доходів унаслідок впливу фінансової кризи.

Зазначимо, що **новим Бюджетним кодексом впроваджені зміни, які є дискусійними та суперечать декларації щодо зміцнення фінансової бази місцевих бюджетів.** Зокрема, Кодексом було збільшено перелік видатків, які не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів. До них включено: місцеві програми соціального захисту, компенсації особам, які надають соціальні послуги іншим громадянам, відшкодування перевитрат за розмірами житлово-комунальних

послуг, забезпечення захисту від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру, проведення місцевих виборів, підвищення кваліфікації депутатів місцевих рад.

Ця новація збільшить фінансові зобов'язання місцевих бюджетів, що не покриваються трансфертом з державного бюджету. Це формує ризик, що ті додаткові фінансові ресурси, які місцеві бюджети отримали у власне розпорядження в ході бюджетної реформи, частково вимушено будуть спрямовані на поточні видатки, перекладені на них з державного бюджету.

Загалом, попри багато нововведень і змін, процес бюджетної децентралізації просувається надто повільно, і під час бюджетної реформи в даному напрямі досягнуто недостатнього прогресу. Окремі законодавчі зміни дозволять дещо збільшити обсяги надходжень місцевих бюджетів. Водночас слід зазначити, що передані місцевим бюджетам джерела все ще не достатні для фінансування навіть поточних видатків. Крім того, територіальні громади не зможуть розпоряджатися додатковими ресурсами на власний розсуд, оскільки до місцевих бюджетів передані додаткові витрати, що раніше здійснювалися на центральному рівні. В даному контексті завдання посилення фінансової спроможності місцевих органів влади й укріплення фінансової бази місцевого самоврядування залишатимуться й надалі актуальним.



### 3.4. ІНШІ ЗАХОДИ ЩОДО УДОСКОНАЛЕННЯ ФУНКЦІОНУВАННЯ БЮДЖЕТНОГО МЕХАНІЗМУ

Реформа бюджетної системи в 2010-2011 рр. не обмежувалася прийняттям нової редакції Бюджетного кодексу України (див. табл. 3.1). Перед урядом і Міністерством фінансів були поставлені й інші важливі завдання, що мають реалізовуватися для підвищення ефективності бюджетної системи. Крім того, в багатьох питаннях Бюджетний кодекс створив лише правову базу для реалізації конструктивних заходів, і для того, щоб новації ефективно запрацювали, необхідно було реалізувати комплекс завдань нижчого рівня. Відповідно до Програми економічних реформ у 2010-2011 рр. відповідальним органам влади, передусім уряду, необхідно було забезпечити реалізацію таких важливих завдань:

- формування правової бази для підвищення прозорості та конкуренції у сфері державних закупівель, зниження рівня корупції;
- підвищення ефективності інвестиційних видатків бюджету;
- оптимізація політики щодо формування бюджетних програм;
- запровадження середньострокового бюджетного прогнозування, в тому числі на рівні головних розпорядників;
- удосконалення та розширення практики застосування програмно-цільового методу.

**У межах завдання щодо формування правової бази для підвищення ефективності у сфері державних закупівель** було прийнято Закон України «Про здійснення державних закупівель»<sup>97</sup>. Ним сформовано усталену правову базу для проведення державних закупівель. Разом

---

<sup>97</sup>Про здійснення державних закупівель : закон України від 01.06.2010 р. № 2289-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2289-17>

з тим майже відразу після набрання чинності згаданий Закон почав коригуватися парламентом, що загрожувало викривленням його суті та погіршенням якості. Наприкінці січня 2011 р. Світовий банк і Європейський Союз навіть ухвалили рішення призупинити фінансування проектів з надання Україні консультаційної допомоги в розробленні законодавства про держзакупівлі через стурбованість спробами внести зміни, що погіршать прозорість тендерних процедур та обмежать рівень конкуренції.

Попри те, що частину зауважень фахівців Євросоюзу і Світового банку було враховано, змінами до Закону в 2011 р. було запроваджено низку дискусійних норм. Зокрема, Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань державних закупівель» від 08.07.2011 р. № 3681-VI передбачено такі нововведення.

1. Зменшено кількість державних підприємств, на які поширюється дія Закону України «Про здійснення державних закупівель». Під дію Закону підпадатимуть лише ті підприємства, що користуються податковою пільгою, звільнені від бюджетних зобов'язань або отримують пряму чи опосередковану бюджетну підтримку.

2. Скасовано необхідність обов'язкового погодження здійснення державних закупівель в одного учасника в Міністерстві економічного розвитку і торгівлі.

3. Розширено перелік умов договору про закупівлю, за яких сам договір може змінюватися до виконання сторонами своїх зобов'язань у повному обсязі. Якщо законодавство до прийняття змін передбачало єдину умову – скорочення обсягів закупівлі, то в новій редакції закону існує низка додаткових умов. Зокрема, це зміна ціни товару (у випадку, якщо це не призведе до збільшення суми договору та відбулося не раніше 3 місяців після його підписання), збільшення терміну дії договору та виконання його зобов'язань у випадку об'єктивно підтверджених обставин, у тому числі й форс-мажорних.

4. Скорочено обсяг документації про держзакупівлі, що має оприлюднюватися в обов'язковому порядку, зо-

крема виключено документацію конкурсних торгів, а також протоколи розкриття конкурсної документації.

Оцінки ефективності Закону України «Про здійснення державних закупівель» неоднозначні. Зокрема, Рахункова палата України висловлюється стосовно нього досить критично. Колегія Рахункової палати констатує: «недосконалість Закону призвела до викривлення всієї системи держзакупівель, перекосу в бік виключень із правил. Розширено перелік винятків щодо предметів та суб'єктів державних закупівель, виведених зі сфери дії Закону. Власне, окремі винятки насправді стали правилом і фактично сприяють поширенню процесів тінізації економіки в державному секторі»<sup>98</sup>.

Загалом ефективність змін у сфері державних закупівель виважено оцінити можливо лише згодом, коли кристалізується певна практика їх проведення, а також стане помітною ефективність реакції контролюючих органів на правопорушення у сфері державних закупівель.

**Щодо завдання підвищення ефективності капітальних видатків**, то урядом було розроблено та подано низку законопроектів, як того вимагають Програма реформ і Національний план дій, зокрема Проект закону України «Про внесення змін до Закону України «Про інвестиційну діяльність». Законопроектом запроваджується державна реєстрація інвестиційних проектів, що потребують державної підтримки та проведення оцінки їх економічної ефективності. Зведення всіх інвестиційних проектів, що претендують на державну підтримку, у єдиному реєстрі надасть можливість проводити відповідний моніторинг та аналіз для прийняття рішень, що стосуються державного регулювання у сфері інвестиційної діяльності, а також сприятиме запровадженню інвестиційних проектів, які мають позитивні висновки державної експертизи.

**У межах завдання оптимізації кількості бюджетних програм** урядом було ухвалено Стратегію оптимізації

---

<sup>98</sup>[Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/16738469>

кількості бюджетних програм<sup>99</sup>. У ній вказується, що основними підходами до оптимізації кількості згаданих програм є:

- визначення оптимальної структури та змісту бюджетних програм;
- запобігання дублюванню функцій, покладених на головних розпорядників бюджетних коштів;
- удосконалення процесу управління бюджетними програмами;
- підвищення рівня відповідальності головних розпорядників за порушення вимог бюджетного законодавства.

Прийняття Стратегії стало позитивним кроком, що дав змогу сформуванню базові методологічні засади щодо оптимізації кількості бюджетних програм. Разом з тим існує низка зауважень щодо окремих її положень.

1. Стратегія не містить методологічних і методичних засад оптимізації кількості бюджетних програм, тому існує ризик, що цей процес буде механічним і хаотичним.

2. Стратегія не містить оптимальної та обґрунтованої кількості бюджетних програм, тобто чіткого орієнтиру, до якого має прагнути Міністерство фінансів у процесі підготовки бюджету.

3. У Стратегії пропонується запровадити обмеження, за яким за відповідальним виконавцем закріплюються, зазвичай, не більше 5 бюджетних програм, крім програм, закріплених за апаратом головного розпорядника, за яким може бути закріплено 15 бюджетних програм без урахування тих, що розробляються протягом року за рахунок бюджетних призначень, які підлягають розподілу згідно із законодавством. Такі обмеження є необґрунтовано широкими. Зважаючи на кількість головних розпорядників бюджетних коштів у 2012 р., максимальна кількість бюджетних програм може сягнути 1230. Враховуючи, що в окремих випадках головному розпоряд-

---

<sup>99</sup>*Питання* оптимізації кількості бюджетних програм : розпорядження Кабінету Міністрів України від 06.10.2011 р. № 292-р // Офіційний вісник України. – 2011. – № 26. – С. 132. – Ст. 1090.

нику коштів підвідомчі 4-5 структури, які є відповідальними виконавцями бюджетних програм, то Стратегія різко розширює потенційно можливу кількість бюджетних програм.

4. Очікувані результати реалізації Стратегії є надто загальними, а тому не дають можливості оцінити перебіг і результати її реалізації. Формулювання типу «реалізація стратегії забезпечить ефективне застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі» чи «забезпечить підвищення рівня відповідальності головних розпорядників» не містить орієнтирів, до яких має прагнути Міністерство фінансів України у процес реалізації Стратегії, і відповідно погіршить його виконавчу дисципліну.

Відповідно до плану заходів з реалізації Стратегії оптимізації кількості бюджетних програм головні розпорядники бюджетних коштів повинні були провести аналіз виконання бюджетних програм та уточнити їх перелік згідно з положеннями Стратегії. У результаті активної роботи Міністерства фінансів та головних розпорядників бюджетних коштів у 2011 р. вдалося досягти значних позитивних зрушень за даним напрямом, що було зафіксовано в Проекті закону України «Про Державний бюджет України на 2012 рік»<sup>100</sup>. У ньому кількість бюджетних програм, що фінансуються та кредитуються з державного бюджету, було зменшено з 921 в 2011 р. до 581 в 2012 р., кількість головних розпорядників бюджетних коштів зменшено з 96 в 2011 р. до 82 в 2012 р.

Разом з тим, аналізуючи перелік бюджетних програм і перебіг процесу їх оптимізації, виокремимо низку зауважень щодо діяльності в даному напрямі: неточність

---

<sup>100</sup>*Про схвалення проекту Закону України «Про Державний бюджет України на 2012 рік»* : постанова Кабінету Міністрів України від 14.09.2011 р. № 970 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 71. – С. 115. – Ст. 2686 і подано до Верховної Ради України (*Про Державний бюджет України на 2012 рік* : проект закону (реєстр. № 9000) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb\\_n/webproc4\\_1?pf3511=41157](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?pf3511=41157)).

формулювання назв бюджетних програм (часто довга та складна назва); значна кількість бюджетних програм у одного розпорядника; розпорошеність бюджетних програм, що мають спільну мету, між різними головними розпорядниками бюджетних коштів; наявність у окремих розпорядників програм, що не належать до їх компетенції.

**У межах запровадження середньострокового бюджетного прогнозування** перед Міністерством фінансів були поставлені завдання Програмою економічних реформ та Бюджетним кодексом. Крім того, завдання щодо переходу до «поглибленого середньострокового бюджетного прогнозування, насамперед розроблення процедури прогнозування видатків на конкретні бюджетні програми на майбутні періоди»<sup>101</sup> містить чинна Концепція застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі<sup>102</sup>.

Бюджетним кодексом було сформовано правову базу для запровадження середньострокового бюджетного прогнозування. Проте для його практичного запуску необхідно було прийняти низку додаткових підзаконних нормативних актів. Зокрема, стояло завдання запровадження середньострокового бюджетного прогнозування на рівні головних розпорядників. На виконання цього завдання у 2011 р. в Інструктивному листі щодо підготовки бюджетних запитів до проекту державного бюджету на 2012 рік та проекту прогнозу державного бюджету на 2013-2014 роки<sup>103</sup> до відома головних розпорядників бюджетних коштів з боку Міністерства фінансів України була доведена Інструкція стосовно заповнення форм

---

<sup>101</sup>У Концепції передбачено, що це завдання має бути виконано на другому етапі її реалізації (2003-2004 роки).

<sup>102</sup>*Про схвалення Концепції застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі : розпорядження Кабінету Міністрів України від 14.09.2002 р. № 538-р // Офіційний вісник України. – 2002. – № 38. – С. 241. – Ст. 1793.*

<sup>103</sup>*Інструктивний лист щодо підготовки бюджетних запитів до проекту державного бюджету на 2012 рік та проекту прогнозу державного бюджету на 2013-2014 роки від 02.08.2011 р. № 31-04110-03-20 / 19382.*

бюджетного запиту до проекту державного бюджету на плановий рік і рік прогнозу державного бюджету на наступні за плановим два бюджетні періоди.

Разом з тим відзначимо низку зауважень щодо ефективності виконання даного завдання.

1. Не було затверджено методології здійснення головними розпорядниками бюджетних коштів середньострокового бюджетного прогнозування. Інструктивний лист не може замінити відповідний нормативний акт, оскільки є документом для тимчасового користування (може бути застосований виключно в процесі підготовки бюджету на певний бюджетний період). Як наслідок, головні розпорядники бюджетних коштів змушені будуть чекати нового Інструктивного листа щодо підготовки бюджетних запитів для того, щоб коригувати та планувати свої видатки на середньострокову перспективу.

2. Не було затверджено порядку, підстави та обмеження перегляду видатків у межах бюджетних програм у середньостроковій перспективі. Якщо обсяги фінансування бюджетних програм, визначені на середньострокову перспективу, можуть переглядатися в процесі прогнозування видатків наступного бюджетного періоду довільно, то таким чином викривляється сама суть середньострокового бюджетного прогнозування, і цей механізм втрачає свою ефективність.

Певного прогресу також було досягнуто урядом і у **виконанні завдання удосконалення та розширення практики застосування програмно-цільового методу**. Передусім зазначимо, що Міністерством фінансів України були затверджені Основні підходи до запровадження програмно-цільового методу складання та виконання місцевих бюджетів<sup>104</sup>. Цей документ містить чіткі етапи, завдання та графіки виконання положень Бюджетного

---

<sup>104</sup>*Про затвердження Основних підходів до запровадження програмно-цільового методу складання та виконання місцевих бюджетів* : наказ Міністерства фінансів України від 02.08.2010 р. № 805 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/printable\\_article?art\\_id=289413](http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/printable_article?art_id=289413)

кодексу щодо поширення програмно-цільового методу на місцеві бюджети. Відповідно до нього у 2011-2012 рр. заплановано поширити ПЦМ на усі обласні, районні бюджети, бюджети міст республіканського (АР Крим) та обласного значення, і бюджет міста Києва, з 2013 р. – бюджети об'єднань територіальних громад, що створюватимуться згідно із законом. З 2014 р. програмно-цільовий метод має поширитися на усі місцеві бюджети.

Зазначимо також, що Міністерство фінансів ухвалило низку важливих нормативних актів для підвищення ефективності складання та оцінки ефективності бюджетних програм. Зокрема, наказом Міністерства фінансів України «Про результативні показники бюджетної програми» від 10.12.2010 р. № 1536 та наказом Міністерства фінансів України «Про затвердження Примірною переліку результативних показників бюджетних програм» від 18.01.2011 р. № 15 було оптимізовано та регламентовано використання результативних показників при складанні паспортів бюджетних програм і формуванні на їх основі бюджетних запитів.

Крім того, для здійснення оцінки ефективності бюджетних програм Міністерством фінансів було затверджено відповідні Методичні рекомендації<sup>105</sup>, згідно з якими головні розпорядники бюджетних коштів отримали можливість аналізувати бюджетні програми та обирати з них найефективніші.

Таким чином, реформування бюджетної системи відбувається як на рівні змін принципів її функціонування, що містяться в новому Бюджетному кодексі, так і на рівні окремих її елементів та механізмів. Попри те, що в окремих напрямках досягнуто відчутного процесу, низку завдань було виконано переважно формально, що, очевидно, не змінить ефективності функціонування окремих механізмів на практиці.

---

<sup>105</sup>Затверджені наказом Міністерства фінансів України від 17.05.2011 р. № 608 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/article%3Fart\\_id=293133&cat\\_id=285157](http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/article%3Fart_id=293133&cat_id=285157)



\*\*\*

З 1991 р. владі України, попри значну виконану роботу, так і не вдалося сформувати дієву бюджетну систему, яка б ефективно реалізовувала покладені на неї функції, головною серед яких є ефективний і справедливий перерозподіл фінансових ресурсів в економіці. Проблеми бюджетної системи продукували комплекс негативних явищ на макроекономічному рівні. Зокрема, недоліки механізмів розподілу та витрачання бюджетних коштів призводили до недофінансування реалізації важливих державних завдань у різних сферах, дисбаланс між фінансовими зобов'язаннями та доходами провокував фіскалізацію податкової системи та нераціональну боргову політику, обмеженість доходів місцевих бюджетів обумовила втрату автономності органами місцевого самоврядування.

У 2009 р. посилення кризових явищ у бюджетній системі було з-поміж головних чинників погіршення соціально-економічного становища України та створило ризик невиконання державою своїх внутрішніх та зовнішніх зобов'язань. Закономірно, що за таких умов реформа бюджетної системи стала одним з пріоритетів Програми економічних реформ на 2010–2014 роки.

Найважливішим заходом у межах реформи стало прийняття нового Бюджетного кодексу. Структура та зміст документа свідчать про те, що уряд, який був його розробником, намагався уникнути революційних змін і зосередився переважно на удосконаленні попереднього Кодексу. Проте він вніс значні зміни до бюджетної системи України, що відкривають нові можливості для підвищення ефективності бюджетної політики, хоча окремі новації, навпаки, мали деструктивний ефект.

Позитивні новації нового Бюджетного кодексу України стосуються удосконалення горизонтальної структури бюджетної системи, підвищення ефективності використання бюджетних ресурсів, розширення бюджетних

інструментів економічної політики, підвищення ефективності бюджетного процесу та контролю за розподілом та використанням бюджетних коштів. Певним досягненням бюджетної реформи стало незначне посилення фінансової бази місцевих бюджетів, хоча реформа засвідчила, що уряд ще не готовий провести реальну децентралізацію бюджетної системи.

Реформування бюджетної системи відбувається як на рівні змін принципів її функціонування, що містяться в новому Бюджетному кодексі, так і на рівні окремих її елементів та механізмів. Певного прогресу було досягнуто за такими напрямками, як підвищення прозорості державних закупівель, оптимізація кількості бюджетних програм, впровадження середньострокового бюджетного прогнозування, удосконалення та розширення практики застосування програмно-цільового методу. Разом з тим і за цими напрямками залишається комплекс невирішених проблем, подолання яких має стати одним із завдань подальших реформ бюджетної системи.

## **РОЗДІЛ IV. СУПЕРЕЧНОСТІ ТА ДОСЯГНЕННЯ ПОДАТКОВОЇ РЕФОРМИ**

В Україні тривалий час була відсутня єдина утверджена стратегія податкової реформи, що була б схвалена широким колом політичних сил, бізнесом та громадянами. Поляризація політичної ситуації призвела до того, що кожен новий уряд скасовував базові документи стосовно податкової реформи своїх попередників і схвалював власні. Показовим стало затвердження урядом Ю. Тимошенко у 2009 р. Стратегії реформування податкової системи України<sup>106</sup> з одночасним скасуванням Концепції реформування податкової системи України<sup>107</sup>, яка була прийнята за часів прем'єрства В. Януковича у 2007 р.

За таких умов у державі не існувало єдиних концептуальних підходів навіть принаймні щодо того, які фактори виробництва мають нести максимальний фіскальний тиск; які податки – виконувати фіскальну функцію, а які – регулюючу; на які об'єкти оподаткування має бути зміщено податкове навантаження, а на які, навпаки, послаблене тощо. Як наслідок, ротація складу Кабінету Міністрів досить часто призводила до

---

<sup>106</sup>*Про схвалення Стратегії реформування податкової системи*: розпорядження Кабінету Міністрів України від 23.12.2009 р. № 1612-р.

<sup>107</sup>*Про схвалення Концепції реформування податкової системи*: розпорядження Кабінету Міністрів України від 19.02.2007 р. № 56-р.

перегляду принципів, об'єктів, ставок податку, порядку його нарахування. Система оподаткування формувалася еkleктично, без розуміння глибинних взаємозв'язків між її окремими елементами, результатом чого стала несприятливість та незрозумілість податкової системи загалом.

Певний прогрес у питанні формування єдиного концептуального підходу до податкової реформи був зроблений у Програмі економічних реформ в Україні на 2010–2014 роки, в якій зазначається, що **податкова реформа здійснюється з метою забезпечення стійкого економічного зростання на інноваційно-інвестиційній основі за одночасного збільшення сукупних податкових надходжень до бюджетів усіх рівнів і державних цільових фондів.**

Таким чином, податкова реформа в Україні покликана реалізувати два головних завдання: по-перше, в умовах розбалансування системи державних фінансів необхідно збільшити доходи бюджету; по-друге, з метою стимулювання швидкого відновлення економіки потрібно створити сприятливий фіскальний простір для бізнесу та інвестицій.

Власне, це ті головні питання, які неможливо було вирішити у рамках колишнього заплутаного податкового законодавства і на виконання яких спрямована податкова реформа.

У Програмі економічних реформ були визначені чіткі стратегічні орієнтири реформи податкової системи:

- зміцнення позиції вітчизняного бізнесу в міжнародній конкурентній боротьбі за рахунок зменшення частки податків у витратах підприємств і скорочення витрат часу платників на нарахування й сплату податків;
- підвищення ефективності адміністрування податків;
- побудова цілісної й всеохоплюючої законодавчої бази з питань оподаткування, гармонізованої із законодавством ЄС;
- встановлення податкової справедливості для відновлення рівних умов конкуренції в економіці України;
- зменшення глибини соціальної нерівності.

Таблиця 4.1

Перелік завдань у рамках податкової системи<sup>108</sup>

Передбачені кроки	Кінцевий продукт	Термін виконання	Примітка: стан виконання на кінець 2011 р.
Прийняття Податкового кодексу України	Податковий кодекс України	2010 р.	Виконано
Складання податкового обліку та звітності	Відповідні норми Податкового кодексу	2010 р.	Виконано
Подолання негативних явищ у сфері відшкодування ПДВ	Повернення накопиченої заборгованості щодо відшкодування ПДВ державними цінними паперами й забезпечення своєчасного відшкодування ПДВ, починаючи з 1 серпня 2010 р.	2010 р.	Не виконано
Покращення фіскального простору для малого бізнесу	Закон України «Про внесення змін до Податкового кодексу щодо реформування спрощеної системи оподаткування та звітності суб'єктів малого підприємництва»	2011 р.	Виконано
Упровадження механізму індексації ставок податків і зборів, що мають фіксоване значення, для компенсації інфляційного впливу на розмір податків	Розроблення законопроекту щодо внесення змін до Податкового кодексу України стосовно ставок оподаткування, визначених в абсолютних значеннях, з урахуванням індексів споживчих цін, індексів цін виробників промислової продукції за деякими податками і зборами	2011 р.	Не виконано
Введення в дію та реалізація Податкового кодексу України	Розроблення та внесення на розгляд Кабінету Міністрів України проектів актів Кабінету Міністрів України для реалізації положень Податкового кодексу України	2011 р.	Виконано за головними позиціями
Реформування державної податкової служби	Розроблення та супроводження Проекту закону України про внесення змін до Закону України «Про державну податкову службу в Україні»	2011 р.	Виконано

<sup>108</sup>Визначені Програмою економічних реформ та Національним планом дій на 2011 р.

На основі визначених орієнтирів у Програмі економічних реформ було поставлено низку завдань, виконання яких мало забезпечити реалізацію податкової реформи в Україні (табл. 4.1).

Головним серед наведених заходів було прийняття Податкового кодексу, який мав надати інструменти щодо виконання більшості задекларованих стратегічних орієнтирів податкової реформи.

#### 4.1. ГОЛОВНІ ЗАВДАННЯ ПОДАТКОВОЇ РЕФОРМИ 2010 р.

Податковий кодекс України став одним з найконфліктніших та найдискусійніших нормативно-правових актів, що були прийняті в ході реформ системи державних фінансів. Водночас оцінки на кшталт «хороший» чи «поганий», якими різні сторони (уряд та платники податків) характеризували даний документ, не можуть бути об'єктивними. Економічний зміст податкової системи полягає в тому, що вона перерозподіляє національний дохід, тому якщо хтось отримає більше коштів, то обов'язково будуть ті, хто їх втрачає. Відповідно ситуація, за якої всі залишаться задоволеними, апріорі неможлива.

Проте завдання податкової реформи якраз полягає в тому, щоб знайти оптимальний баланс інтересів, за якого кожна зі сторін, жертвуючи частиною власних економічних вигод, отримувала б нові можливості, реалізація яких принесє їй ще більшу вигоду.

У цьому контексті, **з державної точки зору, «хороший» Податковий кодекс – це такий кодекс, реалізація якого, попри утиск інтересів окремих частин суспільства, матиме загальний позитивний ефект для соціально-економічного розвитку країни.**

Відповідно до цього, оцінюючи прогресивність Податкового кодексу, треба виходити із того, чи дозволяє він вирішити головні питання порядку денного економічної політики України. В умовах посткризового відновлення економіки такими завданнями, як зазначалося, є: **збільшення доходів бюджету; стимулювання економічної активності.**

Аналізуючи ефективність Податкового кодексу для України в цілому, а не для уряду чи окремих груп впливу, необхідно чітко з'ясувати, чи дозволяє ПКУ вирішити ці завдання у найефективніший спосіб і чи не поглиблює поточні проблеми.

#### **4.1.1. Щодо збільшення доходів бюджету**

В умовах значних розривів між доходами та видатками державного бюджету та інших публічних грошових фондів завдання мобілізації фінансових ресурсів закономірно залишається пріоритетним, оскільки кризові прояви у системі державних фінансів за масштабами негативних наслідків для економіки країни є найнебезпечнішими.

Гострий дефіцит фінансових ресурсів бюджету вимагає підвищення фіскальної ефективності податкової системи. З метою збільшення доходів бюджету у Податковому кодексі запроваджено такі заходи:

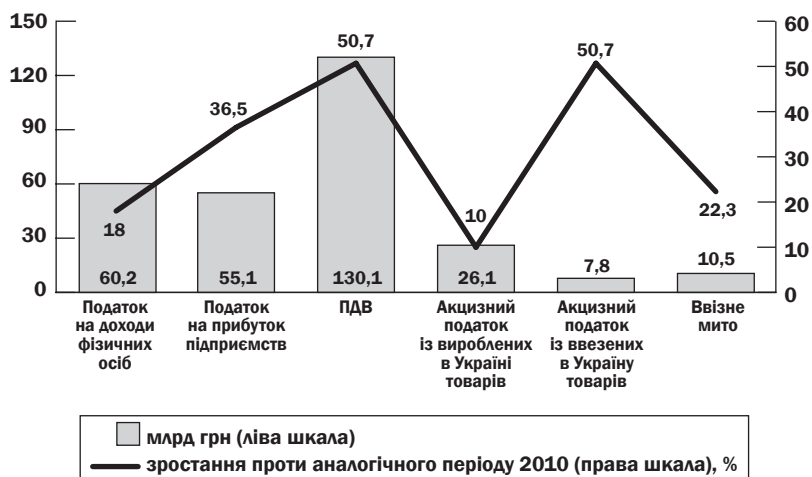
- підвищено ставку ренти за видобування газу, нафти та газового конденсату;
- підвищено ставки акцизного податку та розширено групу підакцизних податків;
- підвищено розмір плати за землю;
- запроваджено податок на нерухомість;
- розширено базу оподаткування податку на доходи фізичних осіб (зокрема запроваджено податок на пасивні інвестиційні доходи, включаючи доходи від депозитів та дивідендів).

Крім того, в Кодексі обґрунтовано зроблено акцент на боротьбі з мінімізацією і ухилянням від сплати податків як головному напрямі збільшення доходів бюджету (див п. 4.3). Це достатньо об'ємний ресурс податкових надходжень.

Аналізуючи показники наповнення бюджету, можемо констатувати, що перше завдання з формальної точки зору було виконано успішно. При помірній інфляції та відносно стриманих показниках зростання економіки (що є двома головними чинниками зростання доходів бюджету) в 2011 р. податкові надходження зведеного бюджету зросли на 100,3 млрд грн (до 334,7 млрд грн), або на 42,8 % порівняно з 2010 р.

Підвищення фіскальної ефективності вдалося досягти з головних податків (рис. 4.1).





**Рис. 4.1. Надходження основних податків у 2011 р.<sup>109</sup>**

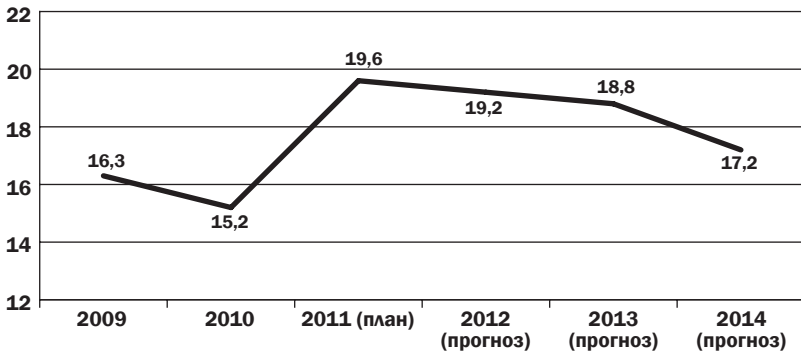
Зростання доходів бюджету дійсно є досить значним і, очевидно, заслуговує певних позитивних оцінок діяльності уряду в цій сфері. Разом з тим існує низка зауважень, які дещо знижують результативність цих досягнень.

**По-перше, значний внесок у зростання доходів бюджету забезпечило підвищення податкового тиску на економіку**, зокрема звільнення від оподаткування ПДВ операцій з постачання зерна (в результаті чого підприємства втратили право на відшкодування ПДВ), скасування податкових пільг для технопарків, тиск на платників єдиного податку з метою спонукання їх до переходу на загальну систему оподаткування. Це прямо суперечить завданню формування сприятливого фіскального простору та стимулювання економічної активності.

Загалом, як відображено на рис. 4.2, у 2011 р. податковий тиск на економіку відчутно підвищиться.

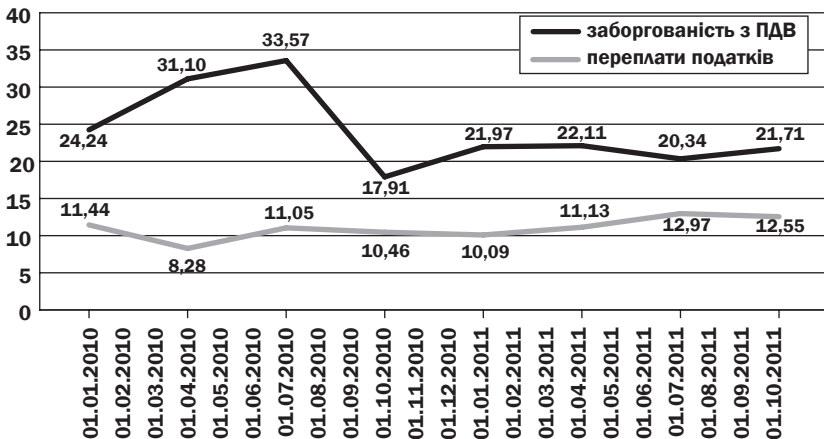
Очікується, що тенденція посилення фіскального тиску зупиниться лише починаючи з 2012 р.

<sup>109</sup>До зведеного бюджету.



**Рис. 4.2. Фіскальний тиск на економіку (обсяг мобілізованих податків до ВВП), %**

Джерело: за даними Проекту закону «Про Державний бюджет України на 2012 рік»



**Рис. 4.3. Заборгованість з відшкодування ПДВ та обсяг авансових переplat по податках, млрд грн**

По-друге, фактичні доходи бюджету відчутно завищені за рахунок маніпулювання обсягами відшкодування ПДВ та надмірно сплаченими податками (рис. 4.3).

Така політика викривлює досягнення уряду в питанні підвищення фіскальної ефективності податкової системи та формує загрози для економічної активності корпоративного сектору.

До речі, продемонструвавши формальне виконання завдання податкової реформи щодо збільшення доходів бюджету, уряд тим самим не виконав інше завдання Плану реформ, а саме – повернення накопиченої заборгованості щодо відшкодування ПДВ й забезпечення своєчасного його відшкодування, починаючи з 1 серпня 2010 р. (див. табл. 4.1). Таким чином, щодо виконання даного завдання було досягнуто прогресу, проте окремі заходи бюджетної політики суперечать стратегії податкової реформи.

#### 4.1.2. Стимулювання економічної активності

У межах реалізації цього завдання в Податковому кодексі було визначено низку важливих заходів.

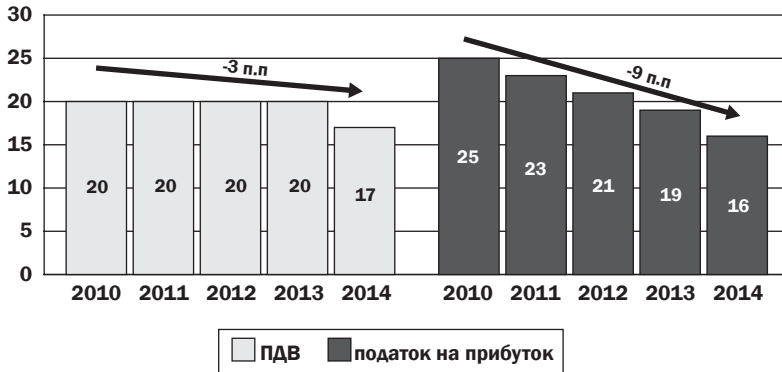
**1. Відчутне зниження ставок ПДВ та податку на прибуток.** У 2014 р. ставка ПДВ має знизитися до 17 %, а ставка податку на прибуток – до 16 % (рис. 4.4). В кінцевому підсумку в Україні будуть одні з найнижчих номінальних ставок цих податків в Європі.

Водночас, на нашу думку, необхідно відзначити такі проблеми та суперечливі позиції Податкового кодексу щодо зниження податкового тиску.

**По-перше, досить сумнівним з точки зору доцільності та фіскальної ефективності є зниження ставки ПДВ.** В умовах гострого дефіциту фінансових ресурсів зниження ставки ПДВ до 17 % виглядає необґрунтованим рішенням. ПДВ за своєю природою не здійснює додатковий тиск на фінансовий стан підприємства. Проблеми його функціонування в Україні пов'язані з недосконалим адмініструванням. На наш погляд, необхідно зосередитися на зниженні імпліцитної ставки на прибуток і лише за наявності ресурсів переходити до зниження ставки ПДВ, але в довгостроковій перспективі.

**По-друге, несистемність та непослідовність у питаннях зниження податків.** Класична теорія ефективного оподаткування стверджує, що для досягнення

максимального позитивного ефекту зниження ставок має супроводжуватися скороченням податкових пільг. Водночас за різкого зниження ставок ПДВ та податку на прибуток Кодекс містить доволі значний перелік податкових пільг та преференцій.



**Рис. 4.4.** Динаміка зниження ставок головних податків у ПКУ, %

У цьому контексті було б доцільно чітко визначитися зі стратегією зменшення податкового тиску на економіку: різке скорочення номінальних ставок податків при ліквідації переважної більшості пільг та винятків чи збереження високих номінальних ставок на рівні 2010 р. (або помірне зниження) при зниженні імпліцитних ставок за рахунок надання локальних преференцій на досягнення результату за окремими функціональними напрямками (стимулювання інноваційної діяльності, підвищення ділової активності на депресивних територіях тощо).

**2. Скорочення кількості податків та зборів.** ПКУ, який, серед іншого, замінив Закон України «Про систему оподаткування», дійсно зменшив кількість податків та зборів. Замість 29 загальнодержавних та 14 місцевих обов'язкових платежів Податковим кодексом запроваджено відповідно 18 та 5 платежів. Скорочення кількості державних податків та зборів є, безумовно, позитивним кроком. Водночас

це завдання вирішене більшою мірою механічно, на чому буде звернуто увагу нижче (див. п. 4.2).

**3. Запровадження комплексу фіскальних стимулів.** Податковим кодексом України було запроваджено такі пільги та преференції.

**1) Тимчасове звільнення окремих економічних операцій від сплати ПДВ, зокрема:**

- операції з постачання та імпорту необроблених шкур та чиненої шкіри без подальшої обробки (на період 01.01.2012 р. – 31.12.2013 р.);

- постачання, у тому числі імпорт, та вивезення в митному режимі експорту відходів та брухту чорних і кольорових металів та деревини (до 01.01.2014 р.);

- операції з ввезення на митну територію України у митному режимі імпорту (реімпорту) товарів, крім під-акцизних, що використовуються для потреб літакобудівної промисловості (до 01.01.2016 р.);

- операції з постачання на митній території України результатів науково-дослідних і дослідно-конструкторських робіт, що виконуються для потреб літакобудівної промисловості (до 01.01.2016 р.);

- операції з постачання техніки, обладнання, устаткування, що використовуються для реконструкції існуючих і будівництва нових підприємств з виробництва біопалива, виробництва та реконструкції транспортних засобів, які працюють на біопаливі, якщо такі товари не виробляються та не мають аналогів в Україні, а також операції з постачання технічних та транспортних засобів, у тому числі самохідних сільськогосподарських машин, що працюють на біопаливі, якщо вони не виробляються в Україні (до 01.01.2019 р.)

**2) Звільнення від оподаткування прибутку підприємств для окремих суб'єктів господарювання за галузевою ознакою та видом діяльності, зокрема:**

- **на постійній основі:**

- виробників дитячого харчування за умови виробництва продукції на митній території України та спрямування прибутку на збільшення обсягів виробництва та зменшення роздрібних цін таких продуктів (з 01.04.2011 р.);

- підприємств паливно-енергетичного комплексу в межах витрат, що не перевищують загальну річну суму, передбачену інвестиційними програмами на капітальні вкладення з будівництва (реконструкції, модернізації) міждержавних, магістральних та розподільчих (локальних) електричних мереж, електричних станцій, теплоелектроцентралей, магістральних газопроводів, газорозподільних мереж, підземних сховищ газу та встановлення лічильників газу населенню, у тому числі сум, спрямованих на повернення кредитів, що використані для фінансування наведених вище заходів (з 1 квітня 2011 р.);
  - енергогенеруючих компаній у межах інвестиційної складової, необхідної для інвестицій, повернення кредитів, погашення облігацій, випущених з метою фінансування капітальних вкладень у будівництво (реконструкцію, модернізацію) електричних станцій і теплоелектроцентралей.
- **на тимчасовій основі:**
- видавництв, видавничих організацій, підприємств поліграфії за умови виготовлення на території України книжкової продукції (до 01.01.2015 р.);
  - підприємств машинобудування для агропромислового комплексу (до 01.01.2021 р.);
  - суб'єктів господарської діяльності при наданні готельних послуг у готелях категорій «п'ять», «чотири» і «три» зірки (до 01.04.2021 р.);
  - підприємств легкої промисловості, крім підприємств, що виробляють продукцію на давальницькій сировині (до 01.01.2021 р.);
  - підприємств галузі електроенергетики від продажу електричної енергії, виробленої з відновлювальних джерел енергії (до 01.01.2021 р.);
  - підприємств суднобудівної промисловості від здійснення основної діяльності (до 01.01.2021 р.);
  - підприємств літакобудівної промисловості від основної діяльності, а також від проведення такими підприємствами науково-дослідних та дослідно-конструкторських робіт (до 01.01.2021 р.);

- виробників біопалива від продажу біопалива (до 01.04.2020 р.);
- виробників техніки, обладнання, устаткування, що були вироблені на території України для виготовлення та реконструкції технічних і транспортних засобів, у тому числі самохідних сільськогосподарських машин та енергетичних установок, які споживають біологічні види палива (до 01.01.2020 р.);
- підприємств з видобування та використання газу (метану) вугільних родовищ (01.01.2020 р.);
- тимчасове часткове звільнення від сплати податку на прибуток підприємств галузі альтернативної енергетики з моменту отримання першого прибутку внаслідок підвищення енергоефективності виробництва (до 01.01.2016 р.)

**3) Податкові канікули на 5 років (з 01.04.2011 р. по 01.01.2016 р.) для малого бізнесу у вигляді нульової ставки податку на прибуток** для новоутворених суб'єктів господарювання, а також підприємств з щорічним обсягом доходів до 3 млн грн та сумою нарахованої за кожний місяць звітного періоду заробітної плати працівників, які перебувають з платником податку у трудових відносинах, не меншою ніж 2 мінімальні заробітні плати, та підприємств, які відповідають одному із встановлених ПКУ критеріїв:

- утворені в установленому законом порядку після 1 квітня 2011 р;
- діючі підприємства, у яких протягом трьох послідовних попередніх років (або протягом усіх попередніх періодів, якщо з моменту їх утворення пройшло менше трьох років) щорічний обсяг доходів задекларовано в сумі, що не перевищує 3 млн грн та середньооблікова кількість працівників яких протягом цього періоду не перевищувала 20 осіб;
- зареєстровані платниками єдиного податку в установленому законодавством порядку в період до набрання чинності Кодексу та обсяг виручки яких від реалізації продукції (товарів, робіт, послуг) за останній календарний рік становив до 1 млн грн та середньооблікова кількість працівників – до 50 осіб.

**4) Звільнення від сплати земельного податку, зокрема:**

• **на постійній основі:**

– сільськогосподарських підприємств усіх форм власності та фермерських (селянських) господарств за земельні ділянки, зайняті молодими садами, ягідниками та виноградниками до періоду їх плодоношення, а також гібридними насадженнями, генофондовими колекціями та розсадниками багаторічних плодових насаджень;

• **на тимчасовій основі:**

– підприємств космічної діяльності за земельні ділянки виробничого призначення (до 01.01.2015 р.);  
– підприємств літакобудування при використанні земельних ділянок для цілей виробництва кінцевої продукції ( до 01.01.2016 р.);  
– суб'єктів суднобудівної промисловості (до 01.01.2016 р.);  
– новостворені фермерські господарства протягом трьох років, а в трудонедостатніх населених пунктах – протягом п'яти років з часу передачі їм земельної ділянки у власність.

**5) Можливість оформлення податкового зобов'язання у формі податкового векселя.** Щоправда, таке право належить лише вітчизняним підприємствам суднобудівної промисловості при ввезенні у митному режимі імпорту на митну територію України устаткування, обладнання та комплектуючих, що не виробляються в Україні, для використання у господарській діяльності.

**6) Механізм прискореної амортизації виробничого обладнання** – прискорене зменшення залишкової вартості, за яким річна сума амортизації визначається як добуток залишкової вартості об'єкта на початок звітнього року або первісної вартості на дату початку нарахування амортизації та річної норми амортизації, яка обчислюється відповідно до терміну корисного використання об'єкта і подвоюється. Застосовується лише при нарахуванні амортизації до об'єктів основних засобів, що входять до груп 4 (машини та обладнання) та 5 (транспортні засоби).

Разом з тим відзначимо, що позитивні законодавчі новації щодо надання податкових пільг виявилися до-



сять обмеженими на практиці. Попри відносно широкий перелік фіскальних стимулів, у дійсності вони незначно впливають на економічну активність. Зокрема, за розрахунками Кабінету Міністрів України, в 2012 р. завдяки фіскальним стимулам в економіку буде спрямовано інвестиційного ресурсу в розмірі 47 млрд грн. Найбільш вагомими поміж них є такі (табл. 4.2).

Таблиця 4.2

### Інвестиційний ресурс від надання преференцій суб'єктам господарювання

Преференція	Обсяг ресурсу, млрд грн
Звільнення від сплати ПДВ окремих операцій	21,9
Створення страхових резервів банківськими установами, що відносяться на витрати	11,0
Зниження ставки податку на прибуток з 23 % до 21 %	4,3
Звільнення від сплати ввізного мита згідно з міжурядовими угодами про вільну торгівлю	3,2
Урахування в складі витрат сум ремонтів та поліпшення основних засобів	2,0
Механізм прискореної амортизації виробничого обладнання	2,0
Запровадження нульової ставки оподаткування рентною платою додаткових обсягів видобування вуглеводнів із родовищ, що мають важковидобувні умови або виснажені	1,0
Податкові канікули для малого бізнесу у вигляді нульової ставки податку на прибуток	0,5
Звільнення від сплати податку на прибуток підприємств окремих галузей	0,4
Звільнення від сплати ввізного мита товарів, що використовуються для виробництва устаткування альтернативних джерел енергії	0,3

*Джерело:* розраховано на основі даних Проекту закону «Про державний бюджет на 2012 рік»

Наведемо низку причин, що нівелюють інвестиційний потенціал вказаних стимулів.

- пільги з ПДВ та податку на прибуток можуть застосовувати лише підприємства окремих галузей (авіабудування, суднобудування, альтернативна енергетика, готельний бізнес, частково легка промисловість) незалежно від того, чи є вони інвестиційно чи інноваційно активними;

- зниження ставки податку на прибуток з 23 % до 21 % (хоч і до 0 %) не означає, що вивільнений фінансовий ресурс автоматично буде спрямований в інвестиції чи поповнення обігових коштів – при несприятливій макроекономічній чи політичній ситуації він буде просто виведений з економіки;

- застосування потенційно ефективних фіскальних стимулів, як-то механізм прискореної амортизації виробничого обладнання, податкові канікули та низка інших, є суттєво обмеженим, як наслідок – вивільняється занадто незначний обсяг фінансових ресурсів.

Загалом, на наш погляд, комплекс податкових пільг, спрямований на реалізацію окремих завдань державної політики, не є достатнім для надання потужного стимулу для підвищення економічної, а тим паче інвестиційної активності в Україні.

**До позитивів Податкового кодексу України в питаннях покращення фіскального простору та стимулювання інвестиційної активності можна віднести також низку інших важливих новацій:**

- врахування у складі витрат сум, що пов'язані з ремонтом та поліпшенням основних засобів, у тому числі орендованих;

- запровадження механізму автоматичного відшкодування ПДВ;

- зближення бухгалтерської та податкової звітностей (особливо щодо нарахування податку на прибуток);

- скорочення кількості контролюючих органів та скорочення тривалості податкових перевірок.

Окрім прийняття Податкового кодексу, на сприятливість фіскального простору України вплинули реформи і зміни в інших складових системи державних фінансів. Зокрема, пенсійна реформа передбачає певні позитив-

ні кроки у питанні зменшення навантаження на фонд оплати праці для роботодавців, що має зменшити витрати бізнесу.

Значним прогресивним заходом щодо покращення фіскального простору стало зменшення кількості внесків до соціальних фондів, що відображено в Законі України «Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування»<sup>110</sup>, згідно з яким в Україні запроваджений єдиний соціальний внесок. Він замінив обов'язкові внески у чотири фонди державного соціального страхування. Відповідно до Закону ставка нарахувань єдиного соціального внеску для роботодавця коливається від 36,76 % до 49,7 % фонду заробітної плати залежно від виду діяльності і визначається належністю підприємства до класу професійного ризику виробництва (всього таких класів 67).

Таким чином, у ході реалізації завдання податкової реформи щодо стимулювання економічної активності в державі було зроблено низку позитивних кроків. Разом з тим мусимо констатувати, що в контексті реалізації стимулюючого потенціалу податкової системи було обрано не найоптимальніші механізми, а багато заходів є дискусійними з точки зору ефективності застосування в Україні.

Крім того, необхідно пам'ятати, що сприятливість податкової системи означає не тільки низький рівень оподаткування і невелику кількість податків, а передусім, високий рівень ефективності адміністрування, прозорості та рівності.

---

<sup>110</sup>*Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування* : закон України від 08.07.2010 р. № 2464-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 2-3. – 21 січня. – Ст. 11.

## 4.2. РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ОПОДАТКУВАННЯ

Податковий кодекс України, як зазначалося, відчутно змінив систему оподаткування. Замість 29 загальнодержавних та 14 місцевих обов'язкових платежів, що були закріплені Законом України «Про систему оподаткування», Кодексом запроваджено відповідно 18 та 5 платежів.

Зміни у системі загальнодержавних податків та зборів:

Закон України «Про систему оподаткування»	Податковий кодекс
Податок на додану вартість	Податок на додану вартість
Акцизний збір	Акцизний податок
Податок на прибуток підприємств	Податок на прибуток підприємств
Податок з доходів фізичних осіб	Податок на доходи фізичних осіб
Мито	Мито
Державне мито	Виключено
Податок на нерухоме майно	Передано до місцевих податків
Плата за землю	Плата за землю
Рентні платежі	Рентна плата за транспортування нафти і нафтопродуктів магістральними нафтопроводами та нафтопродуктопроводами, транзитне транспортування трубопроводами природного газу та аміаку територією України рентна плата за нафту, природний газ і газовий конденсат, що видобуваються в Україні
Податок з власників транспортних засобів та інших самохідних машин і механізмів	Збір за першу реєстрацію транспортного засобу
Податок на промисел	Скасовано
Збір за забруднення навколишнього природного середовища	Екологічний податок

## Розділ 4. Суперечності та досягнення податкової реформи

Закон України «Про систему оподаткування»	Податковий кодекс
Збір за спеціальне використання природних ресурсів	Збір за спеціальне використання води Збір за спеціальне використання лісових ресурсів
Збір до Фонду для здійснення заходів щодо ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи та соціального захисту населення	Скасовано
Збір на обов'язкове державне пенсійне страхування	Виключено
Збір до Державного інноваційного фонду	Скасовано
Плата за торговий патент на деякі види підприємницької діяльності	Реформовано та передано місцевим бюджетам
Фіксований сільськогосподарський податок	Фіксований сільськогосподарський податок
Збір на розвиток виноградарства, садівництва і хмелярства	Збір на розвиток виноградарства, садівництва і хмелярства (застосовується до 31 грудня 2014 р.)
Єдиний збір, що справляється у пунктах пропуску через державний кордон України	Виключено
Збір за використання радіочастотного ресурсу України	Збір за користування радіочастотним ресурсом України
Збори до Фонду гарантування вкладів фізичних осіб (початковий, регулярний, спеціальний)	Виключено
Збір у вигляді цільової надбавки до діючого тарифу на електричну та теплову енергію, крім електроенергії, виробленої кваліфікованими когенераційними установками	Збір у вигляді цільової надбавки до діючого тарифу на електричну та теплову енергію, крім електроенергії, виробленої кваліфікованими когенераційними установками
Збір за проведення гастроляних заходів	Скасовано
Судовий збір	Виключено

Закон України «Про систему оподаткування»	Податковий кодекс
Збір на соціально-економічну компенсацію ризику населення, яке проживає на території зони спостереження	Виключено
Єдиний податок*	Передано місцевим бюджетам

\*Не включений до Закону України «Про систему оподаткування». Функціонує на підставі Указу Президента України «Про спрощену систему оподаткування, обліку і звітності суб'єктів малого підприємництва» від 03.07.1998 р. № 727

Стосовно загальнодержавних податків, то:

- частину було скасовано (збір за проведення гострольних заходів, податок на промисел та інші);
- частину – виключено з системи оподаткування, але не скасовано. Їх переведено в режим неподаткового платежу (судовий збір, державне мито та інше);
- низку податків перенесено до місцевих податків (єдиний податок, податок на нерухоме майно, збір за провадження деяких видів підприємницької діяльності).

Два податки були замінені одним: збір за спеціальне використання природних ресурсів у частині платежів за надра та збір за геологорозвідувальні роботи, виконані за рахунок державного бюджету, які мали майже тотожну базу оподаткування, були об'єднані в плату за користування надрами.

Низку податків та зборів, навпаки, було розділено. Зокрема, рентні платежі диференційовано на:

- рентну плату за нафту, природний газ і газовий конденсат, що видобуваються в Україні;
- рентну плату за транспортування нафти і нафтопродуктів магістральними нафтопроводами та нафтопродуктоводами, транзитне транспортування трубопроводами природного газу та аміаку територією України.

Збір за спеціальне використання природних ресурсів розділений на:

- плату за користування надрами;
- збір за спеціальне використання води;
- збір за спеціальне використання лісових ресурсів.

Збір за забруднення навколишнього природного середовища замінено екологічним податком, що змінило режим його адміністрування. Зміна поняття «акцизний збір» на «акцизний податок» продиктована необхідністю внесення термінологічної ясності в систему оподаткування.

**Відчутно реформоване, і зазначимо, в позитивному напрямі, оподаткування власників транспортних засобів.** Колишній податок з власників транспортних засобів та інших самохідних машин і механізмів був скасований, а замість нього запроваджено збір за першу реєстрацію транспортного засобу. Головним платежем в оподаткуванні власників транспортних засобів став акцизний податок з нафтопродуктів, що відповідає світовій практиці. У такий спосіб уряд фактично перейшов до оподаткування власників транспортних засобів залежно від обсягів спожитого палива. В такому форматі даний податок видається економічно обґрунтованішим і соціально справедливішим, адже більше платить той, хто частіше користується дорожнім господарством країни і має більший об'єм двигуна.

Варто зазначити, що уряд залишив за собою право самостійно встановлювати розмір та механізм справляння збору у вигляді цільової надбавки до діючого тарифу на електричну та теплову енергію та збору у вигляді цільової надбавки до затвердженого тарифу на природний газ для споживачів усіх форм власності. Очевидно, саме через це в процесі роботи над Податковим кодексом було відкинуто ідею про заміну даних зборів на акцизний податок, оскільки режим останнього мінімізував би вплив уряду на адміністрування цього податку в частині встановлення ставки та порядку нарахування.

**Зменшення кількості державних податків та зборів є, безумовно, позитивним кроком. Водночас для розробників ПКУ скорочення податків стало самоціллю, хоча мало б виступати одним із механізмів зниження фіскального тиску на економіку.** Показовим є те, що, намагаючись максимально зменшити кількість податків, законодавець здійснив такі кроки.

1. Скасував ті податки та збори, які взагалі не створювали додаткового тиску на економіку, а лише перерозподіляли кошти щодо підтримки окремих сфер. Зокрема, збір за проведення гастрольних заходів, який спрямовувався до спеціального фонду бюджету, використовувався як інструмент підтримки вітчизняної культури за рахунок оподаткування діяльності в Україні іноземних артистів. Скасування цього збору не видається необхідним і таким, що відчутно полегшить податковий прес на економіку.

2. Змінив статус окремих обов'язкових платежів, вилучивши їх таким чином з системи оподаткування (державне мито, судовий збір, збір на соціально-економічну компенсацію ризику населення, яке проживає на території зони спостереження, збір на обов'язкове державне пенсійне страхування, що справляється з окремих видів господарських операцій і зараховується до державного бюджету). Те, що окремі обов'язкові платежі залишилися поза сферою регулювання Податкового кодексу, не робить вітчизняну систему оподаткування простішою, а навпаки, лише ускладнює її.

Під час другого читання Податкового кодексу депутати пропонували повернути у систему оподаткування окремі скасовані платежі. Крім того, висувалася пропозиція запровадити **потоннажний збір** як спеціальну форму податку, що стягується щорічно з суден, зареєстрованих у міжнародному реєстрі суден України, замість усіх інших передбачених цим Кодексом податків та обов'язкових платежів. Враховуючи критичний стан торговельного флоту України, ця пропозиція видається досить перспективною, проте через пріоритет завдання формального зменшення кількості податків вона була відкинута.

Ще вагомішою, ніж державні, були скорочені місцеві податки. Відповідно до ПКУ було скасовано 12 місцевих податків та зборів.

Місцеві ради обов'язково встановлюють податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, єдиний податок та збір за провадження деяких видів підприємницької діяльності. Інші податки є факультативними.



Зміни у системі місцевих податків та зборів:

Закон України «Про систему оподаткування»	Податковий кодекс України
Податок з реклами	Скасовано
Комунальний податок	Скасовано
Збір за припаркування автотранспорту	Збір за місця для паркування транспортних засобів
Ринковий збір	Скасовано
Збір за видачу ордера на квартиру	Скасовано
Курортний збір	Туристичний збір
Збір за участь у бігах на іподромі	Скасовано
Збір за виграш на бігах на іподромі	Скасовано
Збір з осіб, які беруть участь у грі на тоталізаторі на іподромі	Скасовано
Збір за право використання місцевої символіки	Скасовано
Збір за право проведення кіно- і телезйомок	Скасовано
Збір за проведення місцевого аукціону, конкурсного розпродажу і лотерей	Скасовано
Збір за видачу дозволу на розміщення об'єктів торгівлі та сфери послуг	Скасовано
Збір з власників собак	Скасовано
	Збір за провадження деяких видів підприємницької діяльності
	Єдиний податок
	Податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки

Скасування комунального податку, ринкового збору та податку з реклами відчутно вдарить по доходах бюджетів місцевого самоврядування. На ці податки припадало 90 % доходів від місцевих податків (табл. 4.3). Таке рішення дещо дисонує з одним із пріоритетних завдань у Програмі економічних реформ щодо укріплення фінансової бази місцевих бюджетів.

Таблиця 4.3

**Структура доходів від сплати місцевих податків та зборів в Україні**

Назва місцевого податку (збору)	Частка місцевого податку (збору) у загальному обсязі доходів місцевих податків			
	2007	2008	2009	2010
Ринковий збір	59,9	60,4	63,3	62,7
Комунальний податок	23,0	21,0	19,3	18,4
Податок з реклами	7,1	8,0	6,2	6,8
Збір за припаркування автотранспорту	3,5	4,9	3,7	5,0
Збір за видачу дозволу на розміщення об'єкта торгівлі та сфери послуг	3,8	3,6	3,5	3,4
Збір за право використання місцевої символіки	2,3	2,7	2,6	3,3
Інші податки і збори	0,4	0,4	0,4	0,4
Всього	100,0	100,0	100,0	100

*Джерело:* за даними Інституту бюджету та соціально-економічних досліджень

Водночас місцеві бюджети отримали додатковий ресурс у вигляді єдиного податку та податку на нерухоме майно. Як елемент місцевих податків, відповідно до нового Бюджетного кодексу вони включаються до кошику доходів місцевих бюджетів, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів. Ці кошти залишатимуться в місцевих бюджетах і можуть бути спрямовані на фінансування власних потреб відповідних територіальних одиниць.

Для України **податок на нерухомість** не є законодавчою новацією. Він був передбачений ще Законом України «Про систему оподаткування», однак на практиці так і не запрацював через відсутність дієвих механізмів його адміністрування.

Якщо звернутися до світового досвіду, то у багатьох країнах світу податок на нерухомість є одним з найбільш

фіскально-ефективних місцевих податків, зокрема в Австралії він формує близько 90 % доходів місцевих бюджетів, в Канаді – 80 %, США – 75 %. Об'єктом оподаткування, як правило, виступає житлова та комерційна нерухомість, будівлі та споруди. Платники податків – це в більшості випадків власник майна або орендар, в окремих випадках – обидва. База оподаткування зазвичай визначається або в натуральних показниках, або у відсотках до вартості, яка може бути ринковою, балансовою, оціночною чи орендною. Наприклад, щорічний податок на нерухомість в Іспанії становить 0,2 % оціночної вартості нерухомості, в Болгарії базою оподаткування є вартість нерухомості, що визначається територіальною податковою службою, а ставка податку складає 0,15 % (якщо єдине житло у платника єдиного податку, то ставка знижується на 50 %), в Італії податок розраховується на основі кадастрової вартості об'єкта, яка на 50–60 % нижча ніж ринкова, ставка становить 0,05 %.

Для обліку платників податку на нерухомість зазвичай створюються реєстри на місцях або єдиний державний реєстр. Загалом ефективний податок на нерухомість у більшості розвинених країн є чинником фінансової автономності місцевих бюджетів. В Україні вперше робиться спроба запустити його функціонування на практиці. Відповідно до ПКУ платниками податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, є фізичні та юридичні особи, резиденти і нерезиденти. Об'єкти оподаткування – це об'єкт житлової нерухомості. До неї належать:

- житловий будинок – будівля капітального типу, споруджена з дотриманням вимог, встановлених законодавством, і призначена для постійного проживання;
- житловий будинок садибного типу – житловий будинок, розташований на окремій земельній ділянці, який складається із житлових та допоміжних приміщень;
- прибудова до житлового будинку – частина будинку, розташована поза контуром його капітальних зовнішніх стін, яка має з основною частиною будинку одну або більше спільних капітальних стін;

- квартира – ізольоване помешкання в житловому будинку, призначене для постійного проживання;
- котедж – одно-, півтораповерховий будинок невеликої житлової площі з присадибною ділянкою для постійного чи тимчасового проживання,
- кімнати у багатосімейних (комунальних) квартирах – квартира, в якій мешкають двоє чи більше квартиронаймачів.
- садовий будинок – будинок для літнього (сезонного) використання, який у питаннях нормування площі забудови, зовнішніх конструкцій та інженерного обладнання не відповідає нормативам, установленим для житлових будинків;
- дачний будинок – житловий будинок для використання протягом року з метою позаміського відпочинку.

Не включаються до бази оподаткування об'єкти нерухомості, що належать до державної власності, будинки у зоні відчуження, дитбудинки сімейного типу, садові та дачні будинки (але не більше одного), об'єкти житлової нерухомості, що належать родинам, які виховують трьох і більше дітей (включаючи усиновлених), але не більше одного такого об'єкта на родину, гуртожитки.

Базою оподаткування для податку на нерухомість є житлова площа об'єкта житлової нерухомості. За наявності у платника податку кількох таких об'єктів дана база визначається окремо за кожним з них. Для фізичних осіб, у тому числі фізичних осіб-підприємців, база оподаткування розраховується органами державної податкової служби на підставі даних Державного реєстру речових прав на нерухоме майно<sup>111</sup>, що безоплатно надаються органами державної реєстрації прав на нерухоме майно. Для юридичних осіб база оподаткування розраховується такими особами самостійно, виходячи з житлової площі об'єкта оподаткування, на підставі документів, які підтверджують право власності на нього.

---

<sup>111</sup>Державний реєстр речових прав на нерухоме майно – єдина державна інформаційна система, що містить відомості про права на нерухоме майно, їх обтяження, а також про об'єкти та суб'єкти цих прав.

Ставки податку на нерухоме майно чітко прив'язані до мінімальної заробітної плати. Вони встановлюються сільською, селищною та міською радою за 1 м<sup>2</sup> житлової площі об'єкта житлової нерухомості в таких межах: для квартир, житлова площа яких не перевищує 240 м<sup>2</sup>, та житлових будинків, житлова площа яких не перевищує 500 м<sup>2</sup>, – до 1 % розміру мінімальної заробітної плати; для квартир, житлова площа яких перевищує 240 м<sup>2</sup>, та житлових будинків, житлова площа яких перевищує 500 м<sup>2</sup>, – 2,7 % розміру мінімальної заробітної плати на 1 січня відповідного року.

Зазначимо, що в Податковому кодексі передбачені пільги зі сплати податку на нерухоме майно. Зокрема, база оподаткування об'єктів житлової нерухомості, що перебуває у власності фізичної особи, зменшується: для квартири – на 120 м<sup>2</sup> і для житлового будинку – на 250 м<sup>2</sup>.

Сплачується податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, за місцем розташування об'єкта оподаткування і зараховується до доходів загального фонду місцевих бюджетів, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів. Фізичні особи сплачують даний податок протягом 60 днів із дня вручення податкового повідомлення-рішення, а юридичні – щоквартально, до 30 числа місяця, що настає за звітним кварталом, тобто до 30 квітня, 30 липня, 30 жовтня та 30 січня.

Загалом податок на нерухомість мав би стати потенційно досить потужним джерелом наповнення місцевих бюджетів. Разом з тим у моделі його адміністрування, що запроваджена ПКУ, його фіскальна ефективність залишається вкрай низькою. За розрахунками експертів Асоціації міст України, надходження від запровадженого податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, у 2012 р. становитимуть лише близько 0,09 млрд грн. Таким чином, існує ризик, що затрати на адміністрування даного податку суттєво перевищать його збір.

Другим місцевим податком є єдиний податок, адміністрування якого зазнало фундаментальних змін, на що детально звернуто увагу в п 4.7 монографії.

Крім наведених вище податків, до місцевих відповідно до Кодексу належать також три збори.

**Збір за провадження деяких видів підприємницької діяльності** є нічим іншим як заміною плати за торгові патенти, що раніше справлялася відповідно до Закону України «Про патентування деяких видів підприємницької діяльності». Цей збір мають сплачувати суб'єкти господарювання, що здійснюють торговельну діяльність у пунктах продажу товарів, надають платні побутові послуги (перелік цих послуг визначається Кабінетом Міністрів України), здійснюють торгівлю валютними цінностями у пунктах продажу іноземних валют, діють у сфері розваг (крім проведення державних грошових лотерей) на підставі придбання торгового патенту.

Система патентів включає торгові й пільгові патенти, що видаються на 60 календарних місяців, короткотермінові торгові патенти (від 1 до 15 календарних днів) та торгові патенти на здійснення діяльності у сфері розваг (8 календарних кварталів).

Ставки збору залежать від місцевості та виду економічної діяльності. З огляду на можливості запровадження декларативної системи діяльності малого бізнесу, що реформує дозвільну систему, очікується збільшення кількості платників податку, а відповідно й зростання надходжень до бюджету. Позитивним є також здійснення оподаткування сфери грального бізнесу, яка є високорибутковою.

**Туристичний збір** замінив колишній курортний збір і скасований раніше готельний збір. Разом з тим об'єкт оподаткування туристичним збором значно ширший за об'єкти оподаткування курортним та готельним зборами, оскільки такий податок можна застосувати на більшій території внаслідок більшої кількості об'єктів туризму порівняно із курортними місцевостями. Платниками туристичного збору визначено осіб, які прибувають на територію громади, де діє рішення щодо встановлення збору, з метою оздоровлення, лікування та отримують послуги з тимчасового проживання.

Податковими агентами зі сплати туристичного збору є:

1) адміністрації готелів, кемпінгів, мотелів, гуртожитків для приїжджих й інших закладів готельного типу, санаторно-курортних закладів;

2) квартирно-посередницькі організації, які направляють неорганізованих осіб на поселення у будинки та квартири, що належать фізичним особам на праві власності або на праві користування за договором найму;

3) юридичні особи і фізичні особи-підприємці, які уповноважуються сільською, селищною та міською радою справляти збір на умовах договору, укладеного з відповідною місцевою радою.

Кодексом змінено ставку податку порівняно з ставкою курортного збору: замість ставки до 10 % неоподаткованого мінімуму доходів громадян запроваджено ставку 0,5–1 % вартості проживання громадян. Це дозволяє збільшити надходження до бюджету.

Зазнав реформування **збір за місця для паркування транспортних засобів**. Головною новацією стала зміна платника збору – водія автотранспорту – на особу, яка уповноважена здійснювати діяльність з паркування. Збільшено ставку оподаткування, що дозволить збільшити обсяги надходжень. Ставки збору встановлюються за кожний день провадження діяльності із забезпечення паркування транспортних засобів у гривнях за 1 м<sup>2</sup> площі земельної ділянки, відведеної для організації та провадження такої діяльності, у розмірі від 0,03 % до 0,15 % мінімальної заробітної плати, установлені законом на 1 січня податкового року. При визначенні ставки збору сільські, селищні та міські ради враховують місцезнаходження спеціально відведених місць для паркування транспортних засобів, площу спеціально відведеного місця, кількість місць для паркування транспортних засобів, спосіб поставлення транспортних засобів на стоянку, її режим роботи та заповнюваність.

Таким чином, у ході податкової реформи 2010 р. було відчутно зменшено кількість податків. Водночас поспіх у цьому питанні призвів до того, що загальна кількість обов'язкових платежів, які сплачують підприємства, суттєво не зміниться.

#### **4.3. НОВАЦІЇ ЩОДО ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ БОРЬБИ З МІНІМІЗАЦІЄЮ ОПОДАТКУВАННЯ ТА УХИЛЯННЯМ ВІД СПЛАТИ ПОДАТКІВ**

У Податковому кодексі приділено досить значну увагу завданню підвищення ефективності боротьби з мінімізацією оподаткування та ухилянням від сплати податків. Це явище в Україні набуло значних масштабів.

Найпроблемнішим у даному аспекті був і залишається ПДВ, через мінімізацію оподаткування якого бюджет втрачає значні суми. Поширеними способами мінімізації податкових зобов'язань з ПДВ є: штучне збільшення податкового кредиту за допомогою використання ПДВ-накладних фіктивних банкрутів, фальшивих накладних діючих підприємств та накладних попередніх податкових періодів, оформлених контрагентами, що були ліквідовані; здійснення віртуальних фінансово-господарських операцій та операцій фіктивного експорту, які також дозволяють збільшити податковий кредит та вимагати відшкодування податку з бюджету.

Обсяги втрат бюджету від оптимізації оподаткування податком на прибуток підприємств обчислити вкрай складно, проте окремі факти свідчать, що ці втрати є також досить значними. За даними колишнього голови Держкомпідприємництва Михайла Бродського, у 2007–2009 рр. з України тільки у вигляді роялті було виведено капіталу на суму понад 8 млрд грн (у тому числі у 2008 р. – 3,6 млрд грн, у 2009 р. – 3,2 млрд грн)<sup>112</sup>, що звузило базу оподаткування податку на прибуток. Крім цієї широковідомої схеми, база оподаткування штучно звужується через надмірне розширення обсягу ліцензійних платежів, витрат на послуги маркетингу, консалтингу і інжинірингу, які відносяться на валові витрати і

---

<sup>112</sup>*Бродський* оприлюднив дані про виведення капіталу українськими горілчаними та іншими компаніями [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://news.dt.ua/articles/67233>



відповідно зменшують прибуток. Досить активно також використовується трансферне ціноутворення, яке переносить прибуток у лояльніші податкові режими.

Ще однією поширеною схемою оптимізації оподаткування податком на прибуток було страхування. Суть цієї схеми полягає в тому, що частина прибутку спрямовується на страхування малоймовірних ризиків. Фактично база оподаткування підприємства зміщується на оподаткування діяльності страхових компаній, які несуть менше податкове навантаження (фактично 3 % від бруто-доходу), або через схеми перестраховування кошти взагалі виводяться за кордон.

Стосовно масштабів мінімізації оподаткування доходів фізичних осіб (хоча більшою мірою йдеться про ухиляння від сплати податку), то про них можна мати уявлення на основі аналізу податкових декларацій українських бізнесменів, політиків та вищих чиновників та їх фактичних витрат, які часто є публічно відомими.

Досить активно схеми мінімізації оподаткування використовуються частиною фізичних осіб – підприємців, які застосовують спрощену систему оподаткування, обліку та звітності. Наведемо лише найпоширеніші схеми, що активно застосовувалися до прийняття Податкового кодексу і учасниками яких є платники єдиного податку.

**1. Недекларування виручки.** Певна частина платників податків, особливо ті, які займалися роздрібною торгівлею за відсутності реєстраторів розрахункових операцій (платники єдиного податку мають право не застосовувати їх), не декларували отриману виручку в повному обсязі.

**2. Перенесення компанією, що застосовує загальну систему оподаткування, прибутку, який є джерелом сплати податку на прибуток, на платників єдиного податку,** які не сплачують податок на прибуток. Суть полягає в тому, що дохід потужної компанії розщеплюється між декількома платниками єдиного податку, що звільняє бізнес від сплати податку на прибуток. Досить відомою є схема, коли у великих торговельних комплексах працює багато платників єдиного податку, кожен з яких

контролює частину площі, або збут низки видів товару. Сума сплачених єдиних податків у такій схемі значно нижча, аніж сума податку з прибутку, який би довелося сплатити компанії, якби вона одноосібно вела торговельну діяльність на загальних умовах оподаткування.

**3. Виписка фіктивних податкових накладних** (або накладних по безтоварній поставці) або реалізація товарів за завищеними цінами з метою штучного збільшення нарахованого ПДВ, який «дружня структура» включає до податкового кредиту і вимагатиме його відшкодування з бюджету. До речі, запровадження спрощеної системи оподаткування з самого початку передбачало відсутність у платників єдиного податку права на реєстрацію платником ПДВ, але у 2005 р. воно було надано.

**4. Мінімізація оподаткування доходів окремих категорій робітників та сплати роботодавцями внесків до пенсійного та соціальних фондів.** Для оптимізації оподаткування роботодавець заохочує/змушує/стимулює робітника зареєструватися платником єдиного податку і переводить взаємовідносини з ним на контрактну (підрядну) форму співробітництва. У такому разі роботодавець уникає сплати внесків до пенсійного та соціальних фондів, а фізична особа – податку на доходи, внесків до пенсійного та соціальних фондів.

**5. Використання спрощеної системи оподаткування у сферах, з метою уникнення сплати непрямих податків (передусім, акцизних зборів).** У 2009-2010 рр. інформаційного резонансу набули випадки, коли окремі потужні нафтопереробні компанії з метою мінімізації оподаткування передали свої АЗС в управління платників єдиного податку, які таким чином не платили навіть акцизний збір з реалізації нафтопродуктів. Щоправда, ці зловживання більшою мірою стосуються роботи податкової служби. Офіційно її структури всупереч прямій забороні надали 211 фізичним особам-підприємцям та 17 юридичним особам, у реєстраційних документах яких було прописано «виробництво та роздрібний продаж підакцизних товарів», свідоцтва платника єдиного податку.

**6. Мінімізація податкових зобов'язань осіб, які займаються високодохідною професійною діяльністю** (адвокати, консультанти, юристи та ін.) Гонорари (оплата) послуг таких осіб є достатньо високими, проте податок зі своїх доходів вони сплачували на рівні найманих робітників з заробітною платою 1333 грн за місяць.

Таким чином, втрати від мінімізації оподаткування та ухиляння від сплати податків становлять досить значні суми. **Закономірно і абсолютно коректно, що завдання перекриття подібних схем є серед головних пріоритетів податкової реформи.** Цей напрям роботи може забезпечити додаткове зростання податкових надходжень без посилення фіскального тиску на діяльність сумлінних платників податків.

Боротьба з мінімізацією оподаткування та ухилянням від сплати податків може здійснюватися двома шляхами:

а) законодавчим обмеженням можливості застосування наведених вище схем (наприклад, обмеження терміну подачі ПДВ-накладних, заборона віднесення роялті до складу витрат, реформування оподаткування страхової діяльності тощо);

б) розширенням повноважень контролюючих органів, що дозволяють виявляти та ліквідувати подібні зловживання.

На наш погляд, проблемою ПКУ в питанні боротьби з мінімізацією оподаткування стало недотримання балансу між застосуванням зазначених інструментів: у ньому чітко надано перевагу розширенню функцій контролюючих органів, ніж законодавчим механізмам.

Перший варіант Податкового кодексу (законопроект № 6509), що розроблявся фіскальним блоком уряду, взагалі надавав контролюючим органам надмірно і необґрунтовано широкі повноваження. Нагадаємо, що серед іншого він скасовував презумпцію правомірності рішень платника податків, надавав податківцям можливість безакцептного списання коштів платників податків (без рішення суду), вилучати оригінали первинних документів, збільшував терміни та розширював види перевірок, надавав право отримувати інформацію, що становить банківську

таємницю, право обстежувати будь-які приміщення платників податків, включаючи житло, зобов'язував платників податків безумовно сплачувати нараховану суму податкових зобов'язань (що зафіксована в податковому повідомленні-рішенні) навіть за умови її апеляційного оскарження і багато іншого.

Досить ймовірно, що перший варіант Проекту кодексу лише створював майданчик для «псевдокомпромісів». У подальшому, знімаючи найдискусійніші норми, уряд начебто зробив «поступки». Проте якщо порівнювати кінцевий варіант Податкового кодексу з податковим законодавством 2010 р., то можна констатувати відчутне розширення повноважень контролюючих органів. Порівняно з попереднім податковим законодавством податкова служба згідно з ПКУ отримала значні додаткові права та повноваження. Серед найзначніших новацій варто навести такі.

**1. Запровадження нового виду перевірок – фактичних.** Такою є перевірка, що здійснюється контролюючими органами за місцем фактичного провадження платником податків діяльності, розташування господарських або інших об'єктів права власності такого платника щодо дотримання порядку здійснення суб'єктами господарювання розрахункових операцій, ведення касових операцій, наявності ліцензій, патентів, свідоцтв, виробництва та обігу підакцизних товарів, дотримання роботодавцем законодавства щодо укладення та оформлення трудових відносин з працівниками, а також здійснення фізичною особою підприємницької діяльності без державної реєстрації.

Фактична перевірка здійснюється за наказом керівника органу державної податкової служби **без попередження платника податків**. Підставами можуть бути:

- виявлення за результатами перевірок інших платників податків фактів, які свідчать про можливі порушення платником податків законодавства щодо виробництва та обігу підакцизних товарів, здійснення платником податків розрахункових операцій, ведення касових операцій, наявності патентів, ліцензій, свідоцтв тощо;

- отримання в законний спосіб інформації від державних органів або органів місцевого самоврядування, яка свідчить про можливі порушення платником податків законодавства щодо перерахованих у попередньому пункті питань;

- письмове звернення покупця про порушення платником податків установленого порядку проведення розрахункових операцій, касових операцій, патентування або ліцензування;

- неподання суб'єктом господарювання в установленій законом строк обов'язкової звітності про використання реєстраторів розрахункових операцій, розрахункових книжок та книг обліку розрахункових операцій, подання їх з нульовими показниками або з показниками, що не відповідають відомостям, зазначеним в обов'язковій звітності;

- виявлення за результатами попередньої перевірки порушення податкового законодавства з зазначеного кола питань;

- отримання в установленому законодавством порядку інформації про використання праці найманих осіб без належного оформлення трудових відносин та виплати роботодавцями доходів у вигляді заробітної плати без сплати податків до бюджету, а також здійснення фізичною особою підприємницької діяльності без державної реєстрації.

**2. Під час проведення перевірки посадовими особами може проводитися хронометраж господарських операцій.** Дане поняття для України нове. Хронометраж – це процес спостереження за веденням господарської діяльності платника податків, який здійснюється під час проведення фактичних перевірок та застосовується органами державної податкової служби з метою встановлення реальних показників щодо діяльності платника податків, яка здійснюється на відповідному місці її провадження.

**3. Запровадження непрямих методів.** Метод звичайної ціни й до прийняття Податкового кодексу був прописаний у Законі України «Про оподаткування прибутку

підприємств», проте так і не був реалізований на практиці. В ПКУ пропонується більш дієвий механізм. Документ містить чіткий вичерпний перелік обставин, при яких контролюючі органи можуть його застосовувати для визначення бази оподаткування та донарахування податків. Звичайна ціна може застосовуватися у випадку здійснення платником податків:

- будь-яких операцій за зовнішньоекономічними контрактами;
- бартерних операцій;
- операцій з пов'язаними особами;
- операцій з платниками податків, які застосовують інші правила або ставки оподаткування, ніж такий платник податків;
- обґрунтування визначення трансфертної ціни.

Саме в наведених типах операцій, як правило, застосовується значна кількість схем мінімізації оподаткування через зниження бази оподаткування податком на прибуток підприємств і штучного розширення податкового кредиту.

Варто звернути увагу, що метод звичайних цін поширюється на операції з суб'єктами господарювання, які працюють за спрощеною системою оподаткування. Як зазначалося, вони в окремих випадках використовуються для надання ПДВ-накладних, що потім пред'являються іншими учасниками ланцюжка з метою формування податкового кредиту. Для того, щоб штучно збільшити величину податкового кредиту, такі суб'єкти реалізують своїм «партнерам» продукцію за цінами, вищими за ринкові. Водночас видається несправедливим, що через окремих СПД під тиск податкових органів підпадають усі підприємці, які співпрацюють з платниками єдиного податку.

Ще одним непрямим методом є концепція розумної економічної причини (ділової мети). Така причина може бути наявна лише за умови, що платник податків має намір одержати економічний ефект у результаті господарської діяльності. Цей інструмент дає можливість контролюючим органам оскаржувати операції, які спрямо-

вані на мінімізацію оподаткування, не за формальними ознаками, а по суті.

Загалом варто відзначити, що наведені вище інструменти активно та ефективно використовуються в зарубіжних країнах. Запровадження таких інструментів в Україні може мати певний прогрес у питанні боротьби з мінімізацією оподаткування. Водночас існує загроза щодо зловживання їх застосуванням контролюючими органами.

**4. Запровадження податкових постів на підприємствах**, що займаються виготовленням та збутом етилового спирту та лікєро-горілочаних виробів. На податковому посту здійснюють постійний безпосередній контроль представники органу державної податкової служби. Така новація видається, як мінімум, дискусійною і навряд чи призведе до підвищення ефективності справляння акцизного податку.

**5. Розширення доступу податкової служби до інформації стосовно платників податків.** Згідно з Кодексом органи податкової служби можуть отримувати інформацію про фінансовий і майновий стан та операції платника податків від банків, нотаріусів, митниці, інших органів державної влади. Фактично, якщо будуть реалізовані всі нові повноваження контролюючих органів щодо розширення доступу до інформації, то вони зможуть формувати досить об'єктивну картину стосовно співвідношення майнового стану платника податків та обсягу сплаченого податку на доходи фізичних осіб.

Попри різку критику розширення повноважень податкової служби, яка особливо різко звучить з боку бізнесу, в більшості випадків з формальної точки ці норми все-таки видаються адекватними. Але існує низка обставин, що можуть сприяти деструктивному застосуванню нових повноважень.

**1. Асиметричність розширення прав та обов'язків контролюючих органів.** У Податковому кодексі відсутні норми щодо посилення відповідальності посадових осіб принаймні за такі грубі порушення, як відмова від прийняття податкових декларацій, неповернення підтвердженої

суми відшкодування ПДВ, розстрочення, відстрочення та списання заборгованості окремим компаніям без наявності для цього достатніх підстав, видача свідоцтв платників єдиного податку тим СПД, які не мають на це права тощо. Якщо стосовно деяких порушень у Кодексі і передбачена відповідальність, то її встановлення покладено на керівників відповідної установи контролюючого органу, що автоматично знижує ефективність, дієвість та об'єктивність застосування заходів відповідальності в умовах української дійсності. В даному контексті відсутність у ПКУ норм прямої дії стосовно відповідальності посадових осіб контролюючих органів закладає ризик безконтрольності й правого нігілізму з боку працівників контролюючих органів.

Викликає також певне незрозуміння норма, згідно з якою збитки, що завдані діяльністю чи бездіяльністю працівників податкової служби, відшкодовуються за рахунок коштів державного бюджету за відсутності майнової відповідальності посадових осіб.

**2. Можливість податкової дискримінації платників податків.** Розширення повноважень контролюючих органів у ПКУ можна назвати прийнятним і прогресивним, якщо вони застосовуватимуться для виявлення порушень податкового законодавства рівною мірою для всіх фізичних осіб – платників податків незалежно від їхнього майнового стану, посади та наближеності до влади, а також до всіх підприємств незалежно від того, хто є їх власником. Проте в Україні досягнення таких умов видається далекою перспективою.

**3. Практика застосування податкового законодавства.** Головним ризиком ефективності податкового законодавства є проблеми з дотримання його контролюючими органами на практиці. Так, згідно з чинним законодавством прямо забороняється посадовим особам податкової служби відмовляти в прийнятті податкової декларації на підставі того, що в ній зафіксовано від'ємне значення нарахованого податку. Тим не менш подібні зловживання залишаються досить поширеними. У даному контексті навіть сприятливе для бізнесу податкове



законодавство не буде гарантією покращення фіскального простору. Акцент потрібно робити не тільки на розбудові правової бази, а й на формуванні конструктивних відносин між податковою та платниками податків.

Окрім наведених ризиків, відзначимо два фундаментальні зауваження щодо розширення повноважень контролюючих органів у ПКУ. **По-перше, ефективні конкурентоспроможні податкові системи європейських країн побудовані на принципі мінімізації спілкування контролюючих органів та платника податку**, відтак, суб'єктивного впливу на питання оподаткування. Зменшення втручання контролюючих органів у господарську діяльність підприємств матиме наслідком зменшення транзакційних витрат бізнесу та видатків бюджету на утримання податкової служби. На жаль, наразі Україна рухається в протилежному напрямі.

**По-друге, вирішення окремих проблем потребує комплексного підходу**, який поряд з реформою податкової системи потребує змін в інших сферах економіки. Показовою є ситуація з мінімізацією нарахування та сплати податку на прибуток. Податкова служба отримала широкі повноваження щодо контролю за достовірністю і повнотою нарахування цього податку, в ПКУ прописана детальна регламентація того, що можна, а що не можна включати до доходів та витрат на собівартість продукції. Але видається очевидним, що будь-який кваліфікований бухгалтер навіть за таких умов знайде можливість звужити базу оподаткування легітимними методами. Уряду необхідно боротися не з наслідками, а з причиною проблеми мінімізації податку на прибуток. В європейських країнах система оподаткування побудована таким чином, що контроль над достовірністю та повнотою нарахування податку покладений власниками підприємств на їхніх керівників. Оскільки розподіл прибутку є єдиним механізмом легального отримання доходів від прав корпоративної власності, завдання максимізації прибутку (і відповідно бази оподаткування корпоративного податку) для керівників західних компаній є пріоритетним. У такому разі ефективне адміністрування даного податку не

потребує ані колосального штату контролюючих органів, ані деталізованого до дрібниць законодавства.

Загалом значну частину схем мінімізації оподаткування можна усунути за допомогою «вбудовування» відповідних механізмів у законодавче поле, які нівелюють функціонування подібних схем, не розширюючи повноваження контролюючих органів. Головним завданням останніх є мобілізація якомога більшого обсягу коштів до бюджету, тому чим більше можливостей їм надавати, тим автоматично зростатиме фіскальний тиск на економіку навіть при зниженні номінальних ставок. Відтак, мусимо констатувати, що в ході податкової реформи щодо підвищення ефективності боротьби з мінімізацією оподаткування та ухилянням від сплати податків були впроваджені не найоптимальніші механізми.

#### 4.4. ЗМІНИ В АДМІНІСТРУВАННІ ПОДАТКУ НА ПРИБУТОК ПІДПРИЄМСТВ

Серед загальнодержавних податків у системі оподаткування України найзначніших змін у Податковому кодексі порівняно з попереднім податковим законодавством зазнав податок на прибуток підприємств. Відчутні зміни стосуються не лише ставки податку, а й порядку його адміністрування.

Останніми роками ефективність механізму адміністрування податку на прибуток підприємств значно знизилася попри номінальне зростання його надходжень (рис. 4.5).



**Рис. 4.5. Фіскальна ефективність податку на прибуток, %**

Для платників податку головною проблемою є надмірні затрати на ведення обліку та підготовку звітності. За даними дослідження «Вартість дотримання податкового законодавства», підготовленого Світовим банком спільно з Міжнародною фінансовою корпорацією (МФК), середні витрати часу вітчизняного підприємства на здійснення всіх операцій обліку податку на

прибуток (включаючи витрати часу на вивчення податкового законодавства, ведення податкового обліку, підготовку звітності, сплати податку) в 2008 р. становили 280 людино-годин, що в декілька разів більше, аніж затрачують європейські компанії на ці операції. В грошовому вираженні затрати корпоративного сектору на адміністрування податку на прибуток в Україні у 2008 р. становили понад 1 млрд грн.

Основна причина значних часових та грошових затрат адміністрування податку на прибуток на корпоративному рівні полягає в тому, що в Україні податковий та бухгалтерський обліки фінансових результатів до прийняття ПКУ значно відрізнялися. Нагадаємо, що для визначення бази оподаткування та нарахування податку Законом України «Про оподаткування прибутку підприємств» від 22.05.1997 р. № 283/97-ВР були встановлені правила, що відрізняються від тих, які застосовувалися в бухгалтерському обліку. Через методологічні розбіжності бухгалтери вели одночасно два види обліку одного податку.

Крім того, серйозною проблемою було те, що система податкового обліку регулярно коригувалася парламентом, а в деяких випадках навіть урядом (яскравим прикладом є низка постанов Кабінету Міністрів України 2009 р.)<sup>113</sup>. Постійно змінювалися умови включення окремих витрат до складу валових (курсові різниці, сумнівна та безнадійна заборгованість, фінансові витрати тощо), досить часто переглядалися методи визначення окремих статей доходів та витрат, час від часу запроваджувалися значніші зміни, наприклад, понижуючі коефіцієнти для амортизаційних відрахувань тощо.

**З точки зору інтересів уряду проблема податку на прибуток полягала в тому, що він не був достатньо фінансово ефективним. 300 підприємств забезпечували 80 %**

---

<sup>113</sup>*Деякі питання адміністрування податків, зборів (обов'язкових платежів) : розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.07.2009 р. № 757-р; Про врегулювання деяких питань адміністрування податку на прибуток : постанова Кабінету Міністрів України від 26.08.2009 р. № 895.*

надходжень цього податку. Більшість вітчизняних підприємств, використовуючи прогалини в законодавстві, навчилася легально мінімізувати нарахування податку на прибуток. Існує багато схем, застосування яких дозволяє штучно звузити базу оподаткування (див. п. 4.3).

Податок сплачувався більшою мірою завдяки неформальним домовленостям між бізнесом та місцевими інспекціями на нижчому рівні та власниками потужних фінансово-промислових груп та центральним керівництвом держави – на вищому. Якщо ж скасувати цей адміністративний важіль, то доходи бюджету від справляння податку на прибуток різко зменшилися б навіть за економічного пожвавлення.

У Податковому кодексі зроблено досить перспективні кроки, щоб підвищити фіскальну ефективність податку на прибуток, одночасно знизивши податковий тиск на прибуток та затрати на адміністрування. Серед позитивних зрушень виділимо такі.

**По-перше, відчутно знижується номінальна ставка податку.** У кінцевому підсумку вона знизиться з 25 % до 16 % у 2014 р. Україна дійсно матиме одну з найнижчих номінальних ставок. Це наблизить її до групи країн-нових членів Європейського Союзу (що особливо важливо, до країн Центрально-Східної Європи) (рис. 4.6).

Низькі ставки податку на прибуток зазвичай застосовують країни з меншим рівнем економічного розвитку для отримання конкурентних переваг у змаганні за залучення капіталу шляхом створення максимально сприятливого фіскального простору.

Разом з тим у контексті проведення податкової реформи українському уряду необхідно пам'ятати, що низька номінальна ставка на прибуток не означає автоматичного формування найбільш конкурентоспроможного фіскального простору на теренах Центрально-Східної Європи, на чому наголошували розробники ПКУ. Конкурентоспроможність податкової системи залежить більшою мірою від реальної ставки податку та від простоти та прозорості його адміністрування. І в цьому Україна поступається своїм конкурентам.

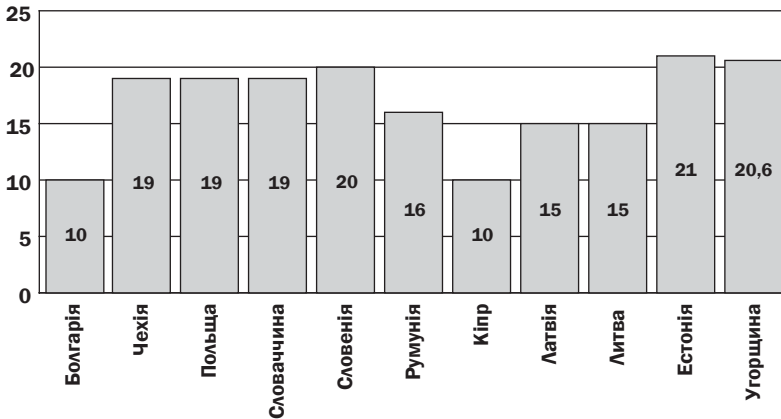


Рис. 4.6. Граничні ставки податку на прибуток у деяких країнах ЄС, %

Другою значною новацією Податкового кодексу в частині реформування податку на прибуток є спроба зближення бухгалтерського та податкового обліків. Прибуток для оподаткування визначатиметься на основі даних бухгалтерського обліку з урахуванням тимчасових та постійних податкових різниць.

Замість понять «скоригований валовий дохід» та «валові витрати» у Податковому кодексі база оподаткування податку на прибуток підприємств визначається у спосіб зменшення суми доходів звітного періоду на собівартість реалізованих товарів, виконаних робіт, наданих послуг та суму інших витрат.

Доходи формуються з двох складових: «доходу від операційної діяльності» (дохід від реалізації товарів, виконаних робіт, наданих послуг) та «інших доходів» (доходи у вигляді дивідендів, отриманих від нерезидентів; доходи від операцій оренди/лізингу; суми штрафів та/або неустойки чи пені, отримані за рішенням сторін договору або відповідних державних органів, суду; вартість товарів, робіт, послуг, безоплатно отриманих платником податку, визначена на рівні не нижче звичайної ціни; суми безповоротної фінансової допомоги, безнадійної кредиторської заборгованості).

Аналогічним чином класифікуються і витрати підприємств. Вони включають «витрати операційної діяльності» та «інші витрати».

До операційних витрат відносять витрати, матеріалізовані у собівартості товарів, робіт чи послуг. Собівартість придбаних та реалізованих товарів формується відповідно до ціни їх придбання з урахуванням ввізного мита і витрат на доставку та доведення до стану, придатного для продажу. У новій системі податкового обліку виокремлюються такі статті витрат, що складають собівартість товару (послуги):

- прями матеріальні витрати;
- прями витрати на оплату праці;
- амортизація виробничих основних засобів та нематеріальних активів, безпосередньо пов'язаних з виробництвом;
- загальновиробничі витрати, які відносяться на собівартість виготовлених та реалізованих товарів, виконаних робіт, наданих послуг;
- вартість придбаних послуг, прямо пов'язаних з виробництвом.

Відзначимо, що в Кодексі прописана досить важлива норма, згідно з якою до складу операційних витрат включаються всі інші виробничі витрати, що можуть бути безпосередньо віднесені до собівартості конкретного товару. Напередодні прийняття ПКУ існувало побоювання, що витрати формуватимуться за принципом «включаються лише ті, що вказані в Кодексі». Проте уряд зайняв лояльнішу позицію у цьому питанні до платників податку: до витрат можуть включатися всі витрати, не заборонені Кодексом.

Досить детально класифікуються «інші витрати». До них належить низка підгруп:

- 1) адміністративні витрати, спрямовані на обслуговування та управління підприємством (організаційні та представницькі витрати, витрати на проведення річних та інших зборів органів управління, службові відрядження, утримання апарату управління підприємством, оперативна оренда (у тому числі оренда легкових автомобілів),

придбання паливно-мастильних матеріалів, страхування майна, амортизація, ремонт, опалення, освітлення, водопостачання, водовідведення, охорона, винагороди за консультаційні, інформаційні, аудиторські та інші послуги, що отримує платник податку для забезпечення господарської діяльності);

2) витрати на збут, що включають витрати, пов'язані з реалізацією товарів, виконанням робіт, наданням послуг (витрати на пакувальні матеріали, ремонт тари, оплата праці та комісійні винагороди продавцям, торговим агентам та працівникам підрозділів, що забезпечують збут, витрати на рекламу та дослідження ринку (маркетинг), витрати на транспортування, перевалку і страхування товарів, транспортно-експедиційні послуги, витрати на гарантійний ремонт і гарантійне обслуговування тощо);

3) інші операційні витрати (суми нарахованих податків та зборів, єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування, витрати на інформаційне забезпечення господарської діяльності платника податку, придбання літератури, оплату інтернет-послуг і передплату спеціалізованих періодичних видань);

4) фінансові витрати (відсотки за користування кредитами та позиками, випущеними облігаціями, фінансовою орендою тощо);

5) інші витрати звичайної діяльності (крім фінансових витрат), що не пов'язані безпосередньо з виробництвом та/або реалізацією товарів, виконанням робіт, наданням послуг (добровільні внески до бюджету та різних фондів, добровільні внески на соціальні цілі чи спеціалізованим організаціям).

Розгалужена та диференційована класифікація витрат у новій системі податкового обліку дозволить контролюючим органам виявляти схеми мінімізації податку вже за результатами камеральної перевірки, що має зменшити кількість та тривалість виїзних перевірок для сумлінних платників податків. Зрозуміло, що контролюючі органи мають відразу запідозрити в мінімізації оподаткування, скажімо, підприємство гірничо-металургійного комплексу, якщо «інші витрати» у рази



перевищуватимуть «операційні». Фактично після впровадження нової моделі податкового обліку податківці мають можливість наочно відстежувати напрями використання доходу і залежно від спеціалізації підприємства робити певні висновки щодо доцільності всебічної перевірки підприємства.

З формули визначення бази оподаткування вилучені амортизаційні відрахування. Це пов'язано з тим, що амортизація Податковим кодексом включається до витрат. Вона диференціюється залежно від виду витрат. Окремо має розраховуватися:

а) амортизація виробничих основних засобів та нематеріальних активів, безпосередньо пов'язаних з виробництвом товарів, виконанням робіт, наданням послуг (в рамках визначення «витрат операційної діяльності»);

б) амортизація основних засобів та нематеріальних активів (у рамках визначених груп витрат за статтею «інші витрати»).

**Третім фундаментальним нововведенням, що органічно впливає зі спроби зблизити бухгалтерський та податковий обліки, є зміна методу визнання доходів та витрат.** При розробці та коригуванні попередньої системи податкового обліку уряд тяжів до застосування методу першої події при визначенні доходів та касового методу при визначенні витрат (таким чином максимально розширюється база оподаткування). Податковий кодекс встановлює, що при визначенні дати отримання доходів застосовується метод нарахувань, тобто за датою переходу права власності на товар або за датою складення та підписання акта в разі надання послуг незалежно від фактичного надходження коштів. У свою чергу витрати, що формують собівартість реалізованих товарів, виконаних робіт, наданих послуг, визнаються витратами того звітного періоду, в якому визнано доходи від реалізації таких товарів, виконаних робіт, наданих послуг.

Варто зазначити, що перехід до методу нарахувань при визначенні доходів в умовах зростання дебіторської заборгованості й зменшення практики авансової оплати поставок товарів та послуг (що актуально для періодів

охладження економіки) може негативно вплинути на фінансовий стан підприємств. База оподаткування фактично включатиме ще не отримані кошти, тобто підприємства платитимуть податок з прибутку, якого ще не існує.

Касовий метод у Податковому кодексі застосовується в досить обмеженому переліку випадків. За таким методом зараховуються в окремих випадках цільові трансферти з бюджету та соціальних фондів, суми штрафів та/або неустойки чи пені від контрагентів чи державних органів влади за компенсацію збитків чи втраченої вигоди та в низці інших випадків.

**Четвертим важливим блоком новацій Податкового кодексу варто зазначити розширення бази оподаткування за рахунок заборони віднесення окремих витрат до таких, що враховуються для визначення бази оподаткування податку на прибуток.** Найдискусійнішим стала заборона враховувати витрати, здійснені у зв'язку із придбанням товарів, робіт, послуг та інших матеріальних і нематеріальних активів у фізичної особи – підприємця, який сплачує єдиний податок (за винятком ФОП – платника єдиного податку, який здійснює діяльність у сфері інформатизації). Мета цієї норми зрозуміла – таким чином розробники ПКУ намагалися звузити сферу застосування спрощеної системи оподаткування, але такий захід порушує принцип нейтральності податкової системи. При формальному збереженні спрощена система оподаткування стає неконкурентоспроможною. Від застосування такого обмеження програє в першу чергу реальний бізнес, що втратить ринки. А платники єдиного податку, які займаються мінімізацією оподаткування, й надалі успішно здійснюватимуть операції з платниками податків, які працюють на загальній системі оподаткування, оскільки вигода від мінімізації оподаткування в таких випадках дозволяє покрити додаткові витрати.

Частина обмежень хоча й викликає невдоволення підприємців, але набула актуальності лише через те, що самі підприємці активно займалися мінімізацією оподаткування. Податковим кодексом забороняється відносити до витрат та відповідно зменшувати базу оподаткування:

- оплату придбаних у нерезидента послуг (робіт) з консалтингу, маркетингу, реклами в обов'язі, що перевищує 4 % доходу платника податку від реалізації за попередній рік (без врахування ПДВ та акцизного податку). При цьому до складу витрат не включаються у повному обов'язі витрати на наведені вище послуги у разі, якщо особа, на користь якої здійснюються відповідні платежі, є нерезидентом, що має офшорний статус;

- оплату наданих нерезидентом послуг (робіт) з інжинірингу, якщо особа, на користь якої нараховуються платежі, є нерезидентом, що має офшорний статус або не є фактичним отримувачем (власником) такої плати за послуги.

Крім того, дещо розширено обмеження з низки інших видатків підприємств. Такі обмеження спрямовані на перекриття поширених схем мінімізації оподаткування і з точки зору державних інтересів є абсолютно обґрунтованими, хоча певні категорії підприємств (навіть сумлінних платників податків) вимушені будуть перебудувати відносини зі своїми іноземними партнерами.

**П'ятим важливим нововведенням ПКУ є зміна класифікації та правил розрахунку амортизаційних відрахувань.** Податковим кодексом запроваджено розподіл основних засобів та інших необоротних активів за 16 групами. Передбачено 5 методів нарахування амортизації. Позитивним досягненням в умовах недоінвестованості економіки є те, що Кодекс збільшує норми амортизації, а для груп 4 (машини та обладнання) та 5 (транспортні засоби) передбачена можливість застосування методу прискореного зменшення залишкової вартості.

Серед позитивів для бізнесу відзначимо також те, що Податковий кодекс закріплює право і можливість платника податку відносити річний збиток на витрати наступного звітного періоду (кварталу). Нагадаємо, що уряди часто закладали в закони про бюджет норму про заборону переносити збитки на наступний рік.

Говорячи про слабкі місця змін в адмініструванні податку на прибуток, зупинимося на двох найбільш вагомих.

**По-перше, попри наближення податкового обліку до бухгалтерського, перший все ще залишається надто**

**грозмізким та затратним.** Розробники ПКУ намагалися переkritи головні схеми мінімізації оподаткування, детально виписуючи що можна, а що не можна враховувати при розрахунку бази оподаткування. Проте доки не буде створено умови для того, щоб підприємства самі були зацікавлені в декларуванні прибутку, їхні бухгалтери знаходитимуть нові та нові прогалини в законодавстві для мінімізації оподаткування. Відповідно уряд вимушений буде вносити додаткові законодавчі обмеження, дедалі ускладнюючи адміністрування податку на прибуток. Таке змагання може тривати безкінечно.

У цьому контексті для України був би цікавий досвід розвинених країн. Менеджери західних компаній, на відміну від українських, не виводять кошти, а, навпаки, досить часто йдуть навіть на маніпуляції, щоб максимізувати прибуток та відповідно базу оподаткування податку на прибуток. Це обумовлено тим, що, по-перше, власники корпорацій можуть отримати дохід від своїх майнових прав лише через виплати дивідендів; по-друге, більший прибуток означає більшу вартість акцій, а отже і можливість залучення більшого обсягу коштів на фондових ринках.

**По-друге, серед однозначних вад варто назвати скасування можливості платників податку подавати консолідовану звітність.** В економічно розвинених країнах нині, навпаки, обговорюється необхідність максимальної агрегації звітності, навіть на рівні груп компаній.

Загалом Податковий кодекс стосовно податку на прибуток є досить компромісним для підприємців та держави. Головне питання в тому, яким чином нове законодавство застосовуватиметься контролюючими органами на практиці. Крім того, досить важливим видається психологічний аспект. Якщо вітчизняні ФПГ, наближені до влади, й надалі мінімізуватимуть оподаткування навіть за ставки 16 %, а контролюючі органи займуть позицію спостерігача, попри розширені повноваження, то платити податок перестануть й всі інші підприємства. У такому разі ефективність усіх нинішніх позитивних нововведень буде девальвована, а механізм нарахування податку на прибуток знову перейде на «договірну» основу.

#### 4.5. РЕФОРМА ПОДАТКУ НА ДОХОДИ ФІЗИЧНИХ ОСІБ

Податок на доходи фізичних осіб в Україні є одним із найпроблемніших. Основний фіскальний тягар несуть найбідніші верстви населення, тоді як заможні громадяни через широко поширену практику приховування доходів сплачують незначні суми. Навіть запровадження у 2004–2007 рр. найнижчої ставки в Європі в розмірі 13 % не змусило таких громадян легалізувати реальні статки. Через це політика «пряника» в питаннях адміністрування податку на доходи фізичних осіб мала б бути вже давно згорнута як неефективна, а головна увага приділена жорсткій боротьбі з ухилянням від сплати податку.

**У західних економічно розвинених країнах податок на доходи фізичних осіб є головним фіскальним податком.** Це обумовлено специфікою західної філософії податкової політики.

По-перше, в західних податкових системах домінуючими є прямі податки, які є справедливішими і дієвішими щодо дотримання принципу залежності рівня оподаткування від платоспроможності платника податку. Відповідно, замість високих ставок непрямих податків, які здійснюють фіскальний тиск на платників безвідносно до їхніх доходів, для систем оподаткування західних країн характерні високі ставки прямих податків, головним серед яких є податок на доходи фізичних осіб (персональний податок). Така система вважається соціально справедливою та економічно ефективною.

По-друге, однією із головних функцій системи державних фінансів країн ЄС є забезпечення високих соціальних стандартів життя населення. Оскільки соціальні трансферти є механізмом вирівнювання доходів різних верств населення, цілком логічним є те, що розмір таких трансфертів має залежати від рівня добробуту громадян. Тому з метою формування справедливої і зрозумілої системи державних фінансів у багатьох європейських країнах

видатки на соціальні трансферти та в окремих випадках на соціальне страхування фінансуються лише з бюджетних надходжень від податку на доходи фізичних осіб. Відповідно забезпечення високих соціальних стандартів потребує високого фіскального навантаження на доходи фізичних осіб, що є чинником тенденції зростання ставок податку та розширення бази оподаткування.

З технічної точки зору податок на доходи громадян характеризується легкістю його адміністрування за умови високої платіжної дисципліни та ефективної системи контролю за достовірністю та повнотою декларування доходів громадян. У країнах ЄС-27 надходження цього податку у середньому складають 8,1 % ВВП, хоча в межах регіону даний показник відчутно різниться від 2,8 % у Словаччині до 25,3 % в Данії. Ставки податків також значно варіюються: від 15 % у Латвії до максимальної граничної ставки 53,7 % у Бельгії. Відзначимо таку тенденцію: **в країнах з ефективними податковими системами (Західна Європа, США) персональний податок має тенденцію прогресивності, у країнах – нових членах ЄС застосовується здебільшого пласка шкала.**



Рис. 4.7. Фіскальна ефективність податку на доходи фізичних осіб, %

В Україні податок на доходи фізичних осіб забезпечує меншу частку бюджетних надходжень (рис. 4.7).

Враховуючи досить низьку номінальну ставку, зазначений податок є достатньо фіскально-ефективним. Проте він має серйозні внутрішні фундаментальні вади, які негативно впливають на сприйняття його суспільством.

**Головною проблемою є те, що податок на доходи фізичних осіб в Україні не є нейтральним та соціально справедливим. Як вже зазначалося, бідні верстви населення у структурі власних витрат сплачують значно більший обсяг податку, аніж заможні.** Це обумовлено тим, що для більшості громадян з невисокими статками єдиним джерелом доходу є заробітна плата. Оскільки функції утримання податку покладені на податкового агента (роботодавця), можливості щодо мінімізації оподаткування у штатних працівників невеликі. Перелік же підстав для легітимного зменшення рівня податкового тиску на зароблений дохід є вкрай обмеженим. До прийняття ПКУ податкова соціальна пільга складала до 50 % мінімальної заробітної плати лише для тих осіб, місячна заробітна плата яких не перевищувала рівень, що визначався як добуток мінімального прожиткового мінімуму та коефіцієнта 1,4. В принципі це позитивна європейська практика, проте номінальний прожитковий мінімум в Україні є дуже далеким від реального, тому навіть громадяни, які мають дещо вищий дохід, досить часто є вкрай бідними, хоча держава розглядає їх як платоспроможних.

Разом з тим громадяни з високим рівнем доходів, у яких заробітна плата – лише одне з джерел доходів і досить часто далеко не головне, мають низку можливостей щодо зменшення фіскального тиску.

По-перше, у них більші можливості щодо ухиляння від сплати податків через певний соціальний та майновий статус. Більшість українських чиновників та політиків декларують мізерні статки, але їздять на наддорогих автомобілях і живуть у дорогих будинках. При цьому в Україні ще не було випадку, щоб хоча б одного з них притягнули до кримінальної відповідальності за ухиляння від сплати

податку. Ширші права та безкарність, очевидно, забезпечуються статусом, посадою та можливістю «вирішувати питання» з податковою службою.

По-друге, до прийняття Податкового кодексу пасивний інвестиційний дохід взагалі не оподатковувався. Очевидно, що така система була вигідна передусім для заможних верств населення, оскільки щоб робити інвестиції, необхідно заробляти досить значні кошти.

По-третє, в Україні існує законодавче верхнє обмеження розміру заробітної плати, на яку нараховують страхові внески. У 2010 р. таке обмеження становило 13830 грн. Тобто, навіть якщо заробітна плата співробітника компанії складає мільйон гривень, для визначення внесків на соціальне страхування (у тому числі пенсійного) застосовуватиметься база в розмірі наведеної суми. Така система дозволяє знижувати фіскальний тиск по мірі збільшення заробітної плати.

**Загалом податок на доходи фізичних осіб в Україні фактично є регресивним, тобто чим менше заробляєш, тим більше сплачуєш податку. Результатом цього є те, що більшу частину бюджетних надходжень цього податку формують громадяни із заробітною платою, нижчою ніж середня.**

У країнах ЄС, попри високі ставки персонального податку, основний фіскальний тягар, навпаки, несуть заможні громадяни. Для незаможних жителів досить активно застосовується або звільнення від сплати податку, або *tax allowance* (податкове вирахування), тобто певний обсяг доходу, що вилучається з бази оподаткування податку на доходи фізичних осіб. При цьому розмір *tax allowance* додатково може бути збільшений на певні суми видатків громадянина, зокрема на оплату освіти та медичних послуг, утримання дітей тощо.

Загалом в ЄС вважається, що в особи має залишитися такий розмір доходу, який є достатнім для забезпечення прожиткового мінімуму, тому оподатковувати дохід, що нижчий прожиткового мінімуму, не має сенсу. Так, у Словаччині звільняються від оподаткування персональним податком особи, річний дохід яких не перевищує



4 тис. євро, в перерахунку на українську валюту це майже 43 тис. грн.

Крім того, оподаткування доходів найбідніших верств населення, що перевищують прожитковий мінімум, але не є значними, часто здійснюється за зниженими номінальними ставками. Наприклад, у Великобританії – за ставкою 10 % (тоді як найзаможніших – за ставкою 50 %), Португалії – 10,5 % (42 %), Франції – 14,8 % (45,8 %).

Завдяки комплексу зазначених заходів реальна ставка податку на дохід незаможних громадян в країнах ЄС є або від'ємною (окрім того, що податок не стягується, з бюджету ще і надаються субсидії), або вкрай низькою. За дослідженням Національного інституту стратегічних досліджень, для найманого працівника, який отримує дохід на рівні середньої зарплати та має на утриманні двох дітей і дружину, реальна податкова ставка складає в Німеччині «мінус» 2,8 %, у Греції – 0,6 %, в Іспанії – 3,4 %, у Великобританії – 8,7 %. У країнах Центральної Європи з перехідною економікою (Угорщина, Польща, Словаччина, Чехія) фактичний рівень оподаткування коливається від «мінус» 5,3 % (Словаччина) до «плюс» 5,3 % (Чехія)<sup>114</sup>.

Таким чином, найбідніші верстви населення країн ЄС або взагалі не сплачують персональний податок (а часто, навпаки, ще й отримують доплати), або сплачують невелику частку свого доходу. Така політика є прикладом ефективного застосування принципу соціальної справедливості податкових систем.

В Україні ж реальна ставка податку на доходи фізичних осіб для незаможного найманого працівника складає 14,5 % (із врахуванням пільг, знижок та винятків). Вищою, ніж в Україні, є фактична ставка оподаткування громадян з низькими та середніми доходами тільки у скандинавських країнах (24–26 %) та Бельгії (15,2 %).

---

<sup>114</sup>Пищуліна, О. М. Системні вади ринку праці України та пріоритети його реформування : аналіт. доп. / О. М. Пищуліна, О. П. Коваль, О. О. Кочемировська ; за ред. Я. А. Жаліла. – К. : НІСД, 2010. – 47 с.

Підкреслимо, що поняття «низький дохід» в Україні та скандинавських країнах відчутно різняться.

Прийнятий Податковий кодекс у питанні податку на доходи фізичних осіб, як і в багатьох інших аспектах, містить низку позитивних новацій, хоча і не вирішує певні фундаментальні проблеми (боротьба з ухилянням від сплати податку, зменшення фіскального тиску на доходи незаможних громадян тощо). Обумовлено це тим, що головним завданням перед розробниками ПКУ було збільшення доходів бюджету, тому більшість змін прямо чи опосередковано спрямовані на реалізацію цієї мети.

Серед головних нововведень у функціонуванні податку на доходи фізичних осіб варто зазначити такі.

**І. Запровадження де-факто прогресивної ставки податку.** Податковим кодексом збережена ставка податку на рівні 15 % як основна, але запроваджено низку додаткових ставок, що роблять даний податок прогресивним. Зокрема, підвищена ставка в розмірі 17 % застосовується у разі, якщо загальна сума отриманих платником податку доходів у звітному податковому періоді перевищує десятикратний розмір мінімальної заробітної плати. Ця норма є абсолютно обґрунтованою, попри те, що закономірно викликає певне невдоволення. Водночас без підвищення ефективності роботи податкової служби щодо виявлення незадекларованих доходів така норма не призведе до очікуваного зростання надходжень податку з фізичних осіб.

Кодексом також запроваджується знижена ставка податку. Ставка в розмірі 10 % застосовується до оподаткування заробітної плати шахтарів – працівників, які видобувають вугілля, залізну руду, руди кольорових і рідкісних металів, марганцеві та уранові руди, працівників шахтобудівних підприємств, які зайняті на підземних роботах повний робочий день та 50 % і більше робочого часу за рік. За ставкою 10 % також оподатковуватиметься заробітна плата працівників державних аварійно-рятувальних служб. Практика диференціації ставки податку залежно від виду діяльності є малоефективною і лише ускладнить адміністрування податку та спровокує

лобіювання запровадження знижених ставок для інших категорій робітників. Раціональнішим рішенням було б встановлення наведеним вище категоріям працівників доплат за складний та шкідливий характер праці.

**II. Запровадження окремих механізмів зниження податкового тиску на доходи громадян.** Податковим кодексом передбачається три види винятків, що зменшують фіскальний тиск на доходи населення.

**1. Доходи, що не включаються до бази оподаткування.** Традиційно до них належить широкий перелік різних статей доходів громадян, що з економічної точки зору дійсно не призводять до відчутного збільшення статків і, як правило, мають цільовий соціальний характер. Єдиний пункт, який викликає зауваження, це те, що при визначенні бази оподаткування не враховується сума доходів, отриманих платником податку у вигляді процентів, що нараховані на цінні папери, емітовані Міністерством фінансів України. Подібна норма призведе до порушення принципу нейтральності податку, оскільки змінює поведінку інвесторів.

**2. Податкові знижки, що звужують базу оподаткування.** Податкова знижка надає право на зменшення загального річного оподаткованого доходу на суму документально підтверджених витрат. Відповідно до Податкового кодексу такими можуть бути:

- частина суми процентів, сплачених платником податку за користування іпотечним житловим кредитом;
- пожертвування або благодійні внески неприбутковим організаціям;
- оплата середньої професійної або вищої освіти платника податку та/або члена його сім'ї першого ступеня споріднення;
- вартість платних послуг з лікування платника податку або члена його сім'ї першого ступеня споріднення;
- сума витрат платника податку на сплату додаткових (окрім обов'язкових) страхових та пенсійних внесків до недержавних фондів та банків;
- сума коштів, витрачених на переобладнання транспортного засобу на використання біоетанолу, біодизелю,

стиснутого або скрапленого газу, інших видів біопалива;

- сума витрат на сплату видатків на будівництво (придбання) доступного житла.

Зауважимо, що загальна сума податкової знижки не може перевищувати суми річного загального оподаткованого доходу платника податку.

**3. Податкові соціальні пільги, які зменшують суму загального місячного оподаткованого доходу, отриманого від одного роботодавця у вигляді заробітної плати.** Податкова соціальна пільга застосовується до доходу, нарахованого на користь платника податку протягом місяця як заробітна плата, якщо розмір його доходу не перевищує місячного прожиткового мінімуму для працездатної особи, помноженого на 1,4. Податкова соціальна пільга складає:

- 100 % розміру прожиткового мінімуму для працездатної особи;

- 100 % розміру прожиткового мінімуму для працездатної особи для платника податку, який утримує двох чи більше дітей віком до 18 років, – у розрахунку на кожну таку дитину;

- 150 % розміру прожиткового мінімуму для одиноких батьків (опікунів, піклувальників), громадян, які утримують дітей з обмеженими фізичними можливостями, громадян, які є учнями, студентами та аспірантами, а також низки пільговиків (учасників бойових дій, чорнобильців та ін.);

- 200 % розміру прожиткового мінімуму громадян, які отримали звання Героїв, є учасниками бойових дій, інвалідами I і II груп, колишніми в'язнями концтаборів, гетто та ін.

Податкова соціальна пільга є єдиним механізмом у Податковому кодексі, який чітко спрямований на зниження податкового тиску на доходи незаможних громадян. Водночас перелік соціальних податкових пільг є вкрай обмеженим і недостатнім. Він значно вужчий, аніж перелік підстав, що дають право на податкову знижку, яка зменшує більшою мірою фіскальний тиск на доходи заможних громадян.

Загалом розробники Податкового кодексу не приділили достатньої уваги проблемі відновлення принципу соціальної справедливості податку. Це пояснюється тим, що оскільки, як було зазначено вище, більшу частину доходів бюджету від справляння податку на доходи фізичних осіб формують незаможні громадяни, відчутне зниження фіскального навантаження на них призведе до значних втрат бюджетних коштів.

**III. Оподаткування пасивного інвестиційного доходу.** Досить прогресивним нововведенням стало запровадження оподаткування всього спектра пасивних інвестиційних доходів. За ставкою 5 % бази оподаткування нараховуватимуться зобов'язання з таких джерел доходу:

- процентний дохід від депозитів;
- процентний дохід за іменним ощадним (депозитним) сертифікатом;
- процент на вклад (депозит) члена кредитної спілки у кредитній спілці;
- дохід, який виплачується компанією, що управляє активами інституту спільного інвестування, на розміщені активи відповідно до закону;
- дохід за іпотечними цінними паперами (іпотечними облігаціями та сертифікатами);
- дохід у вигляді відсотків (дисконту), отриманий власником облігації від їх емітента;
- дохід за сертифікатом фонду операцій з нерухомістю та дохід, отриманий платником податку внаслідок викупу (погашення) управителем сертифікатів фонду операцій з нерухомістю в порядку, визначеному в проспекті емісії сертифікатів;
- доходи у вигляді дивідендів.

Відзначимо, що європейська податкова система взагалі розглядає доходи з наведених вище джерел лише як одну із форм доходів громадянина, а тому вони підлягають оподаткуванню за основною ставкою. Зрозуміло, що отримувати дохід з таких джерел мають можливість досить заможні люди, тому застосування зниженої ставки є досить дискусійним.

Водночас останнім часом більшість європейських країн відмовляються від оподаткування дивідендів. Вважається, що корпорація – це лише форма організації бізнесу, а доходи від нього вже оподатковані на стадії оподаткування прибутку. В умовах, коли дивіденди не оподатковуються, їх виплата стає привабливим каналом отримання інвестором прибутку від майнових прав (замість інших схем, на кшталт виведення прибутку в офшори). Це сприяє підвищенню прозорості корпоративного сектору, покращенню фінансових результатів корпорацій, зменшенню практики мінімізації податку на прибуток. Таким чином, існує ризик, що запровадження податку на дивіденди в Україні призведе лише до того, що компанії знизять суми їх виплати і нададуть перевагу іншим формам розподілу прибутку (як правило, тіньовим). У даному контексті оподаткування дивідендів у нинішніх умовах видається необґрунтованим і матиме більше негативних наслідків, ніж позитивних.

Загалом Податковий кодекс щодо адміністрування податку на доходи фізичних осіб практично не зменшив фіскальний тиск на доходи незаможних громадян, підвищив його для громадян з доходами вищими за середні (які мають депозити чи володіють корпоративними правами) і не зробив жодного прогресивного кроку у боротьбі з поширеною практикою ухиляння від сплати податків, особливо українськими бізнесменами та чиновниками. Проблема соціальної несправедливості зазначеного податку залишилася невирішеною.

#### 4.6. МЕХАНІЗМИ УДОСКОНАЛЕННЯ ПДВ

ПДВ з часу його запровадження залишався найпроблемнішим елементом системи оподаткування України з точки зору ефективності адміністрування. Він є головним джерелом податкових надходжень державного бюджету України, на нього припадає понад половина всіх зібраних податків і майже 36 % загальних доходів державного бюджету.

В окремі періоди обсяг мобілізації податку до державної казни сягав понад 9 % ВВП (рис. 4.8). Його висока частка в податкових надходженнях зберігалася навіть в умовах фінансово-економічної кризи, що пояснюється меншою чутливістю бази оподаткування до коливань економічної кон'юнктури, аніж бази оподаткування прямих податків. У 2010 р. даний показник знизився, проте це обумовлено не зниженням його фіскальної ефективності, а погашенням боргів з відшкодування ПДВ минулих періодів.



Рис. 4.8. Динаміка питомої ваги ПДВ у доходах державного бюджету в 2002–2010 рр., %

Домінуюча частка ПДВ у структурі надходжень державного бюджету визначає його критично важливе значення в системі оподаткування України. Проте у 2007–2010 рр. посилювався комплекс суттєвих проблем, пов'язаних з адмініструванням цього податку та викривленням його економічної сутності. Вони негативно відображалися на наповненні бюджету, діяльності підприємств та добробуті громадян, які є його фактичними платниками. Узагальнюючи широкий перелік проблемних аспектів функціонування ПДВ, виділимо три блоки проблем.



**Рис. 4.9.** Номінальна ставка, ефективна ставка<sup>115</sup> та ефективна ставка ПДВ, скоригована на невиконані зобов'язання з відшкодування податку, %<sup>116</sup>

**I. Низька фіскальна ефективність податку.** Фіскальний потенціал відносно високої номінальної ставки ПДВ в Україні не реалізований через низьку реальну (імпліцитну) ставку цього податку. Дані рис. 4.9 ілюструють, що за рахунок скасування більшості податкових пільг у 2005–2006 рр. вдалося різко підвищити фіскальну ефективність ПДВ. Завдяки цьому реальна ставка податку, що розрахо-

<sup>115</sup>Розраховано спрощеним методом, затвердженим наказом МФУ, МЕУ, ДПАУ, ДМСУ «Про затвердження Методики прогнозування надходжень податку на додану вартість» від 31.08.2004 р. № 545/315/502/637.

<sup>116</sup>Розраховано автором.



вана за офіційною методикою, в Україні у 2006 р. та 2008 р. сягала 15,8 %. Проте, якщо враховувати обсяг невідшкодованого ПДВ, який штучно збільшив надходження ПДВ понад обсяг, який бюджет мав отримати за тогочасного стану економіки, реальна ставка була нижчою.

У 2010 р. фіскальна ефективність ПДВ, скоригована на невиконані зобов'язання з відшкодування податку, була не набагато вища, аніж у 2004 році. Це дає підстави дійти висновку, що **додаткові надходження від скасування галузевих пільг з ПДВ та пільг, наданих у рамках СЕЗ і ТПР, скасування ПДВ-векселів, запровадження 20 % ставки на імпорт газу<sup>117</sup> не привели до суттєвого підвищення фіскальної ефективності податку.**

Значний обсяг втрат бюджетних надходжень від ПДВ обумовлений такими чинниками.

**1. Мінімізація оподаткування ПДВ**, обсяги якої набули значних масштабів. У 2009 р., за даними Державної податкової адміністрації, було упереджено незаконне відшкодування ПДВ на суму 7,4 млрд грн<sup>118</sup>. За наявності законодавчих прогалин та високого рівня корупції органи державної податкової служби попереджують лише частину подібних операцій, тому реальна сума втраченого ПДВ значно більша.

**2. Збереження широкого переліку пільг з ПДВ.** Попри скасування більшості пільг з ПДВ у 2005 р. у рамках ТПР і СЕЗ та припинення дії пільг з ПДВ за галузевими програмами, обсяг наданих пільг (включаючи операції, звільнені від оподаткування та звільнені від сплати податку) все ще залишався значним. За оцінками Кабінету Міністрів України, втрати бюджету 2010 р. від податкових пільг з ПДВ становили понад 21 млрд грн (табл. 4.4).

---

<sup>117</sup>Діяла протягом 2006 – початку 2010 рр.

<sup>118</sup>В Україні у 2009 р. упереджено 7,4 млрд грн, незаконно заявлених до відшкодування сум ПДВ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.rbc.ua/ukr/newsline/show/v\\_2009\\_g\\_vyavleno\\_7\\_4\\_mlrld\\_grn\\_nezakonno\\_zayavlennyh\\_k\\_vozmeshcheniyu\\_summ\\_30012010](http://www.rbc.ua/ukr/newsline/show/v_2009_g_vyavleno_7_4_mlrld_grn_nezakonno_zayavlennyh_k_vozmeshcheniyu_summ_30012010)

Таблиця 4.4

**Обсяг наданих пільг з податку на додану вартість**

Вид пільги	2008	2009	2010
Всього з них:	13,53	17,36	21,06
сума ПДВ, нарахована сільськогосподарським підприємствам (суб'єкт спеціального режиму, який провадить діяльність у сфері сільськогосподарства) на вартість поставлених ним сільськогосподарських товарів (послуг), не підлягає сплаті до бюджету та повністю залишається у розпорядженні такого сільськогосподарського підприємства;	–	7,38	8,10
поставки (у тому числі аптечними закладами) зареєстрованих та допущених до застосування в Україні лікарських засобів та виробів медичного призначення за переліком, що щорічно визначається Кабінетом Міністрів України;	2,50	0,35	3,84
поставки товарів (сировини, матеріалів, устаткування та обладнання), крім підакцизних товарів і товарів 1–24 груп УКТЗЕД, які закуповуються за рахунок коштів міжнародної технічної допомоги та коштів державного бюджету України, в рамках підготовки до зняття і зняття енергоблоків ЧАЕС з експлуатації та перетворення об'єкта «Укриття» на екологічно безпечну систему, відповідно до положень Рамкової угоди між Україною та ЄБРР;	0,56	1,70	1,93
послуги з виховання та освіти дітей дитячими музичними та художніми школами, школами мистецтв, будинками культури; дошкільного виховання, початкової, середньої, професійно-технічної та вищої освіти закладами, які мають спеціальний дозвіл (ліцензію) на поставку таких послуг, незалежно від їх організаційно-правового статусу та форми власності;	1,34	1,67	1,83
операції з поставки у митному режимі імпорту або реімпорту зареєстрованих та допущених до застосування в Україні лікарських засобів та виробів медичного призначення за переліком, що щорічно визначається Кабінетом Міністрів України.	0,73	0,69	0,75

Попри те, що перелік найбільших пільг з ПДВ в Україні в більшості випадків є економічно та соціально обґрунтованим, постають питання щодо ефективності та раціональності використання вивільнених коштів за окремими статтями. Зокрема, сільськогосподарські підприємства отримують щороку 7-8 млрд грн на модернізацію технічної бази, проте рівень їх оснащеності сучасною технікою далекий від задовільного.

Значним ризиком для ефективності ПДВ є намагання окремих категорій платників податку (металургійних, автомобілебудівних, суднобудівних підприємств) лобіювати пільги зі сплати ПДВ при імпорті основних фондів. Приводом для подібних ініціатив стала фінансово-економічна криза. Так, Законом України «Про внесення змін до деяких законів України щодо мінімізації впливу фінансової кризи на розвиток вітчизняної промисловості» від 18.12.2008 р. № 694-VI<sup>119</sup> до 1 січня 2011 р. було запроваджено пільги зі сплати ПДВ для операцій з ввезення на митну територію України основних фондів, матеріалів, обладнання, устаткування, комплектуючих для підприємств, які створюють нові виробництва із впровадження енергозберігаючих технологій. Без дієвого контролю за отриманням розширення пільг призвело лише до втрати частини доходів бюджету.

На рис. 4.10 показана роль чинників низької продуктивності<sup>120</sup> ПДВ. У 2010 р. лише 57,6 % даного податку було стягнуто до державного бюджету України, 16,8 %

---

<sup>119</sup>Скасований рішенням Конституційного суду України від 14 липня 2009 р. № 18-рп/2009.

<sup>120</sup>Продуктивність обчислюється як співвідношення ефективної та базової ставок ПДВ та відображає повноту реалізації фіскального потенціалу податку. На величину продуктивності ПДВ впливають податкові пільги, звільнення, ухилення від сплати податку тощо. Максимально продуктивним є такий податок, рівень продуктивності якого дорівнює 100 %, проте така ситуація є можливою лише за умов, якщо база податку охоплює всі товари й послуги, призначені для кінцевого споживання, до всіх товарів і послуг із бази оподаткування застосовується єдина ставка податку та немає пільг.

становили податкові пільги. Натомість 25,6 % обсягу потенційно можливих надходжень (а це майже 30 млрд грн) було втрачено через мінімізацію оподаткування.

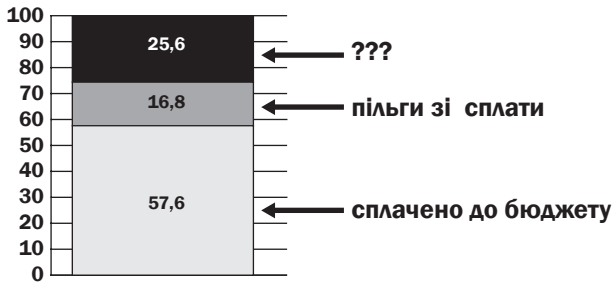


Рис. 4.10. Продуктивність ПДВ та втрачений ресурс, %

Зниження ефективності ПДВ обумовило додаткові затрати держави на контроль за достовірністю нарахування та сплати податку. У 2005–2009 рр. для удосконалення адміністрування ПДВ було ініційовано створення реєстру податкових накладних, запроваджено подання в електронному вигляді розшифровок податкових зобов'язань та податкового кредиту з ПДВ, посилено активність контролюючих органів тощо. Це все призвело не лише до запобігання мінімізації оподаткування, а й до посилення витрат на адміністрування податку як для органів податкової служби, так і для підприємств, що сумлінно сплачують податки.

**II. Проблема бюджетної заборгованості з відшкодування ПДВ** останніми роками стала одним з макроекономічних чинників охолодження економіки. Затримуючи повернення коштів підприємствам, уряд фактично вилучає власні кошти корпоративного сектору до державного бюджету з метою фінансування державних видатків.

Через неурегульованість проблеми з відшкодуванням ПДВ фіскальна віддача від внутрішнього ПДВ має стійку тенденцію зниження. Якщо у 2007 р. позитивне сальдо між надходженнями і відшкодуванням «внутрішнього»

ПДВ складало 2,4 % ВВП, то у 2009 р. – тільки 1,2 %. Якщо ж виключити з надходжень ПДВ бюджетну заборгованість, то «внутрішні» надходження від цього податку в 2009 р. взагалі були б від'ємними.

**Одним із чинників різкого зростання заборгованості держави перед підприємствами з відшкодування ПДВ була політика субсидування урядом промисловості.** Оскільки НАК «Нафтогаз України» у 2008-2009 рр. реалізовував в Україні газ за ціною, нижчою за собівартість (купівлі на кордоні), компанія мала від'ємні зобов'язання з ПДВ, сума якого у 2009 р. сягнула майже 10 млрд грн, що за дорученням уряду була відшкодована грошовими коштами. Оскільки сума не входила в річний план з повернення ПДВ, автоматично рівно настільки ж було скорочено відшкодування податку решті підприємств. Вирішення цієї проблеми стало можливим завдяки виведенню з оподаткування ПДВ операцій з імпорту газу<sup>121</sup>.

Динаміка зростання заборгованості з відшкодування ПДВ особливо прискорилася в умовах кризи (рис. 4.11).

До апогею ситуація була доведена на початку 2010 р.: сума невідшкодованого ПДВ на 1 квітня 2010 р. становила 28,4 млрд грн. За такої ситуації уряд прийняв рішення відшкодувати податок за рахунок оформлення заборгованості попередніх періодів облигаціями внутрішньої державної позики (ПДВ-облігації).

Даний спосіб був чи не єдино можливим для зменшення заборгованості, проте не вигідний для підприємців. Номінальна прибутковість ОВДП встановлена у розмірі 5,5 % річних, що вдвічі нижче тогочасного показника інфляції. Таким чином, уряд взяв у борг кошти підприємств за від'ємною ефективною ставкою.

**III. Порушення принципу нейтральності оподаткування.** ПДВ є максимально наближеним до нейтрального податку, проте низка вад порушують цей принцип. У вітчизняній практиці функціонування ПДВ можна виділити такі проблемні аспекти.

---

<sup>121</sup>У 2010 р. таке рішення було ухвалене парламентом.

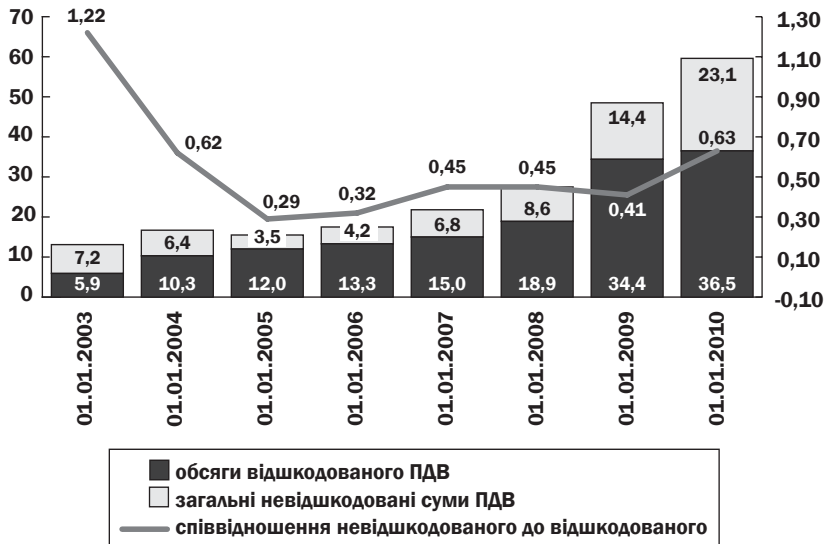


Рис. 4.11. Динаміка обсягів відшкодованого та невідшкодованого ПДВ, млрд грн

**1. Нерівномірний фіскальний тиск у регіональному розрізі.** В абсолютних показниках збору податку центральні та східні регіони вносять найбільший обсяг надходжень ПДВ до бюджету. Водночас, якщо врахувати відшкодування податку та скорегувати його доходи на наявний виробничий потенціал регіону, то основний фіскальний тиск більшою мірою несуть інші регіони. Це обумовлено не тільки експортною орієнтованістю економіки сходу України, а й численними пільгами з ПДВ, які мають підприємства у східних регіонах. Як відображено на рис. 4.12, найбільші надходження ПДВ щодо валового регіонального продукту зафіксовані у м. Києві, Львівській, Харківській та Житомирській областях, тоді як Луганська, Запорізька, Донецька та Миколаївська області більше забирають коштів з бюджету, ніж вносять від сплати ПДВ.

**2. Порушення галузевої нейтральності.** Зобов'язання з ПДВ до 2004 р. були розподілені вкрай нерівномірно

поміж різними галузями економіки. У 2005–2008 рр. дисбаланси були частково вирівняні скасуванням пільг та преференцій з ПДВ. Проте, як було зазначено, низка галузей, зокрема аграрна, зберігала значні пільги. Гарним приводом для отримання пільг стала фінансово-економічна криза, за якої окремі галузі чи навіть підприємства активно намагалися отримати пільги зі сплати ПДВ.

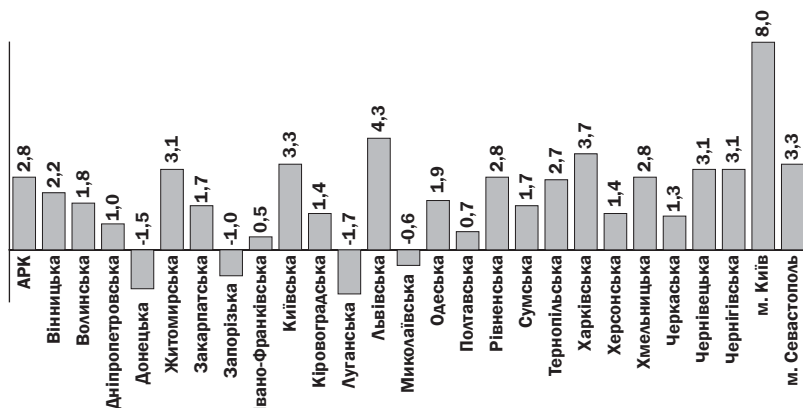


Рис. 4.12. Надходження ПДВ на 100 грн ВВП у регіоні, грн<sup>122</sup>

**3. Регресивність щодо оподаткування доходів населення.** Ця проблема не є суто українською і зумовлена самою природою даного податку. Вона полягає в тому, що у структурі витрат бідніших верств населення частка сплаченого ПДВ вища, аніж у витратах заможних. У розвинених країнах для вирішення цієї проблеми було впроваджено відповідні фіскальні механізми, тоді як в Україні зазначеному питанню на законодавчому рівні взагалі не приділялася увага.

Значний комплекс проблем, пов'язаний з адмініструванням ПДВ, вимагав глибинного реформування цього податку в процесі податкової реформи. Розробники

<sup>122</sup>Розраховано на основі даних 2009 р.

Податкового кодексу України намагалися вирішити комплекс завдань:

- а) перекрити найпоширеніші схеми мінімізації оподаткування;
- б) вирішити проблему з відшкодуванням податку;
- в) за допомогою ПДВ вирішити низку локальних економічних завдань (наприклад, зниження внутрішніх цін на зерно та металобрухт тощо).

**Головним завданням, що стояло в умовах значного дефіциту бюджету, було перекриття схем мінімізації оподаткування ПДВ, що дозволило б різко збільшити надходження цього податку.** У Податковому кодексі уряд запровадив додаткові вимоги та обмеження для платників податків, а також розширив повноваження контролюючих органів.

Серед головних новацій відзначимо такі.

**1. Обмеження можливості добровільної реєстрації платником ПДВ.** Кодексом було обмежено реєстрацію платниками ПДВ для фізичних осіб-підприємців, а також для тих платників податків, які постачають товари і послуги на суму, що не перевищує 300 тис. грн. Припускаємо, що таке обмеження запроваджено з метою унеможливити існування фірм-одноденок, що використовуються для виписки необґрунтовано завищених податкових накладних, які інші компанії ланцюжка зараховують до податкового кредиту, мінімізуючи нарахування ПДВ<sup>123</sup>.

**2. Заборона реєстрації платниками ПДВ суб'єктів господарської діяльності, що є платниками єдиного податку.** Дане рішення також, очевидно, зумовлено намаганнями зменшити практику використання фірм-одноденок, які часто є платниками єдиного податку, для мінімізації ПДВ, а також звужити ареал застосування

---

<sup>123</sup>У липні 2011 р. змінами до ПКУ було відновлено можливість добровільної реєстрації платником ПДВ без обмеження мінімальних обсягів оподатковуваних операцій. Така можливість передбачена для осіб, статутний капітал або балансова вартість активів (основних засобів, нематеріальних активів, запасів) яких перевищує 300 000 грн.



спрощеної системи оподаткування як такої. Платники єдиного податку зможуть компенсувати витрати вхідного ПДВ лише через підвищення цін на свою продукцію. За таких умов будь-яке підприємство-покупець, яке є платником ПДВ, надасть перевагу співпраці з постачальником-платником ПДВ, ніж з платником єдиного податку, оскільки зможе зарахувати сплачений податок до податкового кредиту.

**3. Виведення з об'єктів оподаткування ПДВ операцій з надання консультаційних, інжинірингових, інженерних, юридичних (у тому числі адвокатських), бухгалтерських послуг, а також послуг з розроблення, постачання, тестування програмного забезпечення, інших послуг у сфері інформатизації.** Ця норма спрямована на перекриття схеми мінімізації сплати ПДВ та прибутку підприємств. Без права виписувати податкові накладні обсяг оплати наведених послуг повинен зменшитися до економічного обґрунтованого. Надмірно інтенсивно користуючись вказаним вище переліком послуг, підприємства не матимуть змоги скоротити свої податкові зобов'язання з ПДВ. Якщо зменшаться витрати на ці послуги, то відповідно зросте база оподаткування податку на прибуток.

**4. Обмеження терміну дії податкових накладних, що дають право на зарахування сплаченого ПДВ до податкового кредиту.** Згідно з Податковим кодексом підприємство має право включати до податкового кредиту суму ПДВ, сплата якого підтверджена податковою накладною, виписаною не пізніше ніж за 365 днів. Для тих платників податку, що застосовують касовий метод – 60 днів.

До прийняття Кодексу роз'яснення ДПА (у законі про ПДВ зазначене питання не було врегульоване) дозволяло зарахувати податкову накладну, отриману від контрагента, в будь-який момент протягом трьох років з дня виписки податкової накладної. Практика, коли підприємство раптово знаходило податкову накладну дворічної давності й збільшувало на цій підставі податковий кредит, досить часто (хоча й не завжди) свідчить

про застосування фірм-одноденок. Трьох років більш ніж достатньо для того, щоб постачальник, який виписав фіктивну податкову накладну, ліквідував підприємство та уникнув відповідальності. У такому разі контролюючим органам довести факт безтоварної поставки досить складно. Податкова адміністрація мала два варіанти вирішення цієї проблеми, які вона періодично намагалася запровадити або через парламент, або просто ввести в дію постановою Кабінету Міністрів України:

- обмеження терміну «дії» податкових накладних трьома місяцями;
- внесення факту подачі прострочених накладних у перелік підстав для виїзної позапланової перевірки.

Таким чином, у Кодексі відображений певний компроміс.

**5. Поетапне запровадження розширення реєстру податкових накладних.** Податковий кодекс детально регламентує реєстрацію податкових накладних в Єдиному реєстрі податкових накладних. Тільки внесена в Єдиний реєстр податкова накладна є підставою для включення «вхідного» ПДВ до податкового кредиту. Розширення реєстру накладних відбуватиметься в декілька етапів:

- понад 1 млн грн підлягають реєстрації з 1 січня 2011 р.;
- понад 500 тис. грн – з 1 квітня 2011 р.;
- понад 100 тис. грн – з 1 липня 2011 р.;
- понад 10 тис. грн – з 1 січня 2012 р.

Податкова накладна, в якій сума податку на додану вартість не перевищує 10 тис. грн, не підлягає включенню до Єдиного реєстру. Обов'язковою є вимога надання платниками ПДВ разом з податковою декларацією копій реєстру ПДВ-накладних в електронному вигляді.

В теорії Єдиний реєстр податкових накладних повинен сприяти оперативнішому виявленню фактів мінімізації сплати ПДВ через можливість зіставлення даних платника податку та його контрагентів. На практиці це значно ускладнить адміністрування податку та збільшить затрати підприємств на податкові процедури, які в Україні й так залишаються одними з найвищих у світі.

**Розробниками ПКУ також було досягнуто певного прогресу в питанні наведення порядку з відшкодуванням ПДВ.** Основним нововведенням у процедурі бюджетного відшкодування ПДВ є запровадження механізму автоматичного відшкодування сумлінним платникам.

Відповідно до Кодексу автоматичне бюджетне відшкодування здійснюється за результатами камеральної перевірки, яка проводиться протягом 20 календарних днів, наступних за граничним терміном отримання податкової декларації. Орган державної податкової служби зобов'язаний протягом трьох робочих днів після закінчення перевірки надати органу Державного казначейства України висновок із зазначенням суми, що підлягає автоматичному відшкодуванню з бюджету.

Право на отримання автоматичного бюджетного відшкодування податку<sup>124</sup> мають юридичні особи та фізичні особи-підприємці, які:

1) відповідають одночасно таким критеріям:

- не перебувають у судових процедурах банкрутства відповідно до Закону України «Про відновлення платоспроможності боржника або визнання його банкрутом»;

- щодо яких не внесено записів до Єдиного державного реєстру юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців про:

- відсутність підтвердження відомостей;
- відсутність за місцезнаходженням (місцем проживання);
- прийняття рішень щодо виділу, припинення юридичної особи, підприємницької діяльності фізичної особи-підприємця;
- визнання повністю або частково недійсними установчих документів чи змін до установчих документів юридичної особи;

---

<sup>124</sup>Порядок визначення відповідності платника податку критеріям, які дають право на отримання автоматичного бюджетного відшкодування податку на додану вартість, затверджено наказом ДПА України від 25.01.2011 р. № 42.

– припинення державної реєстрації юридичної особи чи підприємницької діяльності фізичної особи-підприємця;

- здійснюють операції, до яких застосовується нульова ставка (питома вага яких протягом попередніх 12 послідовних звітних періодів (місяців) сукупно складає не менше 50 % (згодом була зменшена до 40 %) загального обсягу поставок);

- загальна сума розбіжностей між податковим кредитом, сформованим платником податку за придбаними товарами/послугами та податковими зобов'язаннями його контрагентів у частині постачання таких товарів/послуг, за даними податкових накладних, у попередніх трьох кварталах не перевищує 10 % заявленої платником податків суми бюджетного відшкодування;

- у яких середня заробітна плата не менше ніж у 2,5 разу перевищує мінімальний встановлений законодавством рівень у кожному з останніх чотирьох звітних податкових періодів (кварталів);

2) відповідають одному з таких критеріїв:

- чисельність працівників, які перебувають у трудових відносинах з такими платниками податку, перевищує 20 осіб у кожному з останніх чотирьох звітних податкових періодів;

- має основні фонди для ведення задекларованої діяльності, залишкова балансова вартість яких на звітну дату, за даними податкового обліку, перевищує суму податку, заявлену до відшкодування за попередні 12 календарних місяців;

- рівень визначення податкового зобов'язання з податку на прибуток до сплати до бюджету є вищим від середнього по галузі в кожному з останніх чотирьох звітних податкових періодів;

3) не мають податкового боргу.

Загалом механізм автоматичного відшкодування податку на додану вартість сформований досить раціонально, а обмеження та критерії щодо його застосування є обґрунтованими. За даними Державного казначейства України, станом на 1 жовтня 2011 р. в автоматичному

режимі відшкодовувалося 32 % загального обсягу ПДВ, що підлягав відшкодуванню.

Дискусійними є спроби розробників ПКУ вирішити за допомогою ПДВ низку вузькоекономічних завдань. Зокрема, через дефіцит лому чорних металів на внутрішньому ринку в інтересах національних металургійних компаній було обмежено експорт цього лому за допомогою звільнення від оподаткування ПДВ операцій з поставки металобрухту. Через це експортери лому втратили право на відшкодування ПДВ, що знизило дохідність їхніх зовнішньоекономічних операцій. У даному локальному випадку така норма, очевидно, є позитивною, оскільки дозволяє частково подолати проблеми чорної металургії щодо дефіциту лому. На макроекономічному рівні це призвело до незначного зниження сировини у структурі експорту.

Разом з тим доцільність поширення такої практики на інші сфери є скоріш негативною. Податковим кодексом з метою обмеження вивезення зерна та стримування зростання його вартості на внутрішньому ринку операції з вивезення у митному режимі експорту зернових і технічних культур сільськогосподарськими підприємствами-виробниками і підприємствами, які безпосередньо придбали такі зернові культури у сільськогосподарських підприємств-виробників, звільнені від оподаткування ПДВ. Наслідком такої політики є погіршення фінансового стану аграрних підприємства (через втрату ПДВ, що мав відшкодуватися при експорті), зниження інвестицій у галузь, а також послаблення позицій України на світових ринках сільськогосподарської продукції.

Таким чином, ПДВ у ході податкової реформи був відчутно реформований, у більшості випадків з позитивними результатами. Поряд з тим це не дозволило вирішити одну із головних його проблем – наявність значного обсягу бюджетної заборгованості держави перед корпоративним сектором. Крім того, посилюється ризик застосування ПДВ у вирішенні кон'юнктурних економічних завдань.

#### 4.7. ЗМІНИ У СПРОЩЕНІЙ СИСТЕМІ ОПОДАТКУВАННЯ

Реформування спрощеної системи оподаткування, обліку та звітності є одним з найскладніших і водночас найважливіших напрямів податкової реформи. За більш ніж 12 років свого існування ця система практично не вдосконалювалася, за цей час у ній виникли численні проблеми, що знизили її ефективність, деформували цілі та завдання запровадження.

Відсутність будь-яких суттєвих кроків щодо реформування спрощеної системи оподаткування протягом тривалого періоду обумовлено тим, що дане питання зачіпає інтереси майже 2,5 млн громадян (1,3 млн підприємців та 1,2 млн найманих працівників), а тому будь-які ініціативи у цій сфері, особливо непопулярні, завжди знаходяться під тиском політичних чинників.

Знайти баланс між інтересами держави та малим бізнесом у зазначеному питанні досить складно, але через недосконалість спрощеної системи оподаткування втрат зазнавали обидві сторони. Головними проблемами, що погіршили ефективність цієї системи оподаткування, можна визначити такі.

**1. Низька фіскальна ефективність.** Для фізичних осіб, які працюють на спрощеній системі оподаткування, верхня межа податку з часу її запровадження не змінювалася і становить 200 грн. Фактично через зростання індексу споживчих цін (у 6 разів) реальні доходи бюджету від єдиного податку, сплаченого підприємцем, відчутно знизилися.

Зауважимо, що у 1998 р. нижня межа єдиного податку в розмірі 20 грн була обрана на основі розрахунку середнього місячного податкового навантаження на малого підприємця, який працював на загальній системі оподаткування. Таким чином, спрощена система оподаткування з самого початку запроваджувалася не стільки з метою зниження фіскального тиску, скільки для спрощення об-

ліку та податкової звітності. Верхня межа податку на той час була вище ніж розмір фіскального навантаження на СПД, які працювали на загальній системі оподаткування. Ця переплата була своєрідною платою за бажання підприємця знизити витрати на ведення податкового обліку та скоротити спілкування з податківцями.

**2. Мінімізація оподаткування.** Певна частина суб'єктів підприємницької діяльності, які застосовують спрощену систему оподаткування, активно займалися мінімізацією оподаткування власного доходу або були учасниками схем ухилення від сплати податків (див. п. 4.3). Подібні явища були досить поширеними, а тому потребували ліквідації.

Під час податкової реформи на першому етапі домінувала стратегія щодо звуження застосування спрощеної системи оподаткування діяльності з надання дрібних побутових послуг. На наш погляд, такий підхід був помилковим. Спрощена система є одним із найдієвіших інструментів підтримки малого бізнесу і діє у більшості розвинених країн. Зовсім інше питання, що механізм її функціонування в них є більш досконалим, аніж в Україні. Так, у Словаччині фізичні особи мають змогу застосовувати спрощену систему оподаткування, обліку та звітності, якщо їх дохід не перевищує 500 тис. євро. Головною перевагою даної системи є відчутне спрощення системи обліку та звітності, а також право не використовувати реєстратори розрахункових операцій. Стосовно рівня податкового навантаження, то доходи таких підприємців оподатковуються за такою самою ставкою, як і звичайні доходи населення та прибуток корпорацій (19 %), що видається досить справедливим рішенням. Встановивши єдину ставку, Словаччина викорінила можливість зловживання спрощеною системою оподаткування з метою зменшення фіскального тиску, оскільки воно просто втрачає сенс.

Податковий кодекс у тій редакції, в якій він набрав чинності, не регламентував питання реформування спрощеної системи оподаткування. Разом з тим у Перехідних положеннях було передбачено особливості справляння

єдиного податку. Відповідно до них з 1 січня 2011 р. до внесення змін до розділу XIV Податкового кодексу України в частині оподаткування суб'єктів малого підприємництва діяв Указ Президента України «Про спрощену систему оподаткування, обліку та звітності суб'єктів малого підприємництва» від 03.06.1998 р. № 727.

Разом з тим ПКУ заборонив суб'єктам господарської діяльності, які працюють на загальній системі оподаткування, відносити до власних витрат оплату продукції та послуг, що були придбані у платників єдиного податку. Дана норма виявилася непродуктивною і дискримінаційною, оскільки обмежила коло споживачів платників єдиного податку переважно фізичними особами. Це обумовило в 2011 р. тенденцію щодо різкого скорочення кількості суб'єктів підприємницької діяльності, які застосовують спрощену систему оподаткування. Частина з них перейшла на застосування загальної системи оподаткування, проте інші вимушені були закрити свій бізнес.

На подолання цих негативних явищ в кінці 2011 р. парламентом був прийнятий Закон України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких інших законодавчих актів України щодо спрощеної системи оподаткування, обліку та звітності» від 04.11.2011 р. № 4014-VI. Новації даного закону зробили спрощену систему оподаткування більш сприятливою для підприємців. Вони значно розширили можливості для її застосування, зберігаючи помірний фіскальний тиск на платників єдиного податку.

Нова модель спрощеної системи оподаткування передбачає поділ платників єдиного податку на 4 категорії.

До першої категорії віднесені фізичні особи-підприємці, які торгують на ринках або надають побутові послуги населенню, не мають найманих працівників та обсяг доходу яких не перевищує 150 тис. грн на рік. Для таких підприємців встановлюється ставка податку місцевими радами в межах від 1 % до 10 % мінімальної заробітної плати на місяць.

До другої категорії віднесені фізичні особи-підприємці з обсягом доходу не більше 1 млн грн на рік, які



здійснюють господарську діяльність з надання послуг, у тому числі побутових, виробництво та/або продаж товарів, діяльність у сфері ресторанного господарства (в цю категорію не потрапляють підприємці, які займаються посередницькими послугами з продажу, оренди чи оцінки нерухомості) і які мають не більше 10 найманих працівників. Для другої категорії місцевими радами встановлюється ставка податку в межах від 2 % до 20 % мінімальної заробітної плати на місяць.

До третьої категорії належать фізичні особи-підприємці, які мають не більше 20 найманих працівників з обсягом доходу не більше 3 млн грн на рік.

До четвертої категорії відносяться юридичні особи будь-якої організаційної форми, які мають не більше 50 найманих працівників з обсягом доходу не більше 5 млн грн на рік.

Для підприємців третьої і четвертої категорій встановлюється ставка податку в розмірі 3 % від отриманого доходу за умови сплати ПДВ або 5 % від доходу без сплати ПДВ. Відзначимо, що до цього розміри ставок складала 6 % та 10 % плюс ПДВ.

Новацією закону стало також скасування жорстких норм відповідальності за перевищення ліміту виручки, що дає право на використання спрощеної системи оподаткування. Відтепер платник єдиного податку не ризикує втратити своє свідоцтво, а буде зобов'язаний заплатити додатковий податок з обсягу доходу, що перевищує ліміт. Для фізичних осіб – 15 %, для юридичних – подвійна ставка єдиного податку.

Позитивним нововведенням для підприємців також є отримання «права на відпустку». Законом передбачається, що платники єдиного податку першої та другої груп, які не використовують працю найманих працівників, звільняються від сплати єдиного податку протягом одного календарного місяця на рік на час відпустки, а також на період хвороби, підтвердженої копією листа (листами) непрацездатності, якщо вона триває 30 і більше календарних днів.

Таким чином, нова модель спрощеної системи оподаткування розширює можливості малого бізнесу для її

застосування та знижує фіскальний тиск на них. Разом з тим змінами до ПКУ було переглянуто у бік зменшення перелік податків, які замінюють єдиний податок. Відтепер платники єдиного податку не сплачують лише такі податки і збори:

- податок на прибуток підприємств (для юридичних осіб);
- податок на доходи фізичних осіб у частині доходів, що отримані в результаті господарської діяльності фізичної особи;
- податок на додану вартість з операцій з постачання товарів, крім випадку, коли режим єдиного податку вимагає реєстрацію платником ПДВ (ставка у розмірі 3 % від доходу плюс ПДВ);
- земельний податок, крім земельного податку за земельні ділянки, що не використовуються для ведення підприємницької діяльності;
- збір за провадження деяких видів підприємницької діяльності;
- збір на розвиток виноградарства, садівництва і хмелярства.

Новацією стало виключення з єдиного податку єдиного соціального внеску, який відтепер має обліковуватися та сплачуватися окремо. Крім того, зі складу єдиного податку було виключено плату за користування надрами, збір за спеціальне використання води, збір за спеціальне використання лісових ресурсів, які також мають сплачуватися окремо і додатково до єдиного податку.

Законом також визначено сфери діяльності, на які спрощена система оподаткування не поширюється. До числа таких належать: проведення азартних ігор; обмін іноземної валюти; виробництво і продаж підакцизних товарів, дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння; діяльність у сфері фінансового посередництва (крім діяльності у сфері страхування); діяльність з надання послуг пошти та зв'язку; діяльність з продажу предметів мистецтва та антикваріату, діяльність з організації торгів (аукціонів) виробами мистецтва, предметами колекціонування або антикваріату; діяльність з організації, проведення гастрольних заходів тощо.

Окремі обмеження встановлені персонально для фізичних осіб-підприємців. Відтепер спрощена система оподаткування для них не поширюється на діяльність у сфері технічних випробувань та досліджень, а також на операції з надання в оренду земельних ділянок, загальна площа яких перевищує 0,2 га, житлових приміщень, загальна площа яких перевищує 100 м<sup>2</sup>.

Для юридичних осіб також введено додаткові обмеження: не можуть використовувати спрощену систему оподаткування суб'єкти, у статутному капіталі яких сукупність часток, що належать юридичним особам, які є платниками єдиного податку, дорівнює або перевищує 25 %.

Крім того, не можуть бути платниками єдиного податку страхові (перестрахові) брокери, банки, кредитні спілки, ломбарди, лізингові компанії, довірчі товариства, страхові компанії, установи накопичувального пенсійного забезпечення, інвестиційні фонди і компанії, реєстратори цінних паперів. Названі обмеження видаються цілком обґрунтованими, оскільки діяльність у вказаних сферах вимагає детального обліку та звітності.

Загалом модель спрощеної системи оподаткування стала досить компромісною. Вона враховує як побажання підприємців, так і фіскальні інтереси держави. Отже, існує надія, що її функціонування призведе до підвищення підприємницької активності та збільшення доходів бюджету.

#### 4.8. ПИТАННЯ ПОДАТКОВИХ ПІЛГ У РАМКАХ СПРЕД

Скасування майже всіх фіскальних стимулів у межах спеціальних правових режимів економічної діяльності<sup>125</sup> (СПРЕД), передусім СЕЗ (спеціальних економічних зон), ТПР (території пріоритетного розвитку), індустріальних та наукових парків, стало одним з найдискусійніших аспектів податкової реформи.

Завдяки набору різноманітних державних гарантій, пільг і преференцій СПРЕД як економічний інструментарій державної політики вирізняється серед інших своєю швидкою і вибірковою дією та застосовується для розв'язання різноманітних соціально-економічних проблем – від реанімації депресивних територій і галузей до формування «точок прориву» у визначених галузях чи регіонах.

СПРЕД в Україні застосовують з 1995 р. За весь час було запроваджено 101 СПРЕД (12 СЕЗ, 16 технологічних парків (ТП), 72 ТПР та 1 науковий парк) в 14 областях України та Автономній Республіці Крим. Для кожної окремої функціональної одиниці СЕЗ і ТПР нормативно-правовими документами щодо їх створення були визначені соціально-економічна мета запровадження, термін дії (від 5 до 60 років) і конкретний перелік форм і обсягів державної допомоги суб'єктам господарювання. Зокрема, як державна допомога були використані:

- звільнення інвестицій від оподаткування, скасування обов'язкового продажу коштів, отриманих в іноземній

---

<sup>125</sup>У теорії СЕЗ є збірним поняттям, яке охоплює низку видів таких зон, у тому числі технологічні та індустріальні парки, проте в Україні СЕЗ є одним із конкретних видів зон поряд з територіями пріоритетного розвитку, технологічними, індустріальними та науковими парками, тому вважаємо за доцільне застосовувати як збірний термін СПРЕД.

валюти від реалізації продукції, протягом усього терміну дії спецрежиму;

- звільнення від сплати ввізного мита, ПДВ, акцизного збору, відрахувань до Інноваційного фонду та Фонду зайнятості протягом освоєння інвестицій перших 2-х, 5-ти років до 2009 р. або протягом усього періоду дії спецрежиму;

- повне звільнення від сплати податку на прибуток після отримання першого прибутку в перші роки (3–5 років) або часткове звільнення (сплата 20–50 % від ставки відповідного податку) з 3-й по 6-й роки, або протягом усього терміну дії спецрежиму;

- звільнення від сплати податку за землю на певний термін або на весь період діяльності.

Застосування СПРЕД в Україні на першому етапі сприяло зміцненню позицій вітчизняних виробників на внутрішньому ринку та розширенню їх присутності на зовнішньому. Проте згодом ці режими були дискредитовані суб'єктами підприємницької діяльності, які використовували наведені інструменти для мінімізації сплати податків без здійснення інвестицій.

Головною проблемою функціонування СПРЕД стало створення широкого спектра спеціальних економічних зон та територій пріоритетного розвитку, на яких резиденти та нерезиденти отримували необґрунтовано масштабні податкові пільги, які не підкріплювалися еквівалентними інвестиційними зобов'язаннями. Втрати бюджету від надання пільг за окремими податками перевищували їх надходження до бюджету. Так, понад 80 % операцій, які є підставами для нарахування ПДВ, здійснювались в юрисдикції СПРЕД, що знижувало обсяг нарахування та сплати податку.

Крім того, існував значний регіональний дисбаланс у питанні надання пільг. Понад 90 % податкових пільг припадало на СПРЕД Східної та Південної України, що корелює зі ступенем впливу фінансово-промислових груп даних регіонів на прийняття економічних рішень. Водночас макроекономічні показники доводять, що активної державної підтримки вимагають саме західні та

північні регіони України. Такий географічний дисбаланс свідчить про втрату СЕЗ і ТПР в Україні свого стимулюючого призначення та підвищення ролі лобістського чинника в процесі їх створення та функціонування.

За ініціативи уряду Законом України «Про внесення змін до Закону України «Про державний бюджет України на 2005 рік» та деяких інших законодавчих актів України» від 25.03.2005 р. № 2505 з 31 березня 2005 р. усім без винятку суб'єктам господарювання СПРЕД було скасовано державну допомогу та надані інвесторам державні гарантії щодо незмінності правового режиму їх діяльності.

Скасування більшості податкових пільг у рамках СПРЕД дозволило збільшити доходи бюджету і профінансувати вищі соціальні стандарти, проте, як впливає з табл. 4.5, зростання обсягу податків, сплачених до бюджету після скасування більшості податкових пільг у 2005–2007 рр., виявилось меншим, аніж обсяг скасованих пільг. Це свідчить про те, що багато інвесторів просто згорнули свої проекти, що розвивали у рамках СПРЕД.

Зниження інвестиційної активності змусило уряд запровадити низку заходів у рамках СПРЕД, які б повернули до них інвесторів. Зокрема, в Указах Президента України «Про план першочергових заходів у сфері інвестиційної діяльності» від 10.04.2006 р. № 300, «Про заходи щодо поліпшення інвестиційного клімату в Україні» від 28.10.2005 р. № 1513 та Постанові Кабінету Міністрів України «Деякі питання ввезення (пересилання) товарів у спеціальні (вільні) економічні зони та вивезення товарів за їх межі» від 30.11.2005 р. № 1119 передбачалося запровадження для частини суб'єктів господарювання (сумлінних інвесторів) СЕЗ і ТПР компенсаційних механізмів. Так, Законом України «Про внесення змін до Закону України «Про спеціальний режим інноваційної діяльності технологічних парків» та інших законів України» від 12.01.2006 р. № 3333 було передбачено часткове відновлення і навіть розширення державної допомоги технологічним паркам. Але цей Закон виконувався не в повному обсязі.

Таблиця 4.5

**Розрахунки з бюджетом підприємств, що реалізують  
інвестиційні проекти в рамках СПРЕД України<sup>126</sup> (млн грн)**

Форми СПРЕД	З початку надходження інвестицій до 2003 р.	2003*	2004	2005	2006	2007	2008	2009
	Платежі до бюджетів та державних цільових фондів від реалізації інвестиційних проектів							
СЄЗ	313,4	191,1	245,7	546,4	776,1	1027,9	1294,3	587,3
ТПР	1808,7	797,2	1227,9	1726,6	1409,8	1561,5	1524,1	745,8
ТП	135,4	91,0	116,5	148,6	230,0	209,2	66,2	37,6
	Сума отриманих пільг з оподаткування, з неї							
СЄЗ	169,1	92,0	157,2	48,9	60,0	514,8	44,5	72,5
ТПР	3063,5	1474,8	3761,0	835,4	387,9	797,1	8,6	7,3
ТП	214,1	128,3	172,9	34,2	35,2	22,3	3,3	6,1
	Бюджетний баланс							
СЄЗ	144,3	99,1	88,5	497,5	716,1	513,1	1249,8	514,8
ТПР	-1254,8	-674,6	-2533,1	891,2	1021,9	764,4	1515,5	738,5
ТП	-78,7	-37,3	-56,4	114,4	194,8	186,9	62,9	31,5

\*тут і надалі дані наводяться за сумою інвестиційних проектів з початку звітного року на кінець року.

<sup>126</sup>Україна в 2010 році: щорічні оцінки суспільно-політичного та соціально-економічного розвитку : монографія / за заг. ред. А. В. Єрмолаєва. – К.: НІСД, 2010. – 528 с. (Розрахунки О. О. Єгорової).

Фактично до прийняття Податкового кодексу діяли лише такі положення:

- звільнення від сплати податку на прибуток та ввізного мита;
- кошти, отримані в іноземній валюті від реалізації продукції, не підлягали обов'язковому продажу;
- розрахунки за експортно-імпортними операціями проводилися у термін до 150 календарних днів.

Не діяли положення щодо:

- сплати ПДВ податковим векселем при імпорті нового устаткування, обладнання та комплектуючих (терміном дії 720 календарних днів) та матеріалів (180 днів);
- повного або часткового (до 50 %) безвідсоткового кредитування, повної або часткової компенсації відсотків;
- прискореної амортизації основних фондів.

Проте, **як свідчать економічні показники результатів діяльності господарюючих суб'єктів СПРЕД після 2005 р., вжиті заходи виявилися недостатніми.** Поряд із короткостроковим збільшенням обсягів платежів до бюджетів і державних фондів відбулося стрімке скорочення головних економічних показників суб'єктів господарювання СПРЕД, зокрема чисельності діючих ТПР, кількості підприємств та інвестиційних проектів в СЕЗ і ТПР, обсягів залучених до них інвестицій та зниження їх впливу на соціально-економічні показники регіонів розташування. Так, станом на 01.01.2010 р. кількість діючих функціональних одиниць СПРЕД зменшилася до 57. У 2010 р. у рамках функціонуючих СЕЗ, ТПР і ТП реалізовувалося тільки 250 проектів. За період 2005–2009 рр. суб'єктами господарювання СЕЗ, ТПР і ТП було залучено інвестицій на загальну суму майже 14 млрд грн (з початку залучення інвестицій до 2005 р. – 15,3 млрд грн), реалізовано продукції на суму майже 15 млрд грн (48,3 млрд грн відповідно), створено всього 27008 нових робочих місць (40855 відповідно).

Таким чином, **потенціал СПРЕД як інструментарію впливу на прискорення розвитку економіки регіонів, галузей і країни в цілому не був реалізований повною мірою на теренах України.**



Певні надії інвестори покладали на прийняття Податкового кодексу, що мав унормувати надання податкових пільг у рамках СПРЕД. Проте у Кодексі дане питання залишилося невирішеним. Спеціальний податковий режим визначається у ст. 11 розділу I «Загальні положення» як «система заходів, що визначає особливий порядок оподаткування окремих категорій господарюючих суб'єктів» та «може передбачати особливий порядок визначення елементів податку та збору, звільнення від сплати окремих податків та зборів». При цьому зазначається, що «...спеціальні податкові режими установлюються та застосовуються у випадках і порядку, визначеному виключно цим Кодексом» та «...не визнаються спеціальними режимами податкові режими, що не визначені такими цим Кодексом».

У розділі XIV «Спеціальні податкові режими» наводиться повний перелік спеціальних податкових режимів, а саме:

- спрощена система оподаткування, обліку та звітності суб'єктів малого підприємництва;
- фіксований сільськогосподарський податок;
- збір у вигляді цільової надбавки до діючого тарифу на електричну і теплову енергію, крім електроенергії, вироблено кваліфікованими когерентними установками;
- збір у вигляді цільової надбавки до діючого тарифу на природний газ для споживачів усіх форм власності.

До цього переліку не увійшли такі спеціальні податкові режими, як СЕЗ, ТПР, наукові та індустріальні парки. Слід зазначити, що пропозиції щодо включення до розділу XIX «Прикінцеві та перехідні положення» пункту «Спеціальний режим оподаткування у спеціальних (вільних) економічних зонах» депутати відхилили. В обґрунтуванні такого рішення зазначається, що «результати функціонування спеціальних (вільних) економічних зон свідчать про відсутність позитивних наслідків залучення інвестицій».

У Податковому кодексі взагалі не згадуються СЕЗ, ТПР та наукові парки. Разом з тим Закон України «Про загальні засади створення і функціонування спеціальних

(вільних) економічних зон» залишається чинним, як і низка законів про утворення окремих СПРЕД. Сьогодні склалася досить парадоксальна ситуація: практично жодних економічних стимулів у межах СЕЗ та ТП підприємства не мають, проте змушені піддаватися додатковим перевіркам щодо дотримання умов реалізації інвестиційних проектів. Через це компанії, які розвивали бізнес в їх межах, намагаються або перевести свою діяльність під загальний режим, або просто залишають країну.

Стосовно функціонування технологічних парків, то розділом XIX «Прикінцеві та перехідні положення» Податкового кодексу внесені зміни щодо особливостей режиму оподаткування та амортизації основних фондів суб'єктів господарювання технологічних парків, а саме до ст. 7, 10, 12 Закону України «Про спеціальний режим інноваційної діяльності технологічних парків» від 16.07.1999 р. № 991-XIV.

Нормами Податкового кодексу було збережено лише пільги зі сплати ввізного мита на обладнання, яке не виготовляється в Україні, для учасників 16 технологічних парків. У результаті цього інноваційна діяльність ТП у 2011 р. практично зведена до нуля, хоча саме завдяки застосуванню податкових пільг 8 ТП (які наразі реально функціонують) стали головними і ефективно діючими елементами інноваційної системи України. За розрахунками фахівця у сфері дослідження СПРЕД О. Єгорової 8 передових вітчизняних ТП останні 10 років (станом на 01.01.2010 р.) досягли таких результатів:

- реалізовували інноваційні проекти у сфері новітніх технологій, які належать до VI технологічного укладу (зокрема вперше у світі почали здійснювати зварювання живих м'яких тканин людини і на сьогодні в Україні успішно прооперовано понад 70 тис. хворих, а американські фахівці назвали цей проект «проривом у хірургії XXI ст.»);

- реалізували інноваційну продукцію на суму 7760 млн грн, що дозволило досягти високого показника економічної ефективності інноваційної діяльності –

на 1 гривню державної допомоги (у вигляді податкових пільг та прямого фінансування з бюджету) створено інноваційну продукцію в середньому на рівні 10,5 грн. (У Китаї на 1 юань, вкладений державою в ТП, припадає 6 юанів інноваційної продукції. В проектах російських наукоградів цей показник становить 10 рублів. У США заплановано забезпечити повернення до бюджету 2 доларів з кожного долара, вкладеного в інновацію.);

- створили 3351 нових робочих місць (державна заощадила на цьому 234,6 млн грн з урахуванням нормативів вартості створення одного робочого місця в науковій сфері – 70 тис. грн);

- перерахували 943,6 млн грн надходжень до бюджетів та державних цільових фондів;

- створили виробництва, які в подальшому, після закінчення п'ятирічного терміну дії спеціального режиму інноваційної діяльності, продовжували випуск інноваційної продукції; за підрахунками експертів, лише в рамках Технопарку ІЕЗ ім. Є. О. Патона за період 2005–2009 рр. у такий спосіб було реалізовано інноваційної продукції на суму 6,0 млрд грн та сплачено до бюджету та інших фондів близько 2,1 млрд грн<sup>127</sup>.

Таким чином, скасування пільг у межах СПРЕД, на наш погляд, було поспішним, через що питання запровадження фіскальних стимулів залишається відкритим, і є висока вірогідність того, що державна влада повернеться до нього в майбутньому. В окремих випадках застосування СПРЕД є виправданим і доцільним, особливо тоді, коли загальний податковий режим у країні не забезпечує залучення інвесторів у конкретні регіони чи галузі економіки, які не можуть бути профінансовані за рахунок державних коштів, але потреба у прискоренні розвитку яких має загальнодержавне значення.

---

<sup>127</sup>Єгорова, О. Вплив застосування державної допомоги на діяльність технологічних парків України / О. О. Єгорова // Наука та інновації. – 2011. – № 5.

\*\*\*

Українська податкова система до реформи 2010 р. була однією із найобтяжливіших та найскладніших у світі. Основою цього стали як загальні інституційні проблеми (суперечливе заплутане законодавство, проблеми податкової культури, низька ефективність інститутів), так і суто технічні, передусім недосконалі механізми адміністрування податків.

За таких обставин в Україні якісне реформування податкової політики стало питанням макроекономічної стабільності та економічної безпеки держави. Головні завдання, актуальні в процесі податкової реформи, – зниження фіскального тиску на економіку, спрощення адміністрування податків та зменшення витрат підприємств, пов'язаних з нарахуванням та сплатою податків. Крім того, в умовах дефіциту бюджету досить важливим завданням було підвищення ефективності податкової системи.

Завдяки позитивним новаціям Податкового кодексу вдалося вирішити комплекс проблем, збільшити податкові надходження до бюджету та сформуванати сприятливіший фіскальний простір для бізнесу. Попри критику і зауваження, Кодекс все таки є більш прогресивним, ніж складне та суперечливе законодавство, чинне до прийняття ПКУ.

Разом з тим значний пласт проблем залишився невирішеним. Це стосується як правового аспекту (недосконала модель податку на доходи фізичних осіб, відсутність дієвих та ефективних податкових стимулів для інвестиційної діяльності, асиметричність прав та обов'язків контролюючих органів), так і низки проблем податкової політики (продовження практики затримки з відшкодування ПДВ, мобілізації податків майбутніх періодів, порушення прав платників податків з боку контролюючих органів). Це актуалізує необхідність продовження процесу реформування та вдосконалення податкової системи.

## **РОЗДІЛ V. НЕВИРІШЕНІ ЗАВДАННЯ ТА СТРАТЕГІЧНІ ОРІЄНТИРИ ПОДАЛЬШИХ РЕФОРМ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНИХ ФІНАНСІВ УКРАЇНИ**

### **5.1. «СЛАБКІ МІСЦЯ» І НЕВИРІШЕНІ ПРОБЛЕМИ БЮДЖЕТНОЇ СИСТЕМИ ТА СТРАТЕГІЧНІ НАПРЯМИ ПОДАЛЬШИХ РЕФОРМ**

Бюджетна реформа сприяла подоланню низки важливих проблем бюджетної системи, підвищенню ефективності її функціонування та запровадила нові потенційно досить ефективні бюджетні механізми економічної політики.

Разом з тим існує комплекс проблем, що залишаються актуальними і після проведеної реформи. Серед них варто зазначити такі.

**1. Ігнорування норм бюджетного законодавства.** У 2011 р. завдяки понадплановому зростанню доходів уряд ініціював збільшення державних видатків<sup>128</sup>. Додаткові ресурси були спрямовані на збільшення соціальних виплат, підтримку житлово-комунального господарства м. Києва, дотації вугледобувним підприємствам тощо. Водночас відповідно до нового Бюджетного кодексу надпланові надходження уряд зобов'язаний спрямувати лише на реалізацію пріоритетних інвестиційних програм

---

<sup>128</sup>*Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2011 рік»* : закон України від 14.06.2011 р. № 3491-VI // Офіційний вісник України. – 2011. – № 47. – С. 13. – Ст. 1900.

або здійснення заходів, пов'язаних з проведенням соціальних реформ.

**2. Відсутність достатніх ефективних змін у питанні реформування сфери видатків.** Проблеми, що знижують ефективність витрачання бюджетних коштів, наявні на всіх ланках бюджетної системи: від бюджетного прогнозування до розміщення державних замовлень та контролю за витрачанням коштів. Формально Україна запровадила передові західні елементи бюджетного механізму, зокрема принцип формування бюджету, відомий як «згори-донизу», програмно-цільовий метод та середньострокове бюджетне прогнозування. Проте на практиці їх функціонування дещо викривлено, що призводить до зниження ефективності бюджетної системи загалом. Відкритими залишаються питання напрямів витрачання бюджетних коштів, зокрема доцільність підтримки державних вугледобувних підприємств, які орієнтовані більшою мірою на роботу з приватним сектором (приватизовані коксохімічні підприємства та електростанції), забезпечуючи прибуток їх власникам за рахунок бюджетних коштів. Важливим також є питання про те, коли українські авіапідприємства, на які держава витрачає значні бюджетні кошти у вигляді гарантій за кредитами чи на збільшення статутного фонду, почнуть приносити прибуток.

**3. Невирішеність питання щодо підвищення ефективності інвестиційних видатків бюджету.** Передусім це стосується потужних національних проєктів, фінансування яких наразі розпорошено між різними фондами та програмами. Діюча модель продемонструвала свою практичну неефективність. У Програмі економічних реформ зафіксовано досить важливе завдання створення Регіонального фонду розвитку, який має акумулювати бюджетні ресурси для інвестицій в регіональні проєкти розвитку, але в ній не міститься заходів щодо централізації фінансових ресурсів для здійснення загальнодержавних інвестицій.

**4. Маніпулювання фінансовими потоками між державним бюджетом, позабюджетними фондами та дер-**

**жавними монополіями.** У ході бюджетної реформи так і не було знайдено дієвих механізмів обмеження маніпулювань фінансовими потоками. У 2011 р. уряд продовжив практику бюджетної підтримки Пенсійного фонду та НАК «Нафтогаз України». Така політика призводить до непродуктивного використання бюджетних коштів і є соціально несправедливою.

**5. Слабкий контроль за цільовим використанням коштів.** Інформація щодо нецільового використання коштів регулярно з'являється у відкритих джерелах та офіційних звітах Рахункової палати України. Проте контролюючі органи досить слабо реагують на зловживання, що свідчить про неефективність системи контролю за цільовим використанням коштів.

**6. Відсутність обмежень щодо боргової політики уряду.** Незважаючи на те, що новим Бюджетним кодексом встановлені номінальні обмеження щодо державного та місцевого боргів, у ньому відсутні обмеження стосовно напрямів використання боргових ресурсів. Наприклад, у Великобританії боргові ресурси можуть бути залучені лише на реалізацію тих проектів, що матимуть результати, якими можуть скористатися майбутні покоління. У такому разі є справедливим, що майбутні покоління мають погашати частину запозичень, які були залучені для фінансування таких проектів. В Україні ж значна частина боргових ресурсів спрямовується на покриття поточних видатків, тоді як нащадкам залишаються лише зобов'язання. Очевидно, що така політика є економічно необґрунтованою і матиме негативні наслідки для економіки у довгостроковій перспективі. Затверджена урядом Середньострокова стратегія управління державним боргом на 2011–2013 роки апріорі не може створити обмежень для боргової політики, оскільки у будь-який час може бути переписаною самим же урядом для вирішення кон'юнктурних завдань.

**7. Недостатня бюджетна децентралізація.** Як довів аналіз нового Бюджетного кодексу, уряд ще не готовий провести реальну децентралізацію бюджетної системи. Передані місцевим бюджетам джерела все ще не є

достатніми для фінансування навіть власних повноважень. Крім того, передаючи частину дохідних джерел, центральна влада передала на місцевий рівень і перелік зобов'язань, що раніше фінансувалися урядом. За таких умов процес бюджетної децентралізації можна вважати лише таким, що врешті-решт зрушив з місця, але все ще знаходиться на початковому етапі.

**8. Дезінтегрованість системи соціально-економічного та бюджетного планування.** На сьогодні існує досить слабкий взаємозв'язок між соціально-економічною та бюджетною політиками уряду. Згідно з чинним законодавством законопроект про державний бюджет та проект Державної програми економічного та соціального розвитку України на цей же бюджетний період подаються до парламенту одночасно. Крім того, зазначена Державна програма має бути не тільки узгоджена із законопроектом про державний бюджет, а й містити головні положення Програми діяльності Кабінету Міністрів, а також головні положення Послання Президента. Проте на практиці синхронізація соціально-економічного і бюджетного планування навіть на короткостроковий період є формальною, а окремі положення названих документів часто суперечать одне одному. За таких умов втрачається єдність і системність в питаннях соціально-економічної політики держави.

Таким чином, новий Бюджетний кодекс містить як технологічні, так і методологічні недопрацювання. Вони знижуватимуть ефективність нових механізмів, що впроваджені Кодексом для реалізації політики економічного зростання. Теоретично комплекс зазначених проблем можна вирішити («дорегулювати») підзаконними нормативно-правовими актами або сподіватися на ефективну практику їх застосування. Водночас, як свідчить попередній досвід, відсутність чітких законодавчих механізмів в Україні є чинником викривлення бюджетної політики та зниження її ефективності.

Виходячи з наявності невирішених проблем та тих стратегічних економічних пріоритетів розвитку, які декларує Україна, видається очікуваним і невідворотним



продовження бюджетної реформи. Головними завданнями подальших заходів бюджетної реформи, на нашу думку, мають бути такі.

**1. Удосконалення принципів формування бюджету та механізмів використання бюджетних ресурсів.** Україна в бюджетному процесі теоретично застосовує принцип формування бюджету, відомий як «згори-донизу», що успішно використовується в низці країн (Канада, Австрія, Швеція, Нова Зеландія). Цей принцип передбачає, що уряд спочатку оцінює прогнозовані надходження бюджету (тобто власні ресурси), а потім розподіляє їх між різними «конвертами» (своєрідними автономними бюджетними фондами, кожен з яких закріплений за головним розпорядником бюджетних коштів і є фінансовим забезпеченням його діяльності). Головні розпорядники можуть розподіляти бюджетні кошти на власний розсуд за самостійно обраними ними пріоритетами, але їхні фінансові ресурси обмежені лімітом конверту. Таке обмеження змушує розпорядників бюджетних коштів обирати найефективніші проекти, відсікаючи менш ефективні, що стимулює максимально ефективне використання бюджетних коштів та консолідує видаткову дисципліну.

В Україні формування бюджету відбувається за схожим принципом. Міністерство фінансів на стадії розробки бюджету доводить до відома головних розпорядників граничні обсяги їхніх видатків, і ті своєю чергою обирають власні пріоритети (відображені в бюджетних програмах) розподілу коштів на наступний рік. Загалом цей механізм є одним із головних чинників ефективності бюджетних систем західних країн, але в Україні він містить низку вад, що блокують його дію.

**По-перше, при розробці бюджетних програм головні розпорядники бюджетних коштів в Україні не завжди керуються пріоритетом ефективності використання бюджетних коштів.** На погляд автора, ця проблема обумовлена відсутністю політичної відповідальності за дії таких розпорядників. В західних країнах саме головні розпорядники бюджетних коштів несуть публічну та політичну відповідальність за ефективність витрачання коштів, тому

громадськість та опозиція їх прискіпливо контролює, змушуючи ефективно використовувати отримане фінансування. На офіційних сайтах відповідних органів розміщена детальна інформація про перелік бюджетних програм, під які головні розпорядники отримали бюджетні кошти, стан та результати виконання цих програм. Зловживання чи навіть просто неефективне витрачання бюджетних коштів часто є підставою для звільнення керівника органу влади, який є їх розпорядником. В Україні ж керівники державних відомств часто не несуть жодної відповідальності навіть за відкриті зловживання в процесі витрачання бюджетних ресурсів.

**По-друге, в Україні вкрай багато головних розпорядників бюджетних коштів та бюджетних програм** (на 2012 р. було визначено 82 головних розпорядників бюджетних коштів та 581 бюджетних програм). За такої ситуації Міністерство фінансів фізично не може проаналізувати ефективність та обґрунтованість всіх бюджетних запитів, а також відповідність напрямів використання фінансових ресурсів стратегічним та поточним завданням соціально-економічної політики уряду. Як свідчить досвід розвинених країн, ефективний розподіл коштів можливий за наявності 10–20 головних розпорядників бюджетних коштів.

Програмно-цільовий метод складання та виконання бюджету в Україні працює також з суттєвими недоліками. Українська практика залишається далекою від європейських стандартів. Передусім через те, що стратегічні цілі та завдання, зафіксовані в бюджетних програмах, є занадто загальними, а показники результату – розпливчастими. Очікувані результати бюджетних програм повинні мати кількісне вираження, щоб Міністерство фінансів у процесі їх погодження могло оцінювати економічну ефективність різних програм та обирати ті, які матимуть максимально можливий економічний ефект при мінімальних затратах.

Потребує удосконалення і механізм середньострокового бюджетного прогнозування. Нині воно має більшою мірою формальний характер. Прогнозовані показники майбутніх періодів повинні бути обґрунтованими і

відображати конкретні пріоритети та завдання головних розпорядників бюджетних коштів, які вони планують реалізувати у середньостроковій перспективі.

Загалом, усунувши наведені вище вади у сфері розподілу та витрачання бюджетних коштів, держава могла б отримати значний додатковий фінансовий ресурс для розвитку без посилення фіскального тиску на економіку.

**2. Розподіл державного бюджету на поточний бюджет та бюджет розвитку.** Ідея двох бюджетів базується на тому, що планування, фінансування та контроль за видатками на поточну діяльність та на проекти розвитку потребують різних методологічних підходів. Поточний бюджет має бути збалансованим, відповідно поточні видатки держави – відповідати їй постійним доходам. В іншому разі існує ризик, що дефіцит поточного бюджету переросте в хронічний, оскільки поточні видатки зазвичай не призводять до прямої віддачі до бюджету в наступних періодах. Розширення поточних видатків дійсно може пожвавити внутрішній попит і сприяти економічному зростанню, але сам бюджет принаймні в короткостроковій перспективі не отримає додаткових коштів. Залучаючи нерегулярні надходження (доходи від приватизації, кредити тощо) для покриття видатків поточного бюджету, держава фактично витрачає кошти майбутніх поколінь.

На відміну від поточного бюджету, бюджет розвитку спрямований на реалізацію інвестиційних проектів, що матимуть певну віддачу в майбутньому і, відповідно, зокрема, додаткові надходження до бюджету. Відтак, для фінансування національних проектів розвитку прийнятним є залучення нерегулярних надходжень, зокрема доходів від приватизації чи боргових ресурсів. Вони у кінцевому підсумку дозволять отримати певний економічний ефект, завдяки якому можливо не лише покрити витрати, а й отримати прибуток.

Відчутною є різниця між поточним бюджетом та бюджетом розвитку також у плануванні видатків і контролю. Очевидно, щодо бюджету розвитку має застосовуватися середньострокове і довгострокове планування. Крім того, на початку затвердження проектів,

що фінансуватимуться у цій частині видатків бюджету, має бути здійснений детальний аналіз їхньої економічної ефективності та «стратегічної віддачі» з точки зору національних інтересів. Натомість видатки поточного бюджету прогнозувати надто складно, оскільки, наприклад, розмір соціальних трансфертів залежить від складнопрогнозованих у середньостроковій перспективі чинників, таких як інфляція, зростання ВВП, фонду оплати праці тощо. Як свідчить досвід, прогнозування даних показників навіть на короткостроковий період в Україні є вкрай неточним, а прогнозування таких чинників, як політична кон'юнктура, що впливає на обсяг поточних видатків навіть більше ніж економічна, взагалі є неможливим. Загалом доцільність запровадження середньострокового планування (не плутати з прогнозуванням) поточних видатків є досить дискусійною.

**Бюджет розвитку** може існувати у різних формах:

- а) окремий фонд в рамках державного бюджету;
- б) позабюджетний інвестиційний фонд (Фонд розвитку, Стабілізаційний фонд тощо);
- в) Державний банк реконструкції та розвитку.

Кожна із зазначених організаційно-правових форм має свої переваги та «слабкі місця». Встановлення оптимальної моделі для України потребує окремого аналізу.

**3. Структуризація загального фонду державного бюджету.** Сьогодні всі доходи, які формують загальний фонд бюджету, є нецільовими. Відповідно видатки відокремлені від доходів. Така модель державного бюджету не властива більшості західних країн. Зазвичай там у рамках бюджету функціонують внутрішні фонди. Наприклад, у багатьох західних країнах видатки на соціальні трансферти та соціальне страхування фінансуються лише з бюджетних надходжень від податків на доходи фізичних осіб. Така модель вбачається досить раціональною і обґрунтованою. Оскільки соціальні трансферти є механізмом вирівнювання доходів різних верств населення, цілком логічним є те, що їх розмір має залежати від рівня добробуту населення. Недоцільно спрямовувати на соціальні трансферти (через загальний

фонд), наприклад, доходи від акцизного збору на імпорту та виробництво нафтопродуктів, що сплачується власниками транспортних засобів, як це мало місце певний час в Україні. Розширення ролі спеціального фонду дозволило б сформувати чітку прив'язку між обсягом державних послуг та благ до рівня і структури податкового навантаження на економіку. За такої моделі громадяни матимуть чітке уявлення про те, на що спрямовуватимуться їхні податки і, відповідно, свідоміше ставитимуться до питань оподаткування.

**4. Запровадження системи збалансованих автономних фондів сектору державних фінансів.** Україна має законодавчо закріпити принцип збалансованості позабюджетних фондів та природних монополій. Проблеми таких структур, як Пенсійний фонд України, НАК «Нафтогаз України», Укрзалізниця, мають вирішуватися через оптимізацію та реформування відповідно пенсійної системи, газового ринку та ринку залізничних перевезень, а не за рахунок коштів платників податків. Система горизонтальних трансфертів має зводитися до покриття державою витрат таких структур, які вони здійснюють через державну політику пільг та субсидій окремим категоріям населення.

**5. Запровадження механізмів стримування надмірного збільшення видатків соціального спрямування.** Оскільки українська політична система є досить поляризованою, уникнути ризику відновлення політики соціального популізму видається практично неможливим. Тому раціональним і досить перспективним механізмом подолання даного ризику є автоматизація процесу розрахунку базових соціальних стандартів і мінімізація суб'єктивного впливу на цей процес. У даному контексті необхідним є розробка і включення до Бюджетного кодексу України чіткої формули визначення розміру базових соціальних стандартів (передусім прожиткового мінімуму, мінімальної заробітної плати). Розмір соціальних стандартів має індексуватися на рівень інфляції плюс зростання ВВП чи продуктивності праці. Ця формула змусить уряд концентруватися на зростанні ВВП,

оскільки саме від його динаміки залежатиме динаміка соціальних видатків. Аналогічні «антипопулістські» механізми успішно діють в інших країнах.

**6. Продовження процесу бюджетної децентралізації.** Децентралізація бюджетної системи дозволить сформувати фінансово стійкі та економічно автономні регіони та органи місцевого самоврядування, що здатні реалізовувати активну соціально-економічну політику та підвищити ефективність бюджетних видатків. Даний напрям реформи має включати як розширення фінансової бази місцевих бюджетів, так і перегляд моделі міжбюджетних відносин. Останнє потребує чіткої структуризації розмежування власних та делегованих повноважень, що реалізують місцеві органи влади. При цьому обсяг делегованих повноважень має бути чітким і обмеженим, і саме на його виконання держава має надавати цільові трансферти з державного бюджету. Для фінансування власних повноважень має бути розширений кошик доходів органів місцевого самоврядування.

Крім того, оскільки більшість місцевих бюджетів отримують з державного бюджету трансферти вирівнювання, раціональнішим є надати цим бюджетам можливість залишати частину національних податків, зібраних на відповідній адміністративно-територіальній одиниці, у своєму розпорядженні. Тим самим з перерозподільного процесу буде вилучена ланка державного бюджету, що підвищить ефективність і оперативність руху коштів у бюджетній системі.

Таким чином, вертикальний вимір подальших реформ системи державних фінансів має відбуватися з одночасною реалізацією трьох важливих завдань:

- передача на місцевий рівень повноважень та відповідальності за їхню реалізацію;
- посилення фінансової потужності регіонів за рахунок реформування і перерозподілу системи оподаткування;
- обмеження трансфертів з центрального бюджету цільовими трансфертами на виконання делегованих державою функцій.

**7. Запровадження механізмів стимулювання економічної активності місцевої влади.** З метою стимулювання здійснення активної економічної та фіскальної політики раціональним видається перехід на зв'язану модель податкової системи. Зміст такої моделі полягає в закріпленні за місцевими бюджетами частки доходів державних податків, надходження яких не буде враховуватися при розрахунку міжбюджетних трансфертів. Очевидно, що податки, на збір яких місцеві органи влади досить слабо впливають (передусім ПДВ), мають залишитися виключно «централізованими» податками. На наш погляд, найефективнішим заходом є закріплення за місцевими бюджетами 10 % від збору на відповідній території податку на прибуток підприємств, що сприятиме їх зацікавленості в активізації роботи щодо зростання надходжень цього податку та покращення умов для ведення бізнесу.

Крім того, для стимулювання реалізації фіскального потенціалу адміністративно-територіальних одиниць необхідним заходом є закріплення за другим кошиком 50 % доходів, зібраних понад прогнозованого обсягу надходжень першого кошику. Це створить комплекс стимулів для зацікавленості місцевих органів влади у нарощуванні податкових надходжень на своїй території.

Наведені вище додаткові статті доходів місцевих бюджетів мають стати основою бюджету розвитку, який залишатиметься складовою спеціального фонду. Це не лише створить належну фінансову базу для соціально-економічного розвитку регіонів, а й сформує пряму залежність між фіскальною активністю місцевих органів влади та їхніми інвестиційними можливостями, що змусить місцеву владу займати активнішу позицію в питанні реалізації податкового потенціалу регіону.

**8. Перегляд механізмів перерозподілу загальнонаціональних податків.** Наразі в Україні на процес перерозподілу бюджетних коштів чиниться значний політичний тиск. Для того, щоб мінімізувати суб'єктивний вплив на перерозподіл державних коштів та забезпечити більшу обґрунтованість цього процесу, потрібно поширити

практику формульного розрахунку трансфертів, а також переглянути окремі діючі формули розподілу національних податків. Наприклад, нинішній механізм перерозподілу податку на доходи фізичних осіб, згідно з яким він спрямовується за місцем реєстрації платника податків, який є податковим агентом з нарахування та сплати податку, призводить до того, що більшу частину цього податку акумулюють ділові центри України. Навіть якщо окремі філіали компаній функціонують у регіоні, де місцева влада фінансує надання публічних товарів та послуг під відповідну кількість працівників, податок сплачується за місцем реєстрації компанії, а не місцем роботи відповідного філіалу. Таким чином, регіони, передусім слаборозвинені, отримують менше коштів від податку на доходи фізичних осіб навіть за більшої кількості робочих місць попри те, що вони, навпаки, потребують більше коштів для стимулювання ділової активності. Тому доцільним є **формування єдиного фонду надходжень податку на доходи фізичних осіб і перерозподіл його через застосування формульного підходу, який має спиратися на кількість офіційно зареєстрованих жителів на відповідній території.**

Таким чином, порядок денний для реформ бюджетної системи передбачає вагомі кроки. Разом з тим варто зазначити, що **подальше проведення реформ в бюджетній системі має супроводжуватися ефективною бюджетною політикою, спрямованою на забезпечення сталого економічного розвитку на інноваційно-інвестиційній основі та підвищення добробуту громадян.** Відтак, важливими завданнями бюджетної політики мають бути такі.

**1. Зменшення дефіциту бюджету.** В посткризовий період уряд має забезпечити бездефіцитний бюджет, а боргові залучення повинні здійснюватися з метою продовження середньозваженого строку до погашення державного боргу та зниження середньозваженого рівня вартості обслуговування боргу. Зазначимо, що 2013-2014 рр. для більшості країн є орієнтиром виходу на бездефіцитний бюджет після різкого зростання дефіцитів в умовах фінансово-економічної кризи в 2008-2009 рр.



та планомірного подолання дисбалансів у системі державних фінансів, яке триває з 2010 р. Разом з тим можливим і доцільним для України може вважатися дефіцитне фінансування інвестиційних видатків в проекти та програми, доходи бюджету від яких в перспективі дозволять щонайменше покрити боргові ресурси, залучені для їх фінансування. Запозичення для фінансування інвестиційних проектів мають бути обмежені 2 % ВВП з метою зниження тиску на цінову стабільність та курсу національної валюти.

**2. Зменшення боргового тиску на економіку.** В умовах нестабільності та невизначеності стосовно глобальних економічних тенденцій та економічної динаміки в середньостроковій перспективі Україна у разі наявності надпланових надходжень до бюджету має спрямувати кошти на дострокове погашення частини державного боргу. Це дозволить не лише зменшити видатки бюджету на обслуговування боргу (виплати відсотків), але й підвищити стійкість системи державних фінансів до зовнішніх негативних чинників. Враховуючи, що наявність ризиків щодо девальвації національної валюти автоматично призведе до зростання державного боргу у гривневому вираженні, доцільним видається надати пріоритет достроковому погашенню зовнішніх боргових зобов'язань.

**3. Збереження високого рівня інвестиційних видатків зведеного бюджету.** З метою активізації економічної динаміки та структурних зрушень в господарському комплексі України видається доцільним збереження в середньостроковій перспективі обсягу інвестиційних видатків зведеного бюджету на рівні 5 % ВВП (плановий показник на 2012 р.). При цьому зростання ВВП понад планові показники дозволить автоматично збільшити обсяги інвестиційних видатків. Такий показник інвестиційних видатків має стати утвердженим орієнтиром при підготовці бюджету.

**4. Зростання розміру соціальних виплат.** Враховуючи те, що Україною задекларовано курс на побудову соціально-орієнтованої економіки, значна частина додаткових бюджетних надходжень повинна бути спрямована

на поліпшення добробуту громадян. Водночас необхідно відмовитися від механістичного підвищення базових соціальних стандартів та зосередити увагу на:

а) перегляді методики визначення та розрахунку розміру мінімального прожиткового мінімуму та мінімальної заробітної плати;

б) селективній підтримці окремих найменш соціально захищених категорій населення (вчителі, лікарі, чорнобильці, особи з обмеженими фізичними здібностями та ін.).

Крім того, необхідно упорядкувати систему пільг, що дозволить збільшити пільги тим категоріям населення, які дійсно їх потребують, без додаткового зростання видатків бюджету.

**5. Інвестиції в проведення реформ.** З часу відновлення незалежності в Україні залишаються актуальними низка реформ, які все ще не були реалізовані не в останню чергу через брак коштів. До таких варто віднести реформу ЖКГ, адміністративно-територіальну реформу, земельну реформу та ін. Бюджетна політика в середньостроковій перспективі має забезпечити фінансування видатків на проведення таких реформ.

## **5.2. НАПРЯМИ ТА ПРІОРИТЕТИ НАСТУПНОГО ЕТАПУ РЕФОРМИ ПОДАТКОВОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ**

Під час реформи податкова система та механізми її функціонування зазнали відчутних змін. Запроваджені новації дозволили усунути низку вад, властивих вітчизняній податковій системі до початку реформи, підвищити її фіскальну ефективність, що збільшило доходи державного бюджету, та сформувати більш сприятливий фіскальний простір для ведення бізнесу.

Разом з тим досягнутий прогрес за багатьма напрямками виявився меншим, ніж очікувалося на початку реформ. Зокрема, в питанні стимулювання економічної, у тому числі інвестиційної, діяльності перелік фіскальних стимулів виявився обмеженим і не завжди раціональним, що в кінцевому підсумку частково нівелювало їх вплив на динаміку інвестицій.

Окремі сегменти податкової системи загалом залишилися неохопленими реформою (оподаткування господарської діяльності, пов'язаної з експлуатацією природних ресурсів), в інших сегментах зміни виявилися деструктивними (спеціальні податкові режими). Крім того, внаслідок необґрунтованого широкомасштабного зниження податків замість формування окремих локальних «точок прориву» з 2012 р. актуалізується проблема зниження динаміки зростання доходів бюджету. Втрати бюджету мають компенсуватися відносно високими темпами зростання економіки. Разом з тим в умовах загрози охолодження економіки крихка тенденція зниження дефіциту бюджету може ослабнути через зниження податкових надходжень. Це потребує розробки заходів щодо додаткового збільшення доходів бюджету на екстрений випадок.

Таким чином, виходячи з наведених проблем та актуальних завдань, що стоять перед податковою системою, необхідно визначити напрями та пріоритети наступного етапу змін та реформ.

### **5.2.1. РЕЗЕРВИ ЩОДО ЗБІЛЬШЕННЯ ПОДАТКОВИХ НАДХОДЖЕНЬ**

Як зазначалося, у підвищенні фіскальної ефективності податкової системи досягнуто певного прогресу, в результаті чого, починаючи з 2011 р., вдалося розпочати рух щодо збалансування доходів та видатків бюджету. Разом з тим в умовах ризиків охолодження економіки існує необхідність розробки превентивного пакету антикризових заходів, що буде задіяний за умов відновлення тенденції зростання дефіциту. Цей пакет має містити низку фіскальних заходів, що забезпечать за необхідності додаткове зростання бюджетних доходів без посилення фіскального тиску на доходи незаможних верств населення та діяльність високотехнологічних галузей економіки. На наш погляд, додаткові бюджетні ресурси можна отримати за рахунок вжиття таких заходів.

**1. Підвищення ставок плати та зборів за експлуатацію природних ресурсів.** Бюджет, як буде показано нижче, наразі отримує надто низьку плату за активну експлуатацію надр держави приватним сектором, тому видається доцільним підвищити розмір плати за надра, зборів за користування водними та лісовими ресурсами. Це дозволить відчутно збільшити надходження бюджету та раціоналізувати використання природних ресурсів України.

**2. Розширення переліку корисних копалин, за видобування та реалізацію яких справляється рента.** Окрім нафти, газу та газового конденсату, в Україні видобувається значний обсяг інших корисних копалин, що є власністю українського народу, проте не приносять дохід від їх промислового освоєння. В даному контексті видається необхідним включення до об'єктів справляння ренти видобування залізорудної сировини, марганцевої руди, уранової руди, жирних сортів коксівного вугілля, руди кольорових металів тощо. Це значно збільшить обсяг доходів бюджету, що забезпечить еквівалентну плату громадянам України за продаж корисних копалин корпоративним сектором.

**3. Поглиблення прогресії податку на доходи фізичних осіб.** У Податковому кодексі зроблений перший крок в даному напрямі – запроваджена ставка оподаткування в розмірі 17 % для осіб, заробітна плата яких перевищує 10-кратний розмір мінімальної заробітної плати. Разом з тим видається доцільним запровадження вищої ставки на:

а) заробітну плату, яка в декілька десятків разів перевищує розмір мінімальної заробітної плати;

б) інші джерела доходів, які значно перевищують показник мінімальної заробітної плати (доходи від отриманих дивідендів, збільшення ринкової вартості нерухомості, тощо).

**4. Відмова від зниження ставки ПДВ з 20 % до 17 %.** ПДВ за своєю природою не здійснює додатковий тиск на фінансовий стан підприємства, тому підвищення його ставки не стане чинником гальмування економічної активності. Проблеми його функціонування в Україні пов'язані з недосконалим адмініструванням.

**5. Запровадження підвищеної ставки ПДВ у розмірі 23 % на товари розкоші.** До переліку об'єктів оподаткування ПДВ за підвищеною ставкою доцільно віднести, зокрема, операції з придбання автомобілів з великим об'ємом двигуна, квадрациклів, яхт, ювелірних виробів, ручних годинників тощо.

**6. Розширення групи підакцизних товарів.** Зокрема, до об'єктів оподаткування акцизним товаром можна віднести операції з придбання харчових продуктів, що:

а) є товарами преміум-класу;

б) є шкідливими для здоров'я.

Це б дозволило не лише збільшити доходи бюджетів, а здійснити певний позитивний стимулюючий вплив, зокрема обмежити вживання шкідливих продуктів харчування.

**7. Підвищення ставок податку на нерухомість.** У закладеній Податковим кодексом моделі адміністрування цього податку його фіскальна ефективність є вкрай низькою. Щоб збільшити надходження від нього, необхідно посилити фіскальне навантаження на власників, які володіють значними об'єктами житлової нерухомості.

Крім того, при розрахунку податку неодмінно має враховуватися ринкова вартість нерухомості. Лише за таких умов фіскальна ефективність даного податку може бути підвищена.

**8. Посилення боротьби з мінімізацією оподаткування та ухилянням від сплати податків.** Україна має значний резерв для збільшення податкових надходжень, що сконцентрований у секторі тіньової економіки, обсяг якого, за різними оцінками, складає від 20 % до 50 % ВВП. Одним із головних чинників високої частки тіньової економіки є мінімізація та ухиляння від сплати податків. Разом з тим видається, що потенціал каральних заходів вже вичерпаний, а тому необхідно застосувати системний підхід до вирішення зазначеної проблеми.

#### **5.2.2. Напрями реформування ПДВ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ЙОГО СКАСУВАННЯ**

Критична маса проблем, пов'язаних з адмініструванням податку на додану вартість в Україні, актуалізувала останнім часом широку дискусію стосовно можливості скасування даного податку та заміну його на іншу форму податку з обороту. В контексті реформування податкової системи України питання щодо доцільності застосування ПДВ є одним із найактуальніших у сфері фіскальної політики.

ПДВ є найновішим та найдосконалішим варіантом внутрішніх універсальних акцизів. Його розробка та впровадження були продиктовані виключно фіскальними мотивами, хоча постфактум ряд експертів обґрунтовує і регулятивну функцію цього податку. Проект ПДВ вперше був запропонований в Німеччині у 1919 р., коли зруйнована війною та обтяжена контрибуцією країна потребувала додаткової мобілізації фінансових ресурсів до бюджету для фінансування непомірного обсягу своїх зобов'язань. ПДВ мав стати удосконаленим податком з товарного обороту, який був запроваджений в Німеччині у 1916 р. знову ж таки з фіскальною метою (ведення війни).

Проте через складність адміністрування ПДВ не став відразу поширеним, а більшість країн, у тому числі Німеччина, Франція, Бельгія, значна кількість штатів

США в першій половині ХХ ст. запровадили податок з бруто-обороту. ПДВ ж певний час удосконалювався в різних модифікаціях, а масового поширення набув лише після Другої світової війни, коли уряди потребували додаткових фінансових ресурсів, що було обумовлено:

1) необхідністю коштів для фінансування поствоєної відбудови країн;

2) розширенням соціальних функцій держави, що вимагало зростання соціальних видатків бюджету;

3) укріпленням ідей кейнсіанства про конструктивну роль держави в економіці, що мало наслідком збільшення економічних функцій держави і відповідно вимагало додаткових фінансових джерел.

На сьогодні ПДВ майже повністю витіснив інші види універсальних акцизів, ставши головним непрямим податком в ЄС, Японії, Китаї, Росії. Серед економічно розвинених країн ПДВ не застосовується тільки в США, Канаді та Австралії. До речі, в США введення цього податку стримують труднощі, пов'язані з необхідністю внесення змін до Конституції.

Популярність ПДВ обумовлена його порівняльними перевагами з альтернативними видами універсальних акцизів. Попри їхню значну кількість, крім ПДВ, найвідомішими з них є одностадійний податок з бруто-обороту (податок з продажу) та багатостадійний податок з бруто-обороту (податок з обороту). Для внесення термінологічної ясності відзначимо таке: всі наведені три податки (включно з ПДВ) є різними видами податку з обороту. Відмінність полягає в тому, що ПДВ – податок з нетто-обороту. Розглянемо позитивні та негативні аспекти всіх трьох податків.

**Багатостадійний податок з обороту.** Базою оподаткування, як правило, є валовий дохід, а податкові зобов'язання нараховуються на кожній стадії виробництва. Головні переваги цього податку такі:

- значна фіскальна віддача, що забезпечує високі надходження до бюджету;

- відносна простота адміністрування податку та контролю за точністю і правильністю нарахування;

- стимулювання вертикальної інтеграції виробничих процесів, оскільки зменшення операцій між юридично незалежними суб'єктами господарської діяльності веде до зменшення кількості стадій стягнення податку та звуження бази оподаткування;

- зручність у нарахуванні, що знижує податкові витрати підприємств.

Водночас вади багатостадійного податку перебивають його позитивні аспекти. Головною проблемою є те, що при використанні багатостадійного податку з обороту, коли кількість стадій виробництва є більшою ніж одна, виникає кумулятивний ефект, тобто послідовне збільшення податкового навантаження на кожній наступній стадії виробництва і обороту продукції. При цьому на вищих стадіях податок з обороту нараховується також і на цей самий податок, сплачений на попередній стадії виробництва.

Важливою вадою зазначеного податку є порушення принципу нейтральності щодо різних галузей економіки. Підприємство з вищою стадією обробки продукції нестиме більше фіскальне навантаження. Це робить привабливішим інвестиції в сировинні активи та стимулює розвиток експорту сировини та напівфабрикатів. Крім того, податок з обороту пригнічує спеціалізацію економіки, яка є одним із головних факторів високого економічного розвитку держави.

Вади багатостадійного податку з бруто-обороту обумовлюють його неефективність для економіки в цілому, що підтверджує масова відмова країн ЄС у другій половині ХХ ст. від практики справляння цього податку. В Україні ряд фінансистів пропонують запровадження багатостадійного податку з обороту як «мінімальний податок». Мета останнього зводиться до того, щоб зменшити стимули підприємств до мінімізації сплати податку на прибуток. Компанія має заплатити мінімальний податок, який спирається на тверду базу оподаткування – валовий дохід і не залежить від фінансового результату. Якщо ж нарахований податок на прибуток є більшим за нарахований податок з обороту, до бюджету сума остан-



нього вираховується з податку на прибуток. У такому вигляді податок з обороту є досить цікавою ідеєю, проте вона не знайшла достатньої підтримки.

**Одностадійний податок з обороту.** Базою оподаткування цього податку є одна із останніх стадій руху продукції, як правило, роздрібний або оптовий продаж. Порівняно з багатостадійним податком з обороту він характеризується меншою фіскальною віддачею, оскільки охоплює тільки одну, а не кожен етап виробництва. Водночас він має порівняльні переваги:

- зменшує час та затрати підприємств реального сектору економіки на підготовку та подачу податкової звітності, оскільки агентом з перерахування податку до бюджету є підприємства торгівлі, тоді як всі інші звільнюються від даної функції. Нескладно уявити, наскільки б зменшилися адміністративні затрати українських підприємств, якби з податкової звітності був би вилучений ПДВ;

- за однакових номінальних ставок є більш фіскально-ефективним, аніж ПДВ, через менші трансакційні втрати. Податок з продажу стягується на кінцевій стадії виробництва, що позбавляє стимулів інших підприємств штучно звужувати базу оподаткування для його нарахування. ПДВ ж мінімізується на кожному етапі його сплати. Чим більше стадій виробництва в ланцюжку, тим більші втрати бюджету від мінімізації оподаткування;

- як і багатостадійний податок з бруто-обороту, одностадійний податок порівняно з ПДВ характеризується відносною простотою адміністрування та контролю за точністю і правильністю нарахування;

- автоматично відпадає проблема з відшкодуванням податку експортерам, оскільки останні при закупці матеріалів та сировини для виробництва не платять податків, що мають бути відшкодовані;

- не створює перешкод для спеціалізації виробництва, є нейтральним щодо підприємств різних стадій виробничого ланцюжку (за винятком сфери торгівлі).

Вади одностадійного податку з обороту полягають переважно в техніці оподаткування. На відміну від ПДВ

та багатостадійного податку з обороту, одностадійним податком досить складно охопити одразу всю сферу реалізації продукції. Наприклад, в США діє податок з роздрібного продажу, що надає можливість для мінімізації оподаткування операцій у сфері оптового продажу. До речі, саме ця особливість непрямого оподаткування стала чинником популярності в США гіпермаркетів. У Швейцарії, навпаки, об'єктом оподаткування податку з обороту є оптова торгівля, проте при цьому сектор послуг фактично вилучається з об'єкта непрямого оподаткування. Попри зазначені вади, одностадійний податок з обороту все ще залишається досить популярним в багатьох країнах світу.

**Податок на додану вартість.** ПДВ є досить складним податком з економічної точки зору. Він сплачується на всіх етапах руху товарів, робіт, послуг. Водночас варто відзначити, що ПДВ є одним із непрямих податків, тому фактичним його платником є кінцевий споживач, а не підприємство, що його сплачує. Кожне підприємство у виробничому ланцюжку при сплаті ПДВ до бюджету виступає лише податковим агентом кінцевого споживача і, за ефективного режиму адміністрування податку, не сплачує власних коштів за винятком випадків, коли це підприємство є кінцевим споживачем продукції. Інакше кажучи, підприємства лише перераховують до бюджету суму ПДВ, сплачену їм кінцевим споживачем.

Створена додана вартість таким чином не є фактичним об'єктом оподаткування, вона є лише критерієм розподілу зобов'язань щодо перерахування податку до бюджету. Чим більша створена підприємством додана вартість, тим більша частина ПДВ, сплаченого кінцевим споживачем за готову продукцію, надходить на рахунки даного підприємства, цей податок має перерахувати до бюджету. ПДВ має кілька важливих переваг.

- Як і багатостадійний податок з обороту, ПДВ має широку базу оподаткування, оскільки охоплює предмети широкого споживання і всі стадії руху продукції.

- Як і за справляння одностадійного податку з обороту, податкове навантаження з ПДВ на кінцевий продукт

не залежить від кількості оборотів і стадій створення вартості. Вертикальна інтеграція означатиме, що вартість на кількох стадіях стягуватиметься не на кожній, а лише на останній стадії інтеграції, проте базою оподаткування буде додана вартість всіх стадій.

- Нейтральність щодо підприємств різних стадій виробництва продукції. Винятком є сировинні підприємства, що експлуатують природні ресурси. За незначного податкового кредиту зобов'язання з ПДВ у них, як правило, досить високі, що робить менш привабливими інвестиції в такі сегменти економіки. Це, скоріше, також можна вважати позитивними сторонами ПДВ.

- Стимулює експорт та стримує імпорт. У світовій практиці податок на додану вартість стягується на основі двох принципів: країни походження і країни призначення. Перший ґрунтується на тому, що оподатковуються всі товари та послуги, вироблені в конкретній країні, другий – оподатковуються всі товари та послуги, що споживаються в конкретній країні. В Україні сьогодні діє другий принцип, що надає право експортерам на отримання відшкодування ПДВ, нарахованого при купівлі сировини та матеріалів, тоді як імпорт оподатковується за загальною ставкою.

Таким чином, **ПДВ поєднав головні позитивні риси перших двох податків з обороту і при цьому залишив остеронь їхні головні деструктивні аспекти**. Водночас вадами ПДВ є такі.

- Складність та затратність адміністрування. Для контролю за правильністю нарахування ПДВ потрібен досить широкий перелік інструментів. Зокрема, в Україні для удосконалення адміністрування податку на додану вартість було ініційовано створення реєстру податкових накладних, запроваджено подачу в електронному вигляді розшифровок податкових зобов'язань та податкового кредиту з ПДВ, посилено активність контролюючих органів тощо.

- Звуження фінансових ресурсів підприємства. Сплативши ПДВ «на вході», підприємство може компенсувати його лише після реалізації готової продукції, а за

експорту товару – лише після тривалої процедури бюджетного відшкодування.

- Втрати бюджету від відшкодування ПДВ. Для держави застосування підприємствами незаконних схем відшкодування ПДВ при здійсненні експортних операцій породжує більш суттєву проблему – проблему розкрадання бюджетних коштів.

- Регресивність щодо доходів громадян: чим нижчі їхні доходи, тим обтяжливішим для них є ПДВ.

**Попри вказані вади, ПДВ є ефективнішим з фіскальної точки зору, аніж інші види податку з обороту. Він надає можливості для збалансування фіскальних потреб уряду та створення умов для розвитку бізнесу.** Завдяки своїм важливим позитивним рисам останніми десятиріччями ПДВ став найважливішим універсальним акцизом податкових систем різних країн і відіграє провідну роль у системі державних доходів. Відповідно до Директиви Ради 2006/112/ЄС «Про спільну систему податку на додану вартість» від 28 листопада 2006 р. усі країни ЄС в системі оподаткування зобов'язані використовувати саме ПДВ.

В Україні зазначений податок сформував комплекс проблем, внаслідок чого його ефективність (в широкому сенсі) поставлена під сумнів. Водночас вади ПДВ зумовлені внутрішніми проблемами його адміністрування. Через це дискусія про скасування ПДВ має бути замінена дискусією про напрями підвищення його ефективності.

**У контексті реформування податку на додану вартість висувуються пропозиції щодо запровадження диференційованої ставки ПДВ.** Таким чином пропонується зменшити негативний ефект високої номінальної ставки на рівень добробуту верств населення з низьким рівнем доходів. Як було зазначено, головною вагою, закладеною в природі ПДВ, є регресивність стосовно впливу на добробут населення з різним рівнем доходів. Вона полягає в тому, що в структурі витрат бідніших верств населення частка доходу, яка вилучається через сплату ПДВ, є вищою, ніж у витратах заможних громадян. Це обумовлено тим, що у міру зростання доходів люди схильні дедалі

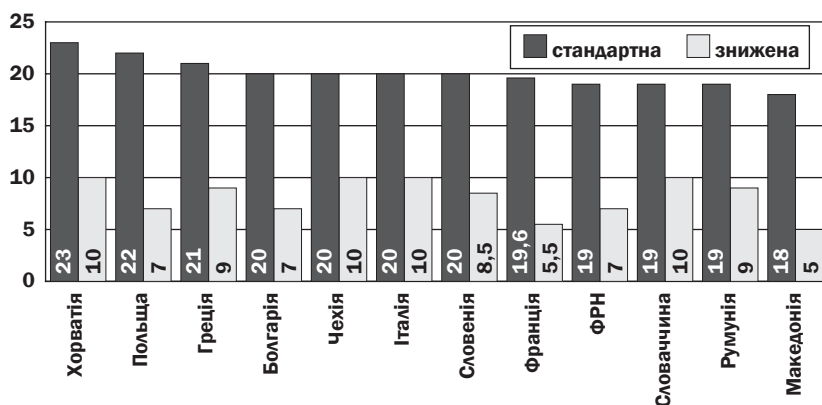
більшу частину коштів спрямовувати на заощадження, вилучаючи їх таким чином з бази оподаткування ПДВ.

Очевидно, що заможні громадяни в абсолютному вимірі сплачують до бюджету більший обсяг ПДВ через придбання дорожчих товарів, але навіть тисячі грошових одиниць сплаченого ПДВ для мільйонерів є значно менш відчутною жертвою, ніж сто гривень ПДВ для пенсіонера з мінімальною пенсією.

Проблема регресивності ПДВ, а також механізми її подолання досить активно дискутуються в країнах з соціал-демократичною ідеологією, де добробут людини посідає перше місце серед пріоритетів економічної політики. Досвід таких країн свідчить, що існує два варіанти вирішення зазначеної проблеми:

а) надання адресної допомоги малозабезпеченим верствам населення без застосування податкових пільг з ПДВ;

б) запровадження диференційованої ставки ПДВ.



**Рис. 5.1. Диференційовані ставки ПДВ у країнах Європи, %**

Останній підхід активно використовується в ЄС. Окрім стандартної ставки ПДВ, яка не може бути меншою ніж 15%, відповідно до зазначеної вище Директиви Ради 2006/112/ЄС держави-члени ЄС можуть застосовувати одну або дві

знижені ставки. Знижена ставка не може бути меншою 5 % (рис. 5.1). Водночас зазначимо, що Директивою визначено чіткий перелік поставок товарів і послуг, до яких можуть застосовуватися знижені ставки в ЄС:

- харчові продукти (за винятком алкогольних напоїв) для споживання людьми та тваринами, продукція, що зазвичай використовується як доповнення до харчових продуктів або як замітник харчових продуктів;

- водопостачання;

- фармацевтична продукція;

- медичне обладнання, допоміжні та інші пристрої, зазвичай призначені для компенсації або лікування інвалідності, виключно для особистого користування інвалідами;

- перевезення пасажирів та їхнього ручного багажу;

- поставка, у тому числі позичання бібліотеками книжок, газет та інших періодичних видань;

- доступ на видовищні заходи, у театри, цирки, на ярмарки, в розважальні парки, на концерти, в музеї, зоопарки, кінотеатри, на виставки й подібні культурні заходи та об'єкти;

- послуги радіомовлення та телевізійного мовлення;

- надання послуг письменниками, композиторами та акторами або належні їм гонорари;

- будівництво, ремонт та перебудова житла в межах соціальної політики;

- поставка товарів і послуг, зазвичай призначених для використання у сільськогосподарському виробництві, за винятком засобів виробництва на зразок механізмів або будівель;

- розміщення в готелях і подібних закладах, включаючи розміщення на час відпустки, а також надання місць для кемпінгу та на стоянках житлових причепів;

- доступ на спортивні заходи;

- користування спортивними об'єктами;

- поставка товарів та послуг організаціями, визнаними державами-членами як такі, що діють в інтересах соціального добробуту, які працюють у сфері соціального забезпечення або соціального захисту;

- поставка послуг з організації похоронів та кремації, а також поставка ритуальних товарів;
- надання послуг медичної та стоматологічної допомоги;
- поставка послуг, що надаються у зв'язку з прибиранням вулиць, вивезенням сміття та обробкою відходів.

Крім того, Директивою дозволяється застосовувати знижену ставку до поставки природного газу, електроенергії або централізованого тепlopостачання, якщо внаслідок цього не виникає ризик порушення чесної конкуренції.

У низці країн застосовується ще один режим оподаткування – підвищена ставка ПДВ переважно на товари розкоші. В Україні також можна було б застосувати аналогічний підхід замість запровадження податку на розкіш, що є вкрай складним з точки зору адміністрування. Диференційована ставка ПДВ – це все ж таки краще, аніж облік додаткового податку.

Головним аргументом «проти» запровадження різних ставок ПДВ є ускладнення його адміністрування та збільшення адміністративних витрат на його нарахування. Разом з тим в Україні ставка в 0 % поширюється на окремі внутрішні операції, тому технічно запровадити і обліковувати операції за різними ставками можливо.

Загалом практика диференціації ставки ПДВ видається досить раціональною і обґрунтованою, могла б бути застосована в Україні. Це дозволило б згладити соціальну несправедливість податку, збільшивши наявний дохід для незаможних громадян.

### **5.2.3. МЕХАНІЗМИ РЕАЛІЗАЦІЇ ФІСКАЛЬНОГО ТА РЕГУЛЯТИВНОГО ПОТЕНЦІАЛУ ОПОДАТКУВАННЯ ПРИРОДНИХ РЕСУРСІВ**

Україна володіє значним природно-ресурсним потенціалом (корисними копалинами, землею, водними та лісовими ресурсами), який мав би стати одним з головних чинників високого рівня економічного розвитку держави. Проте **через недосконалу податкову систему держава не отримує адекватних доходів від оподаткування**

**господарської діяльності, пов'язаної з експлуатацією природних ресурсів.** Крім того, діюча система ресурсних платежів фактично стимулює підприємства до екстенсивного споживання природних ресурсів та сприяє збільшенню антропогенного навантаження на екологію. Як наслідок, збільшуються латентні витрати держави на подолання наслідків такої діяльності, що проявляються у збільшенні асигнувань на охорону здоров'я, різноманітні екологічні заходи, відновлення територій тощо.

Система оподаткування<sup>129</sup> господарської діяльності, пов'язаної з експлуатацією природних ресурсів, покликана виконувати дві головні функції:

- *фіскальну*, що має забезпечити адекватні надходження до бюджету залежно від обсягу та інтенсивності експлуатації природних ресурсів України, які відповідно до Конституції є власністю українського народу;

- *регулюючу*, що полягає в стимулюванні раціональнішого та ефективнішого використання природних ресурсів при мінімальному тиску на екологічну ситуацію.

Фіскальна функція групи ресурсних податків нині реалізована не повною мірою. У 2010 р. загальний обсяг ресурсних та екологічних податкових платежів (збори за спеціальне використання природних ресурсів, збір за забруднення навколишнього природного середовища та рента за корисні копалини, що видобуваються на території України) склав близько 12,7 млрд грн, що становить лише 3,5 % доходів зведеного бюджету України, або 1,2 % ВВП. Ці показники є вкрай низькими і свідчать про нереалізований фіскальний потенціал податків даного виду. У країнах ЄС-25, де експлуатація природних ресурсів є менш інтенсивною, ніж в Україні, надходження від цієї групи податків складають 3,6 % ВВП, а в структурі доходів бюджетів окремих країн їхня частка сягає 15 %.

Загалом **оптимізація системи ресурсних та екологічних платежів – це один з небагатьох доступних Україні інструментів, за рахунок якого можливо збільшити до-**

---

<sup>129</sup>Тут і надалі розглядаються як податкові, так і квазіподаткові платежі до бюджету.



**ходи бюджету, не посилюючи тиск на перспективні високотехнологічні галузі економіки.** Крім того, в умовах розростання масштабів виробництва добувної промисловості, зростання експорту продукції даного сектору та погіршення екологічного стану особливу увагу необхідно приділити реалізації регулятивного потенціалу даної групи обов'язкових платежів.

Таблиця 5.1

**Головні ресурсні платежі в Україні**

Плата (рента)	2009, млн грн	2010, млн грн	2010/2009, %	частка (2010), %
за землю	8362,7	9199,3	10,00	42,06
за спеціальне використання лісових ресурсів	213,3	171,6	-19,55	0,78
за спеціальне використання водних ресурсів	711,9	780,6	9,65	3,57
за спеціальне використання надр	1335,1	1889,8	41,55	8,64
за геологорозвідувальні роботи, виконані за рахунок держбюджету	606,5	1358,1	123,93	6,21
за видобуток газу	1177,7	1545,9	31,27	7,07
за видобуток нафти	2459,9	4399,7	78,86	20,12
за видобуток конденсату	1028,6	1295,7	25,97	5,92
збір за забруднення навколишнього середовища	1038,8	1230,0	18,41	5,62
Всього	16934,5	21870,7	29,15	100

Дані табл. 5.1 засвідчують, що головним джерелом доходів бюджету групи ресурсних та екологічних платежів в Україні є плата за землю, на яку припадає 42 % доходів групи. Висока фіскальна ефективність цього податку обумовлена раціонально побудованим механізмом розподілу доходів від його справляння. Бюджетний кодекс України дає можливість включати плату за землю

до кошика доходів бюджетів місцевого самоврядування, що не враховується при визначенні міжбюджетних трансфертів. Доходи від цього податку не вилучаються у громад, тобто чим більше його надходжень вони мобілізують, тим більший фінансовий ресурс отримують у власне розпорядження. Це спонукає місцевих керівників активно працювати для того, щоб підвищити фіскальну ефективність даного податку.

Другою за обсягом доходів у структурі ресурсних та екологічних платежів є рента за корисні копалини, що видобуваються в Україні. Частка ренти є порівняно великою – 33 % в структурі загальних доходів від ресурсних та екологічних платежів. Проте вона справляється лише з господарської діяльності з видобування газу, нафти та газового конденсату і не встановлена для інших видів корисних копалин, що не є відновлюваними.

Варто звернути увагу на досить низький обсяг надходжень плати за спеціальне використання надр в Україні, які досить інтенсивно експлуатуються. Враховуючи масштаб вітчизняної добувної промисловості (майже 25 % загального промислового виробництва), обсяг доходів від даного платежу в розмірі 1,89 млрд грн (2010 р.) видається занадто низькою платою за споживання невідновлюваних природних ресурсів, що належать українському народу.

Головною причиною низьких надходжень до бюджету за статтю «платежі за спеціальне користування надрами» є штучне стримування зростання ставок платежів потужним лобі вітчизняних ФПГ, які мають власні інтереси в сировинному секторі. Тривалий час плата за користування надрами взагалі була символічною і навіть не індексувалася. Лише з 2004 р., з посиленням фіскальної функції податкової системи, ставки ресурсних платежів почали переглядатися в бік збільшення. Зокрема, порівняно з 2003 р., станом на 2010 р. плата за видобування «бідної» залізної руди (домінуюча в Україні) зросла у 66 разів, «багатої» – у 74 разів, марганцевої – у 65 разів, коксівного вугілля – понад 5 разів. Важливим рішенням стало також запровадження відносних

(відсоткових) нормативів до вартості певних корисних копалин, зокрема за видобуток кварциту та кварцового піску, сировини для пиляних стінових матеріалів, піску для виробництва скла тощо.

**Регулятивна функція групи ресурсних податків сьогодні також практично не реалізована. Натомість саме податкові платежі ресурсно-екологічної групи мали б виступити в ролі потужних стимулів раціоналізації використання природних ресурсів, зменшення негативного екологічного впливу, що сприяло б зростанню інвестицій у промисловість.**

Не викликає сумніву, що система оподаткування господарської діяльності, пов'язаної з експлуатацією природних ресурсів, потребує реформування, що має бути здійснено відповідно до світового досвіду та специфіки економіки України. На жаль, система ресурсних платежів зазнала досить незначних, більшою мірою механістичних змін у Податковому кодексі. Відповідно до нього два податки були замінені одним: збір за спеціальне використання природних ресурсів у частині платежів за надра та збір за геологорозвідувальні роботи, виконані за рахунок державного бюджету, що мають майже тотожну базу оподаткування, були об'єднані в плату за користування надрами. Збір за забруднення навколишнього природного середовища був замінений екологічним податком, що змінив режим його адміністрування. Таким чином, попри необхідність та очікуваність змін, система оподаткування господарської діяльності, пов'язаної з експлуатацією природних ресурсів, залишилася практично незмінною. Внаслідок цього даний напрям податкової реформи залишається відкритим.

Виходячи з актуальних завдань, реформування системи оподаткування використання природних ресурсів має базуватися на таких стратегічних пріоритетах.

**Пріоритет перший: збільшення доходів бюджету.** Україна з потужним сегментом добувної промисловості може як мінімум подвоїти у ВВП частку доходів бюджету від ресурсних платежів, при цьому не підвищуючи рівень податкового тиску на підприємства добувної

промисловості вище рівня, який характерний для країн-конкурентів України на світових сировинних ринках.

Підвищення фіскальної віддачі оподаткування природних ресурсів дозволить не тільки збільшити доходи бюджету, а й реалізувати стратегічно важливі завдання фіскальної політики, зокрема – зниження рівня оподаткування фонду оплати праці. За приклад може слугувати еколого-трудова податкова реформа в країнах ЄС. За цієї реформи додаткові надходження від введення нових чи підвищення існуючих податків на експлуатацію природних ресурсів спрямовуються на зменшення оподаткування праці. Наприклад, в рамках даної політики у 1999 р. Німеччина за рахунок підвищення ставок податку на бензин, нафтопродукти для опалення, природний газ, а також запровадження податку на електроенергію компенсувала скорочення внесків працедавців та найманих працівників до фонду соціального страхування на 0,8 в. п. (по 0,4 в. п. для кожної сторони). Великобританія у 2001 р. запровадила спеціальний податок на викиди CO<sub>2</sub>, на комерційне та промислове використання природного газу, вугілля, зрідженого нафтового газу та електроенергію. За рахунок отриманих доходів було профінансовано зниження відрахувань працедавців до фонду соціального страхування на 0,3–0,5 в. п.<sup>130</sup>

**Пріоритет другий: стимулювання ефективнішого та раціональнішого використання ресурсів.** Експлуатація природно-ресурсного потенціалу в обсягах, що перевищують потреби вітчизняної економіки, має негативні наслідки, які проявляються у посиленні тиску на екологію та у втраті значної економічної вигоди. Консервація сировинноорієнтованої моделі економіки призводить до зниження доходів бюджету, інвестицій, зменшення припливу валютної виручки, втрати потенційних робочих

---

<sup>130</sup>Маслюківська, О. П. Теоретичне підґрунтя еко-трудової податкової реформи / О. П. Маслюківська // Економіка природокористування і охорони довкілля : щорічн. наук. пр. / НАН України ; Рада по вивченню продуктивних сил України ; Б. М. Данилишин (відп. ред.). – К., 2006. – С. 324–331.

місць, тому економічна політика має бути спрямована на обмеження розростання масштабів експлуатації природних ресурсів. До речі, рестриктивної політики щодо розвитку виробництва та експорту сировинної продукції дотримуються практично всі країни – як економічно розвинені (ЄС) так і ті, що розвиваються. Зокрема, в РФ, Китаї та Індії діють:

- експортне мито на вивіз природних ресурсів (газ, нафта, ліс, вугілля);
- високі ставки податків на видобуток корисних копалин (в Індії плата за використання природних ресурсів при видобутку залізної руди складає 10 % її ринкової вартості);
- окремі специфічні заходи, як-то понижуючий коефіцієнт для відшкодування ПДВ експортерам сировини в Китаї чи політичне обмеження на вивіз якісного коксівного вугілля та залізорудної сировини у РФ.

У світовій практиці існує два підходи щодо оподаткування діяльності, пов'язаної з експлуатацією природних ресурсів: рентний та податковий.

**Рентний підхід** має свої переваги, про що свідчить його значна поширеність у світі. Разом з тим існує ризик того, що він не буде ефективним в умовах України.

По-перше, рентний підхід відкриває можливість для маніпулювання ставками, породжує ризик прийняття політизованих рішень залежно від наближеності різних груп впливу до уряду. Досвід України свідчить, що рента через «м'який» режим коригування порядку сплати та її розміру не є ефективним інструментом. Так, Законом України «Про Державний бюджет України на 2010 рік» уряд без будь-якого економічного обґрунтування підвищив коефіцієнт індексації ренти за нафту і газовий конденсат. Регулярний перегляд ставки або розміру ренти погіршує якість і точність фінансового планування діяльності інвесторів.

По-друге, впровадження двоскладової структури рентної плати (що передбачає рентний підхід) призведе до ускладнення її адміністрування. Визначення та коригування диференційованої ренти (однієї зі складових) потребує

проведення періодичних державних експертиз. Об'єктивна реальність в Україні така, що розширення можливостей впливу уряду на визначення розміру обов'язкових платежів супроводжується розростанням корупції та посиленням фіскального тиску на підприємства.

По-третє, впровадження рентного підходу створює додатковий фіскальний тиск лише на підприємства, що займаються експлуатацією природних ресурсів. Це призводить до погіршення їхнього фінансового становища і зниження можливості інвестування в оновлення основних фондів. Раціоналізація використання ресурсів вимагає застосування фіскальних заходів, орієнтованих на зменшення споживання цих ресурсів та підвищення ефективності їх переробки. Наприклад, українські металургійні підприємства для виплавки 1 т чавуну використовують 1,8 т залізорудної сировини, тоді як світова норма складає 1,5 т.

**Оптимальним рішенням у цій ситуації, на наш погляд, є посилення фіскального тиску на споживання ресурсів, а не на їх виробництво.** Це вимагає введення в систему оподаткування непрямого податкового платежу, яким рента не може бути за своєю суттю. Виходячи з наведених вад рентного підходу і функціональних завдань уряду щодо структурної економічної політики, доцільним кроком є реформування системи оподаткування господарської діяльності, пов'язаної з експлуатацією природних ресурсів, на основі податкового підходу.

Податковий підхід передбачає впровадження системи податків на господарську діяльність, пов'язану з експлуатацією природних ресурсів. Як правило, він включає податок на видобуток корисних копалин, лісовий податок, водний податок, земельний податок, екологічний податок.

Перевагами податкового підходу є низка важливих його характеристик.

По-перше, стабільність розміру платежів. Режим податку означає, що порядок його нарахування, ставка, об'єкт і база оподаткування встановлюються парламентом і регулюються виключно законодавчими актами з

питань оподаткування. Коригування податку є набагато складнішим, ніж ренти.

По-друге, зазначений підхід посилює фіскальний тиск на споживання природних ресурсів. На відміну від ренти, податок включається в собівартість продукції, що підвищує її ціну і стимулює раціоналізацію споживання ресурсів. При цьому, оскільки податок підвищує ціни на продукцію (але не звужує оборотні кошти підприємств добувної промисловості), виробники сировинної продукції зможуть інвестувати в підвищення конкурентоспроможності своєї продукції.

Впровадження податкового підходу в Україні повинно супроводжуватися низкою додаткових заходів щодо посилення його ефективності:

- **заміною ставок податків в абсолютних показниках на процентні** (до вартості видобутих корисних копалин), що дозволить:

- зробити оподаткування гнучкішим до кон'юнктури сировинних ринків – зменшення цін і, відповідно, доходу підприємств добувної промисловості автоматично знижуватиме фіскальне навантаження на них;

- захистити надходження бюджету від інфляції;

- уникнути непрогнозованого і частого перегляду ставок платежів та порядку їх нарахування;

- **для збережених твердих ставок встановлення їх індексації** на показник індексу цін виробників, що нівелює негативний ефект високої інфляції;

- **запровадження понижуючих коефіцієнтів для ставок податків при видобутку корисних копалин у складних умовах та виснажених родовищах;**

- **запровадження понижуючого коефіцієнта відшкодування ПДВ при експорті сировинної продукції;**

- **розширення бази оподаткування екологічними податками** шляхом включення до неї екологічно небезпечної продукції;

- **звільнення від сплати екологічних податків діяльності з переробки відходів, що утворюються в результаті експлуатації природних ресурсів.**

#### **5.2.4. Перспективи відновлення фіскальних пільг у межах СПРЕД**

Як зазначалося вище, стимулюючий потенціал податкової системи в процесі податкової реформи був реалізований лише частково. Локальні фіскальні стимули надані тим галузям економіки, які нездатні стати локомотивом економічного зростання, а низка податкових інструментів активізації інвестиційної активності не є достатніми для того, щоб надати імпульс для модернізації економіки.

У даному контексті не викликає сумнівів, що подальші етапи податкової реформи будуть включати пошук ефективних інструментів стимулювання економічної та інвестиційної активності. На нашу думку, найбільш перспективним інструментом в цьому напрямі для України є розвиток спеціальних правових режимів економічної діяльності.

**Позиція розробників ПКУ полягає в тому, що оскільки в результаті зниження номінальних ставок головних національних податків податкове навантаження на економіку України буде одним з найнижчих в Європі, то, відповідно, немає сенсу надавати додаткові податкові преференції в рамках СПРЕД. Подібне переконання видається не зовсім обґрунтованим і може обернутися для України втратою значного обсягу інвестицій.**

Дійсно, номінальні ставки в розвинених європейських країнах сьогодні дещо вищі, ніж будуть в Україні після остаточного зниження податку на прибуток до 16 %, ПДВ – до 17 %, а також вірогідного зменшення навантаження на фонд оплати праці для роботодавців у ході пенсійної реформи.

Водночас для інвестицій, передусім у високотехнологічні галузі економіки, в країнах ЄС функціонують особливі фіскальні режими, проти яких Україна навіть з найнижчими номінальними ставками апріорі не є конкурентоспроможною. В даному контексті державі необхідно переглянути політику щодо СПРЕД на предмет



можливості застосування їх найефективніших видів на території України.

Застосування СПРЕД виправдане і доцільне, особливо тоді, коли загальний податковий режим в країні не забезпечує залучення інвесторів у конкретні регіони чи галузі економіки, які не можуть бути профінансовані за рахунок державних коштів, але прискорений розвиток яких має загальнодержавне значення.

Цілями створення СПРЕД зазвичай є:

- 1) структурна перебудова економіки, імпортозаміщення та стимулювання експорту;
- 2) залучення іноземного капіталу як самоціль;
- 3) стимулювання розвитку пріоритетних галузей економіки (високотехнологічних, традиційних, банківської та страхової діяльності, туризму, морських транзитних перевезень тощо);
- 4) збільшення кількості робочих місць, передусім для висококваліфікованих працівників;
- 5) вирівнювання рівня економічного розвитку різних регіонів.

В українському суспільстві, експертному середовищі та серед урядовців тривають дискусії щодо доцільності СПРЕД, тому це питання залишається відкритим та досить актуальним як на теоретичному, так і на прикладному рівнях.

СЕЗ та ТПР як найбільш поширені форми СПРЕД в Україні сьогодні повністю дискредитовані та асоціюються у більшості громадян, як правило, з необґрунтованими податковими пільгами, корупцією і втраченими бюджетними коштами. Така практика дійсно мала місце, хоча є приклади і досить успішних проектів, що дійсно дозволили залучити інвестиції в високотехнологічні виробництва та створити робочі місця.

Наразі в Україні тривають спроби відновити податкові пільги в рамках СПРЕД, а також запровадити їх нові види. Зокрема, у лютому 2011 р. на розгляд Верховної Ради був винесений законопроект, покликаний формалізувати в окремий режим економічної діяльності індустриальні (промислові) парки. Ініціатором цього

законопроекту виступили представники і влади, і опозиції, тому здавалося, що існує певний консенсус стосовно даної ідеї. Але сам проект містив вкрай дискусійні норми, тому його просування в парламенті відбувається дуже повільно. Існує ризик, що ця досить перспективна ідея може бути втрачена через те, що колись окремі форми СПРЕД були некоректно застосовані в Україні. Між тим видається, що індустріальні парки є перспективним механізмом залучення інвестицій в Україну.

Індустріальні парки є одними з найпоширеніших видів СПРЕД, які успішно функціонують як в економічно розвинених країнах, так і в країнах, що розвиваються. Більшість країн – сусідів України, тобто прямі конкуренти за інвестиції в регіоні, також активно розвивають систему індустріальних парків. Варто відзначити, що у європейських та російських індустріальних парках умови для інвесторів наразі є досить лояльними.

Індустріальні парки в Україні часто плутають з «віртуальним» фіскальним простором, в якому зменшене податкове навантаження. Насправді індустріальний парк – це лише юридично відокремлена земельна ділянка, призначена для розміщення промислового виробництва. Площа індустріальних парків, як правило, коливається від кількох десятків до кількох сот гектарів у межах однієї територіально-адміністративної одиниці, що виділена для промислового розвитку. На них досить часто (але необов'язково) поширюються спеціальні режими економічної діяльності в окремих випадках і особливий податковий режим, відмінний від загального.

Поширеність індустріальних парків у світі обумовлена такими чинниками. **По-перше, ці парки сприяють підвищенню інвестиційної активності в економіці**, адже сама суть їхнього функціонування полягає в збільшенні інвестицій. Допуск до індустріального парку зазвичай обмежений мінімальним обсягом інвестицій, який компанія має вкласти у розвиток виробництва. Крім того, виробництво в межах індустріального парку автоматично розширює попит на продукцію суміжних галузей промисловості, чим стимулює їхній розвиток. Додатко-

вим джерелом інвестицій також виступають бюджетні видатки на розбудову в межах індустріальних парків інфраструктури та логістики.

**По-друге, індустріальні парки дозволяють легітимно (з точки зору дотримання норм і правил СОТ) субсидувати визначені галузі промисловості** через фінансування за рахунок бюджетних коштів окремих витрат, які мали б здійснювати інвестори за звичайного режиму економічної діяльності.

**По-третє, розвиток індустріальних парків дозволяє економічно, екологічно та естетично структурувати населені пункти, «очистивши» міста від промислового виробництва.** В останнє десятиліття існує тенденція до розширення середньої площі індустріальних парків, що пов'язано з бажанням органів влади сконцентрувати в парках як новостворені підприємства, так і перенести до цих парків діючі промислові підприємства (фактично винести їх за територію населеного пункту). Концентрація промислового виробництва на обмежених площах за межами житлових, історико-культурних та рекреаційних територій не лише робить економіку громади ефективнішою через зниження транзакційних витрат, а й дозволяє покращити якість життя та екологічний стан у відповідному населеному пункті. Уже зараз в багатьох європейських містах вся місцева промисловість концентрується виключно в межах індустріального парку. Для України, міста якої часто є конгломератом житлових масивів та екологічно шкідливих підприємств, цей аспект є вкрай важливим.

Відзначимо, що попри значну поширеність індустріальних парків, існують і певні проблеми. На практиці багато індустріальних парків, особливо в країнах, що розвиваються, або взагалі незадіяні, або мають значний обсяг вільних площ. Це обумовлено:

- профіцитом створених потужностей – якщо ініціатором створення індустріального парку виступають місцеві громади, то виникає ситуація, коли кожна громада зазвичай намагається створити власний індустріальний парк, незважаючи на те, що поряд вже функціонує подібний парк;

- обмеженістю терміну дій пільг – частими є випадки, коли компанії приходять в індустріальний парк на термін дії податкових пільг, після чого перебазовуються в інший індустріальний парк у межах або за межами країни, бажаючи отримати нові пільги;
- слабкою і низькоефективною роботою щодо залучення інвесторів;
- наявністю привабливіших режимів економічної діяльності в сусідніх країнах.

Наведені вади мають бути враховані при розробці законодавства та практики функціонування індустріальних парків в Україні. При цьому **необхідно мати на увазі, що для забезпечення успішності індустріальних парків режим економічної діяльності для інвесторів в їх межах має бути не просто сприятливим, а сприятливішим, ніж у сусідніх державах.**

Значною мірою дієвість індустріальних парків як інструментів стимулювання промислової активності визначається низкою регулятивних механізмів функціонування парків, поміж яких найважливішими є питання управління та власності, механізму залучення інвесторів і система стимулів та пільг, що надаються на території індустріальних парків.

**1. Керуюча компанія та питання власності.** Ініціатором створення парку може виступати як держава, так і приватні інвестори. Водночас в Україні, як і в більшості країн, що розвиваються, приватні індустріальні парки швидше за все в класичному вигляді не будуть дієвими. Це пояснюється тим, що привабливість індустріальних парків для потенційних учасників полягає в тому, що певний суб'єкт (таким може бути лише держава) безкоштовно бере на себе частину їхніх витрат на ведення бізнесу. У такий спосіб інвестори (особливо іноземні) отримують премію за ризик, пов'язаний з нестабільністю ведення бізнесу в таких країнах, як Україна.

Очевидно, якщо облаштуванням та забезпеченням діяльності індустріальних парків займатимуться приватні компанії, то вони перекладуть свої витрати на плечі учасників парку, включаючи власну норму прибутку.

В кінцевому підсумку для інвесторів втрачаються економічні стимули для розміщення виробництва в приватному індустріальному парку.

Як правило, ініціатором створення індустріального парку виступають органи місцевої влади, які зацікавлені в стимулюванні інвестиційної активності на своїй території. Вони краще обізнані з географічним, технологічним та інфраструктурним потенціалом, тому компетентніше можуть створити бізнес-план індустріального парку, ніж спеціалісти центральних органів влади. Для облаштування території індустріального парку та подальшого його обслуговування створюється окрема юридична особа – керуюча компанія.

В більшості випадків в кожному індустріальному парку діє власна окрема керуюча компанія. Водночас існує практика, коли керуюча компанія обслуговує декілька СЕЗ. Зокрема, в РФ у 2006 р. було створено керуючу компанію ВАТ «Особливі економічні зони», у підпорядкуванні якої знаходяться діючі й новостворювані особливі економічні зони Росії. Єдиним акціонером компанії є держава. Компанія також здійснює пошук та залучення інвесторів серед найбільших міжнародних і російських корпорацій або незалежних спеціалізованих компаній середнього розміру.

У країнах Центрально-Східної Європи (Словаччина, Польща, Угорщина) діє дещо інша система і, на наш погляд, ефективніша за відсутності чіткої адміністративної вертикалі, притаманній РФ. Оскільки ініціатором створення індустріального парку виступає муніципалітет, то в статутному фонді керуючої компанії йому належить контрольний або найбільший міноритарний пакет акцій. Центральний уряд, реалізуючи політику стимулювання інвестицій, може викупити частину акцій для підтримки розвитку проекту, якщо вважатиме його ефективним. Інша частина акцій розподіляється між учасниками індустріального парку з метою забезпечення можливості впливати на діяльність керуючої компанії. Такий механізм зручний тим, що через інструменти додаткової емісії дозволяє державі та місцевим органам влади здійснювати

підтримку керуючої компанії з метою реалізації нових заходів щодо якісного покращення забезпечення діяльності індустріального парку.

**2. Механізм залучення інвесторів.** Процес пошуку та переконання інвесторів, що саме даний індустріальний парк є привабливим для нього, – досить складний. Цим повинні спільно займатися керуючі компанії, муніципалітети, регіональні та державні органи влади.

Звичайно, роль регіональної та місцевої влади досить значна у цьому процесі, проте вони (а тим більше керуючі компанії) не мають ресурсів для пошуку та залучення потужних іноземних інвесторів. Понад те, інвесторам складно визначити свої пріоритети, якщо одночасно вони отримують інформацію про десятки індустріальних парків.

Для забезпечення ефективнішого пошуку інвесторів центральний уряд часто створює окремі органи центральної влади, метою яких є пошук іноземних інвесторів за кордоном з метою їх залучення до індустріальних парків. Зокрема, в Словаччині, яка «перетягнула» на свою територію виробничі потужності багатьох світових корпорацій, цим питанням займається центральне державне агентство *SARIO* (Словацьке агентство розвитку торгівлі та інвестицій). Агентство формує каталог пропозицій місцевих органів влади (тобто перелік доступних та запланованих індустріальних парків у країні) та пропонує інвестору найцікавіший для нього варіант. Очевидно, що іноземному інвестору зручніше вести діалог з однією структурою в столиці держави, ніж самостійно аналізувати десятки варіантів, які до того ж часто розташовані на периферійних територіях.

**3. Інструменти державної підтримки.** Для стимулювання приходу бізнесу в індустріальні парки держава застосовує широкий перелік інструментів підтримки. Передусім підтримка діяльності індустріальних парків з боку держави полягає в здійсненні інженерної підготовки ділянки, забезпеченні постачання газу, електричної та теплової енергії, води, функціонування системи водовідведення, проведення та налагодження транспортних комунікацій

(автомобільні дороги, доступ до портів, аеропортів, залізничних колій), розбудові прикладної інфраструктури (адміністративні будівлі, складські приміщення тощо).

Крім того, з практики функціонування європейських та російських індустріальних парків можна виділити такі **форми державної підтримки**.

**1. Співфінансування інвестиційних проектів.** Наприклад, інвестор презентує проект будівництва певного підприємства на території індустріального парку. На основі кошторису проекту держава фактично бере на себе частину зобов'язань з його фінансування через різні способи фінансової підтримки (умовні податкові пільги, прямий трансферт, пільговий кредит тощо). На цьому підтримка держави закінчується, і підприємство продовжує користуватися лише інфраструктурними послугами індустріальних парків.

**2. Опосередковане зменшення витрат інвесторів,** окрім як обслуговування парку. Держава може взяти на себе забезпечення підготовки, проживання та доставку необхідних кваліфікованих кадрів, охорону промислових об'єктів, частину соціального страхування, пільговий доступ до транспортної та логістичної інфраструктури тощо.

**3. Надання податкових пільг.** Держава може надавати учасникам індустріальних парків окремі податкові пільги на тимчасовій або постійній основі. Такі методи застосовуються з метою стимулювання збільшення обсягів виробництва розширенням фінансових ресурсів підприємств.

Види податкових стимулів є досить різноманітними:

- податкові канікули, передусім зі сплати податку на прибуток, податків на землю та нерухоме майно. Сенс податкових канікул полягає в тимчасовому звільненні підприємства від сплати цих податків за умови спрямування цих коштів на інвестиційні цілі або збільшення виробництва та експорту продукції;

- знижені (пільгові) податкові ставки податку на прибуток, землю та нерухоме майно як менш затратна для держави альтернатива податковим канікулам;

- інвестиційний податковий кредит, який може бути двох видів:

- 1) відтермінування сплати нарахованого податку (часто з додаванням відсотків за користування);

- 2) спрямування нарахованого податку на інвестиційні цілі без обов'язку його відшкодування державі;

- податкова знижка, тобто зменшення бази оподаткування шляхом включення витрат на інвестиційні цілі до валових витрат;

- прискорений метод податкової амортизації. Цей інструмент спрямований на те, щоб досягти перевищення фіскальної амортизації над економічною (бухгалтерською). Завдяки цьому підприємства отримують значний ресурс для інвестицій, не сплачуючи податок на прибуток чи відсотки за користування кредитом;

- амортизаційна премія, що передбачає можливість віднесення на валові витрати додаткового відсотка вартості основних засобів;

- звільнення від сплати ПДВ та мита обладнання, що не виробляється в країні;

- знижена ставка відрахувань до соціальних фондів з фонду оплати праці працівників, зайнятих науково-дослідними розробками;

- можливість оформлювати податкові зобов'язання податковими векселями при імпорті обладнання чи товарів проміжного споживання;

- звільнення чи пом'якшення вимог щодо обов'язкового продажу валютної виручки.

У кінцевому підсумку всі заходи державної підтримки зводяться до зменшення витрат інвесторів. Таким чином, для залучення інвестицій держава має не створювати видимість формування сприятливого економічного середовища, а взяти на себе частину реальних витрат.

Застосовуючи певну комбінацію наведених заходів державної підтримки, можна досягти привабливості індустріальних парків і в Україні. Водночас зазначимо, що головна мета фіскальних стимулів полягає не в наданні учасникам індустріальних парків сприятливіших неринкових переваг, а в зменшенні навантаження на дохід



та прибуток, що дозволить збільшити інвестиції та виробництво.

Таким чином, Україна, яка відчуває гострий дефіцит інвестиційних ресурсів і для якої характерна деформована структура промисловості, має активно розвивати систему індустріальних парків з пільговим фіскальним простором. Разом з тим значну увагу необхідно приділити розбудові належної інституційно-правової бази з метою уникнення помилок, допущених у минулому.

Окрім індустріальних парків, потенційно ефективними є **технологічні парки**. Головне завдання технопарків – комерціалізація інновацій. Головна й базова відмінність між індустріальними і технологічними парками полягає в тому, що перші створюють умови у вигляді забезпечення підприємств інфраструктурою для їхньої основної виробничої діяльності, а другі – сприяють розробці й впровадженню нових технологій у виробництво. Тобто для технопарків обов'язковою є науково-дослідна складова (НДІ, університети, наукові центри тощо). У їх межах науковці можуть не тільки працювати над створенням нових ідей, а й залучити інвесторів для реалізації цих нових ідей.

Нині у світі нараховується понад 700 технопарків різних видів. Більшість з них зосереджено в США, Європі, Японії та Китаї. В Україні на сьогодні зареєстровано 16 технологічних парків, проте, як зазначалося, для них перелік фіскальних стимулів обмежений пільгою зі сплати ввізного мита при імпорті товарів та обладнання. Очевидним є те, що обсяг державної підтримки є надмірно низьким і недостатнім для формування сприятливого клімату для залучення інвесторів.

Таким чином, СПРЕД не лише у розвинених країнах, а й тих, що розвиваються, є ефективним та дієвим інструментом стимулювання промислового виробництва, залучення інвестицій, збільшення зайнятості населення, вирівнювання рівня економічного розвитку регіонів. Такі режими діяльності є досить перспективними та економічно вигідними як для підприємств, так і для держави. В Україні для формування конкурентних переваг в

рамках СПРЕД і подальшого ефективного використання цього економічного інструментарію доцільно внести низку змін у Податковий кодекс України, зокрема:

- розширити розділ XIV «Спеціальні податкові режими», включивши в нього СПРЕД, визначені Господарським кодексом України та іншими нормативно-правовими актами (як СЕЗ, ТП, ТПР, НП), а також передбачити можливість запровадження нових форм СПРЕД, законодавчі ініціативи щодо яких знаходяться на завершальних стадіях розгляду у Верховній Раді України (індустріальні парки);

- поширити на суб'єктів господарювання СПРЕД податкові пільги, передбачені для низки галузей економіки, а саме, тимчасове звільнення від сплати податку на прибуток, ПДВ та плати за землю;

- запровадити інші податкові пільги та преференції на певний термін (головним чином у перші роки реалізації інвестиційних та інноваційних проектів), можливі з точки зору українських реалій та європейської практики.

### **5.3. АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ІНШИХ СКЛАДОВИХ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНИХ ФІНАНСІВ ТА НАПРЯМИ ЇХ ПОДОЛАННЯ**

Реформи системи державних фінансів, проведені у 2010-2011 рр., попри те, що сприяли певним позитивним зрушенням у таких важливих складових, як бюджетна та податкова системи, все ж таки залишили комплекс невирішених завдань. Це стосується як низки проблем макроекономічного масштабу, так і широкого переліку локальних питань у межах окремих складових державних фінансів.

Щодо системних недоопрацювань варто зазначити, що окремі важливі складові державних фінансів залишилися осторонь реформ або зміни у них були більшою мірою «косметичними». Через це ефективність їх функціонування залишається низькою, а комплекс проблем та недоліків не було подолано. Відповідно реформування цих складових системи державних фінансів залишиться одним із головних пріоритетів державної політики на найближчу та середньострокову перспективу.

#### **5.3.1. ДЕРЖАВНИЙ КРЕДИТ**

Реформування державного кредиту та оптимізація політики управління державним боргом останніми роками є одним з найактуальніших пріоритетів реформ системи державних фінансів. Особливо це важливо з огляду на розгортання боргової кризи в Європі, яка стала наслідком неефективного управління державним боргом.

В новому Бюджетному кодексі (як і в попередньому) зазначеному питанню приділено вкрай незначну увагу. Фактично на законодавчому рівні в Україні існує лише граничне обмеження державного боргу в розмірі 60 % до ВВП. Водночас такі важливі складові державної боргової політики, як механізми залучення коштів, пріоритетність джерел та інструментів боргових залучень, а також напрями їх використання, залишаються поза сферою регулювання законодавства.

Тривалий час в Україні загалом були відсутні будь-які нормативно-правові документи, які б визначили принаймні базові принципи та напрями боргової політики уряду. В різні періоди пропонувалися законопроекти, концепції, стратегії та інші нормативно-правові акти, метою яких було створення правової основи для боргової політики держави, проте жоден з цих документів так і не набрав чинності, тому до 2011 р. дане питання залишалося відкритим. Це призводило до того, що зазначений фінансовий інструмент часто використовувався для вирішення кон'юнктурних вузькополітичних завдань, а його інвестиційний потенціал значною мірою був девальвований.

Таблиця 5.2

**Завдання Програми економічних реформ у частині оптимізації боргової політики**

Передбачені кроки	Кінцевий документ	Термін виконання	Стан виконання
Прийняття Закону України «Про державний борг»	Закон України «Про державний борг»	2010 р.	Не виконано
Запровадження системи управління ризиками при наданні державних гарантій	Постанова Кабінету Міністрів України «Про управління ризиками при наданні державних гарантій»	2010 р.	Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Положення про управління ризиками, пов'язаними з наданням державних гарантій, та розподіл таких ризиків між державою, кредиторами і позичальниками» від 23.02.2011 р. № 131
Впровадження середньострокової стратегії управління державним боргом	Постанова Кабінету Міністрів України «Про середньострокову стратегію управління державним боргом»	2010 р.	Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Середньострокової стратегії управління державним боргом на 2011–2013 роки» від 02.03.2011 р. № 170

Лише негативні наслідки хаотичної та безсистемної боргової політики уряду в 2008–2010 рр. змусили владу зробити перші кроки у питанні врегулювання політики управління державним боргом. У Програмі економічних реформ було поставлено низку завдань у цій сфері (табл. 5.2).

На жаль, головне завдання – прийняття закону про державний борг – у черговий раз так і не було виконане. Натомість Кабінет Міністрів на початку 2011 р. затвердив Середньострокову стратегію управління державним боргом на 2011–2013 роки<sup>131</sup> (*дали* – Стратегія). Цей документ хоч і не містить законодавчих обмежень, проте робить боргову політику уряду прогнозованішою.

Відповідно до Стратегії цілями державної боргової політики визначено:

- утримання обсягу державного боргу на економічно безпечному рівні, не вище ніж у 2010 р.;
- своєчасне та у повному обсязі виконання зобов'язань за державним боргом;
- мінімізація вартості обслуговування державного боргу з урахуванням ризиків;
- здійснення державних запозичень на основі відповідних планів і обґрунтованих прогнозів потреби держави у фінансових ресурсах;
- забезпечення ефективного функціонування внутрішнього ринку державних цінних паперів та розширення доступу до міжнародного ринку капіталу;
- удосконалення нормативно-правової бази з питань управління державним боргом;
- забезпечення прозорості здійснення заходів та укладення правочинів з управління державним боргом;
- подальше формування іміджу України як надійного позичальника, що вчасно та в повному обсязі виконує свої боргові зобов'язання.

---

<sup>131</sup>*Про затвердження Середньострокової стратегії управління державним боргом на 2011–2013 роки* : постанова Кабінету Міністрів України від 02.03.2011 р. №170 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=170-2011-%EF>

Як бачимо, поряд з досить абстрактними цілями на кшталт «забезпечення ефективного функціонування внутрішнього ринку державних цінних паперів» урядом було визначено і досить конкретну мету щодо утримання показника державного боргу. Разом з тим недоліком є те, що в Стратегії чітко не вказано, в яких саме показниках буде вимірюватися рівень державного боргу. Якщо основою визначити номінальний показник боргу, то це змусило б уряд обмежити свою боргову активність. Водночас, якщо виходити з показника боргу до ВВП країни, то в умовах високої інфляції, яка обумовлює високі темпи зростання номінального ВВП навіть при помірному зростанні реального ВВП, це залишає уряду значний простір для подальшого збільшення боргових залучень.

Для реалізації окреслених в Стратегії цілей боргової політики уряд визначив для себе перелік завдань, серед яких:

- оптимізація структури державного боргу в розрізі валюти і відсоткових ставок, що дасть змогу мінімізувати відповідні ризики;
- мінімізація ризиків, пов'язаних з рефінансуванням та дотриманням середньозваженого строку до погашення боргових зобов'язань держави;
- запобігання виникненню пікових навантажень на державний бюджет, що пов'язані із здійсненням платежів за державним боргом;
- підвищення рівня ліквідності державних боргових цінних паперів, що дасть змогу підвищити попит на них з боку інвесторів;
- упровадження сучасних біржових технологій під час торгівлі облігаціями внутрішньої державної позики та казначейськими зобов'язаннями;
- здійснення нових запозичень для підтримки та розвитку пріоритетних сфер розвитку економіки, переважно транспортної і міської інфраструктури, енергетики та енергозбереження, а також фінансування фіскального дефіциту бюджету;
- забезпечення ефективної співпраці з провідними міжнародними рейтинговими агентствами щодо при-

своєння ними суверенного кредитного рейтингу України та її борговим зобов'язанням;

- забезпечення прозорості діяльності, пов'язаної з управлінням державним боргом, та публічності відповідної інформації.

Відзначимо, що перелік завдань в Стратегії сформульований надто загально і не є інформативним. Так, завдання «оптимізації структури державного боргу» за різними критеріями жодним чином не розкриває політику та пріоритети Кабінету Міністрів України під час державних запозичень. Якби уряд сформулював завдання таким чином, що він надаватиме перевагу залученням у національній валюті, це було б певним важливим сигналом і для інвесторів, і для суспільства в цілому, але уряд у наведених вище завданнях уникнув конкретики.

Певна емпірична цінність стосовно змісту боргової політики міститься в заходах, які Кабінет Міністрів України запланував у рамках реалізації цілей та завдань Стратегії, а саме:

- узгодження напрямів політики управління державним боргом з напрямами бюджетної та грошово-кредитної політики;

- удосконалення нормативно-правової бази з питань управління державним боргом;

- складання річного графіка проведення аукціонів облігацій внутрішньої державної позики із зазначенням видів та строків обігу боргових цінних паперів;

- здійснення щокварталу аналізу та оцінки ризиків, пов'язаних з державним боргом;

- регулярне розміщення державних цінних паперів з різними строками обігу для підтримання кривої доходності;

- запровадження розміщення облігацій внутрішньої державної позики та казначейських зобов'язань на фондових біржах;

- створення належних умов для ефективного функціонування первинних дилерів та підтримання ними двостороннього котирування державних боргових цінних паперів;

- підвищення ефективності та результативності співробітництва з міжнародними фінансовими організаціями і фінансово-кредитними установами, пов'язаного із залученням та використанням їхніх фінансових ресурсів;
- здійснення операцій з активного управління державним боргом та управління ліквідністю Єдиного казначейського рахунку і коштів валютних рахунків;
- розширення переліку державних боргових цінних паперів, у тому числі індексованих на рівень інфляції, амортизаційних та з можливістю дострокового погашення;
- активізація роботи з випуску державних боргових цінних паперів для населення;
- забезпечення регулярного подання міжнародним рейтинговим агентствам статистичних і аналітичних даних щодо соціально-економічного та політичного становища України;
- співробітництво з міжнародними фінансовими організаціями, фінансово-кредитними та іншими установами щодо обміну досвідом і навчання у сфері управління державним боргом;
- підтримка на належному рівні та розвиток інформаційно-технічного забезпечення процесу управління державним боргом, зокрема у спосіб удосконалення інформаційно-аналітичної системи «Управління державним боргом»;
- розміщення інформації про управління державним боргом на офіційному веб-сайті Мінфіну.

У більшості випадків заходи, запропоновані урядом в Стратегії управління державним боргом, більш подібні на її завдання. Лише декілька пунктів на кшталт «розширення переліку державних боргових цінних паперів, у тому числі індексованих на рівень інфляції, амортизаційних та з можливістю дострокового погашення» та «активізація роботи з випуску державних боргових цінних паперів для населення» можна вважати конкретними заходами, реалізацію яких згодом можна буде оцінити.

Позитивним аспектом у затвердженій Стратегії варто відзначити чіткі конкретизовані результати, які уряд очікує отримати в результаті її реалізації (табл. 5.3).



Таблиця 5.3

**Очікувані результати реалізації Стратегії управління державним боргом на 2011–2013 роки**

Показники	2011	2012	2013
Відношення обсягу державного боргу до ВВП, %	не більше 32	не більше 30	не більше 28
Частка державного внутрішнього боргу, %	не менше 46	не менше 46	не менше 48
Частка державного боргу з фіксованою ставкою, %	не менше 69	не менше 73	не менше 80
Середньозважений строк до погашення державного боргу, років	не менше 4	не менше 4	не менше 5

Очевидно, що не всіх задекларованих очікуваних результатів буде досягнуто в ході реалізації Середньострокової стратегії управління державним боргом на 2011–2013 роки. Разом з тим наведені показники дають змогу зрозуміти пріоритети боргової політики уряду на цей період.

**1. Зменшення боргового тиску на економіку.** Очікувані показники відношення державного боргу до ВВП свідчать про те, що уряд планує зменшити практику боргових залучень на фінансування дефіциту бюджету і залучати боргові ресурси лише для покращення структури державного боргу (зменшення відсоткової ставки, збільшення строків).

**2. Орієнтація на внутрішній борговий ринок.** Уряд дав чіткий сигнал, що надаватиме перевагу борговим залученням на внутрішньому ринку, наслідком чого має стати зростання частки внутрішніх запозичень у структурі державного боргу. Цей вектор є досить дискусійним, оскільки у такий спосіб уряд звужує внутрішні кредитні ресурси, які є джерелом приватних інвестицій.

**3. Зменшення обсягу короткострокових запозичень.** Кабінет Міністрів України чітко декларує, що має намір

подовжити середньозважений строк до погашення державного боргу. Це дає підстави очікувати, що обсяги короткострокових запозичень знижуватимуться. Даний вектор боргової політики кореспондує з однією з головних цілей Середньострокової стратегії управління державним боргом на 2011–2013 роки – здійснення нових запозичень для підтримки та розвитку пріоритетних сфер економіки, переважно транспортної і міської інфраструктури, енергетики та енергозбереження. Очевидно, що державні запозичення для фінансування таких проектів мають бути довготерміновими.

**4. Перехід до боргових інструментів з фіксованою ставкою дохідності.** В очікуваних результатах Стратегії Кабінет Міністрів України також задекларував бажання розширити перелік боргових інструментів з фіксованою ставкою. Такий намір є обґрунтованим і зрозумілим – подібні інструменти сприяють більшій прогнозованості та стабільності в обслуговуванні державного боргу.

Загалом те, що уряд затвердив Середньострокову стратегію управління державним боргом, є хоч і незначним, проте все-таки позитивним зрушенням у цій сфері. Разом з тим варто звернути увагу на проблеми, які вимагають подальшої роботи у напрямі розбудови інституційно-правової бази для регламентації такої важливої складової системи державних фінансів, як державний кредит.

По-перше, **видається доцільним, щоб стратегія управління державним боргом затверджувалася органом державної влади, який має відносну сталу каденцію.** Ним може бути або Верховна Рада, або Президент України, але ніяк не Кабінет Міністрів, який більшою мірою займається все ж таки оперативними питаннями. Очевидно, що лише тривалість мандату може бути гарантією стабільності будь-якої стратегії. Уряд, на відміну від Президента та парламенту, в Україні змінюється досить часто, тому існує ризик, що наступники Кабінету Міністрів України, який затвердив стратегію, відмовляться її реалізовувати та затвердять власну стратегію. Таким чином втрачається цілісність, послідовність стратегії боргової політики.

По-друге, **стратегія управління боргом має містити певні обмеження, що стримуватимуть уряд від агресивної та необґрунтованої боргової політики**, спрямованої до того ж на покриття поточних видатків, як це мало місце у 2008–2010 рр. Але практика самообмеження, за якої уряд у затвердженій ним Стратегії самостійно обмежує власні дії, навряд чи є раціональним і ефективним рішенням.

Очевидно, щоб цілі, завдання та конкретні заходи стратегії боргової політики були імперативними нормами, орган, що затверджує стратегію, та орган, що її реалізує, мають бути відокремлені. Кабінет Міністрів України, затвердивши Середньострокову стратегію управління державним боргом на 2011–2013 роки, у будь-який момент може переписати її відповідно до кон'юнктурних умов або в разі нездатності виконати окремі завдання та цілі. Це є ще одним аргументом на користь того, що стратегію управління державним боргом має затверджувати або парламент, або Президент.

По-третє, **стратегія боргової політики має містити конкретні та чіткі цілі, завдання, заходи, а також виражені у цифрах очікувані результати**. Лише за таких умов вона може бути ефективною та дієвою. Це дозволить не лише сформулювати зрозумілі орієнтири боргової політики, а й відносно об'єктивно оцінювати роботу уряду щодо їх досягнення.

Враховуючи названі недоліки, головним завданням у контексті реформ боргової політики на середньострокову перспективу має бути прийняття законодавчого нормативного акта, який створив би інституційно-правову базу для функціонування інституту державного кредиту. У зазначеному документі мають бути зафіксовані такі головні позиції.

1. *Встановлення та закріплення на законодавчому рівні граничних та оптимальних параметрів рівня боргового тягаря для держави. Йдеться не лише про чіткі вимоги щодо припустимого розміру боргу, а також про обмеження щодо вартості, терміну та валюти залучених ресурсів.*

2. *Чітке визначення цілей та напрямів використання ресурсів боргового фінансування.* Законодавчо має бути закріплено, що боргові ресурси, залучені сектором державного управління, повинні бути спрямовані виключно на інвестиційні проекти, які дозволять отримати дохід, достатній для погашення та обслуговування боргу.

3. *Законодавчо закріпити спрямування вільного залишку бюджетних коштів відповідного бюджетного періоду (за вирахуванням оборотної готівки) на погашення боргових зобов'язань уряду.* Подібна норма дозволить оздоровити фінансову систему країни та заощадити кошти на обслуговуванні боргів. Крім того, потребують перегляду принципи та пріоритети боргової політики уряду. Існує нагальна необхідність переходу від простого залучення коштів до системного управління державним боргом. Тому варто звернути увагу на завдання, які мають стати головними в процесі оптимізації боргової політики.

По-перше, **необхідно зменшити обсяги запозичень на внутрішньому ринку**, передусім для фінансування поточного споживання. Надмірна активність уряду на внутрішньому ринку має наслідком збільшення вартості та вичерпання вільних фінансових ресурсів, що призводить до витіснення приватних інвестицій. Бюджет та реальний сектор економіки не повинні бути конкурентами за кредитні ресурси на внутрішньому ринку.

По-друге, **особливу увагу необхідно приділити диверсифікації інструментів залучення боргових ресурсів.** Наразі Україна використовує ОВДП, ОЗДП та позики міжнародних фінансових організацій, хоча має колосальний потенціал навіть у межах країни. З цієї точки зору досить ефективним інструментом можуть стати державні облігації, деноміновані в американській валюті, облігації, що розміщуються серед населення, облігації, індексовані на інфляцію, амортизаційні облігації.

По-третє, **у середньостроковій перспективі необхідно децентралізувати політику залучення боргових коштів**, розширивши права центральних та місцевих органів влади, державних підприємств та організацій, залишивши за урядом право модерації боргової політики.

### 5.3.2. СИСТЕМА ПОЗАБЮДЖЕТНИХ ЦІЛЬОВИХ ФОНДІВ

У напрямі реформування позабюджетних цільових фондів також було зроблено певні кроки. Зокрема, у середині 2011 р. парламент прийняв Закон України «Про заходи щодо законодавчого забезпечення реформування пенсійної системи»<sup>132</sup>, який набув чинності 1 жовтня 2011 р. Головним завданням пенсійної реформи з точки зору оздоровлення державних фінансів було збалансування Пенсійного фонду України, видатки на покриття дефіциту якого відволікають значний обсяг фінансових ресурсів держави від важливих завдань, що мають фінансуватися з бюджету.

Разом з тим, аналізуючи зміст документа, мусимо констатувати, що пенсійна реформа не містить достатніх та дієвих механізмів збалансування бюджету ПФУ. Позитивним зрушенням щодо подолання дефіциту фонду можна назвати лише обмеження його видатків за рахунок:

- обмеження максимального розміру пенсій (з урахуванням надбавок, підвищень, додаткової пенсії, цільової грошової допомоги, пенсії за особливі заслуги перед Україною, індексації та інших доплат до пенсії, встановлених законодавством, крім доплати до надбавок окремим категоріям осіб, які мають особливі заслуги перед Батьківщиною) десятьма прожитковими мінімумами; при цьому таке обмеження почало діяти лише з дня набрання чинності закону, відповідно, на пенсіонерів, яким пенсія призначена до набрання чинності закону, воно не поширюється;
- поетапного підвищення пенсійного віку для жінок з 55 до 60 років;
- поетапного підвищення пенсійного віку для чоловіків – державних службовців до 62 років; цей вік буде граничним для перебування на державній службі;

---

<sup>132</sup>*Про заходи* щодо законодавчого забезпечення реформування пенсійної системи : закон України від 08.07.2011 р. №3668-VI.

- підвищення страхового стажу для жінок до 30 років, для чоловіків – до 35 років;
- зменшення розміру пенсії державним службовцям з 90 до 80 відсотків їхньої заробітної плати;
- обмеження заробітку для призначення пенсії народним депутатам, суддям, прокурорам, військовослужбовцям сумою заробітної плати, на яку нараховується єдиний соціальний внесок.

Безумовно, обмеження розміру пенсій та збільшення пенсійного віку сприятиме зменшенню темпів зростання видатків ПФУ, відповідно зменшенню дефіциту бюджету Фонду. В проекті державного бюджету України на 2012 рік<sup>133</sup> уряд розрахував, що дефіцит коштів Пенсійного фонду на виплату пенсій у 2012 р. зменшиться на 87,6 % (на 15,6 млрд грн) порівняно з 2011 р. Завдяки цьому обсяг трансфертів до ПФУ зменшиться до 48,3 млрд грн, з яких на покриття дефіциту коштів Фонду буде спрямовано лише 2,2 млрд грн.

Разом з тим зазначимо, що подібні сподівання є надто оптимістичними. Період досягнення бездефіцитності ПФУ буде тривалішим, оскільки динаміка зростання пенсій залишається вищою, аніж зростання фонду оплати праці та рівня зайнятості населення.

Відмітимо, що пенсійна реформа передбачає певні позитивні кроки у питанні зменшення навантаження на роботодавців, що, безумовно, має покращити сприятливість вітчизняного бізнес-середовища. Зокрема, Закон України «Про заходи щодо законодавчого забезпечення реформування пенсійної системи» передбачає, що після досягнення збалансованості ПФУ стартує другий етап реформи, який включає запровадження Накопичувального пенсійного фонду. Внески до останнього будуть покладені на робітників і підлягають спрямуванню до Накопичувального пенсійного фонду в таких розмірах: у рік запровадження перерахування – 2 % бази нарахування єдиного внеску на загальнообов'язкове державне

---

<sup>133</sup>*Про Державний бюджет України на 2012 рік : проект закону (реєстр. № 9000).*

соціальне страхування, кожного наступного року – у розмірі, збільшеному на 1 %, до досягнення 7 %.

Паралельно на відповідний відсоток зменшується розмір внеску до ПФУ роботодавців, тобто в кінцевому підсумку він зменшиться з 33,2 % до 26,2 %. Такий показник відповідатиме середньому навантаженню на фонд оплати праці для роботодавців у країнах ЄС.

Подальші реформи в системі позабюджетних фондів повинні базуватися довкола вирішення низки стратегічних завдань.

**1. Досягнення збалансованості ПФУ.** Подолання дефіциту Фонду після набрання чинності Закону України «Про заходи щодо законодавчого забезпечення реформування пенсійної системи» нині є не просто політичним завданням. Як було зазначено, бездефіцитність ПФУ є умовою реалізації наступного етапу реформи, що містить більшу частину позитивних нововведень, зокрема зменшення податкового навантаження на фонд оплати праці для роботодавців. Разом з тим точки бездефіцитності ПФУ, попри оптимістичність уряду, найближчим часом буде складно досягнути, враховуючи такі фактори:

а) загрозу уповільнення динаміки відновлення економіки, що гальмуватиме зростання фонду оплати праці та рівня зайнятості й, відповідно, динаміку зростання власних доходів ПФУ;

б) уповільнення темпів інфляції, що матиме наслідком зменшення динаміки зростання номінального розміру заробітної плати та, відповідно, номінальних доходів Фонду;

в) можливість скасування чи зменшення єдиного соціального внеску для підприємців, які працюють на спрощеній системі оподаткування (відповідні законопроекти постійно розглядаються в парламенті);

г) прискорення темпів зростання кількості пенсіонерів, що обумовить випереджаюче зростання видатків ПФУ.

Актуалізація наведених чинників значно ускладнює завдання щодо досягнення точки бездефіцитності ПФУ.

Зазначимо, що збалансований стан бюджету Фонду в останні 10 років був радше винятком, аніж правилом, а з 2007 р. дефіцит став хронічним. Це потребує від влади запровадження додаткових механізмів щодо збалансування ПФУ.

**2. Виведення фонду оплати праці з тіні.** Це завдання частково дозволить вирішити попередню проблему. За оцінками експертів, тіньовий фонд оплати праці оцінюється сьогодні в 145 млрд грн на рік<sup>134</sup>. У середині 2011 р. Міністерство соціальної політики представило комплекс законопроектів<sup>135</sup>, в яких визначило стратегічні пріоритети політики у даному напрямі. Головними механізмами цієї політики є такі:

1) посилення відповідальності роботодавців за трудові відносини із працівниками без укладання договору, тобто за створення нелегального робочого місця, з якого не платяться внески і податки;

2) впровадження індикативних заробітних плат, з яких розраховуватимуться внески у соціальні фонди (8 кваліфікаційних категорій, починаючи з працівників з низькою професійною кваліфікацією або її відсутністю та закінчуючи вищими керівниками);

3) перерозподіл зобов'язань роботодавця і працівника в структурі соціальних внесків;

4) лібералізація трудового законодавства, зокрема віднесення низки важливих питань, як-то тривалість робочого дня, терміни оплати праці, умови звільнення, до сфери внутрішніх домовленостей між працівником та роботодавцем.

Запропоновані заходи, за винятком розширення кількості контролюючих органів та їхніх повноважень, могли б мати позитивний ефект, але при умові ліквідації

---

<sup>134</sup>[Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.mlsp.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=131566&cat\\_id=107177](http://www.mlsp.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=131566&cat_id=107177)

<sup>135</sup>Детальніше про законопроекти див.: Молдован, О. В пошуках «тіньових» мільярдів на пенсії / О. Молдован // Економічна правда [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.epravda.com.ua/publications/2011/04/11/282178/>



головної причини виплати заробітної плати в конвертах – асиметричного розподілу зобов'язань соціального страхування між працівником та роботодавцем. Згідно із Законом України «Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування», яким запроваджений єдиний соціальний внесок (замінив обов'язкові внески у чотири фонди) із зарплати працівника утримується приблизно 3,6 % (2 % із зарплати надходить до Пенсійного, 1,6 % – до інших соціальних фондів), тоді як для роботодавця розмір цього соціального внеску коливається залежно від виду діяльності (36,76 %–49,7 %). Отже, підприємство, створивши робоче місце, вимушене додатково до заробітної плати сплачувати до 50 % нарахувань на соціальне забезпечення даного працівника.

Крім того, в умовах високого податкового навантаження на оплату праці, високої корупційної ренти та значних затрат на адміністрування податків та внесків тіньовий ресурс, що сплачують підприємства, не завжди є неоподатковуваним прибутком, а інколи – лише заходом щодо оплати надмірних невикористаних витрат підприємств.

Таким чином, ефективна політика щодо виведення заробітних плат з тіні можлива лише у разі зниження для роботодавців навантаження на фонд оплати праці. Проте останнє, як було зазначено, можливе лише після досягнення ПФУ точки бездефіцитності, чого без виведення заробітних плат з тіні не вдасться зробити. Вирішення даного протиріччя має бути серед головних пріоритетів уряду в найближчій перспективі.

**3. Створення Медичного фонду України**, що передбачено Основами законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування. Питання запровадження в Україні обов'язкового медичного страхування в контексті реформ у системі державних фінансів розглядається як важливий чинник підвищення ефективності використання бюджетних коштів. Загальний обсяг фінансування охорони здоров'я з державного та місцевих бюджетів у 2010 р. становив 41,7 млрд грн, з яких із місцевих бюджетів надійшло 32,1 млрд грн,

загального фонду державного бюджету – 7,3 млрд грн, спеціального фонду держбюджету – 2,3 млрд грн. Питома вага видатків на охорону здоров'я в загальному обсязі ВВП складала 3,6 %<sup>136</sup>.

Таким чином, з одного боку, на охорону здоров'я держава виділяє значний обсяг фінансових ресурсів, з іншого – він є недостатнім для надання якісних послуг населенню. Однією з головних причин такого стану є неефективний механізм фінансування надання послуг у сфері охорони здоров'я. На нашу думку, **держава має фінансувати надання громадянам певного переліку послуг у сфері охорони здоров'я, а не фінансувати діяльність всієї інфраструктури.** В останньому випадку, як це має місце сьогодні, держава бере на себе надмірні фінансові зобов'язання. Тому метою реформи фінансування системи охорони здоров'я має стати впровадження загальнообов'язкового державного соціального медичного страхування.

Відповідно до Основ законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування управління загальнообов'язковим державним соціальним медичним страхуванням повинен здійснювати Фонд медичного страхування, який має стати п'ятим і останнім фондом у системі соціального страхування в Україні. Його створення є одним із стратегічних пріоритетів реформ у системі позабюджетних цільових фондів соціального страхування в середньостроковій перспективі.

Це потребує прийняття профільного закону стосовно запровадження в Україні загальнообов'язкового медичного страхування, в якому має бути передбачено, що джерелами коштів Фонду є:

- 1) страхові внески страхувальників;
- 2) суми фінансових санкцій, застосованих до підприємств, установ, організацій та фізичних осіб за порушен-

---

<sup>136</sup>Розрахунки: *Попченко, Т.* Щодо пріоритетних напрямів вдосконалення вітчизняної сфери охорони здоров'я : аналіт. зап. / Т. Попченко [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://niss.gov.ua/articles/480/>

ня встановленого порядку сплати страхових внесків та використання коштів Фонду медичного страхування, а також суми адміністративних стягнень, накладених відповідно до законодавства на службових осіб і громадян за такі порушення;

3) добровільні внески та інші надходження, які не заборонені законодавством.

Кошти Фонду медичного страхування повинні використовуватися на:

1) оплату медичної допомоги, наданої застрахованим особам у необхідних обсягах;

2) вирівнювання фінансових можливостей територій щодо надання медичної допомоги населенню;

3) фінансування витрат на утримання і забезпечення діяльності Фонду, розвиток його матеріальної та інформаційної бази.

До речі, цікаву та перспективну модель створення Державного медичного фонду наводять І. Е. Астахова та Є. О. Касьян, які переконані, що «тільки страхова медицина вирішить питання гарантованості та доступності медичних послуг для широких верств населення й залучить додаткові ресурси у сферу охорони здоров'я»<sup>137</sup>. Вони пропонують створити єдиний Медичний фонд загальнообов'язкового державного соціального страхування, включивши до нього Фонд соціального страхування з тимчасової втрати працездатності й Фонд соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань. Це б дозволило значно зменшити вартість адміністрування соціальних внесків та адміністративні витрати на функціонування системи позабюджетних фондів.

Таким чином, завдяки створенню Державного медичного фонду держава отримає можливість ефективно витратити бюджетні кошти, виділені на охорону здоров'я.

---

<sup>137</sup>Астахова, І. Е. Перспективи загальнообов'язкового медичного страхування в Україні / І. Е. Астахова, Є. О. Касьян // Фінансово-кредитна діяльність: проблеми теорії та практики : зб. наук. пр. – 2009. – № 1 (6). – С. 45–49.

Фінансовий ресурс буде спрямований на співфінансування внесків до Фонду для соціально незахищених верств, надання якісних та безкоштовних послуг первинної та екстреної медичної допомоги, функціонування спеціалізованих медичних закладів.

### **5.3.3. ФІНАНСИ ПІДПРИЄМСТВ ДЕРЖАВНОГО СЕКТОРУ**

Найменшого прогресу у 2010-2011 рр. в процесі реформування системи державних фінансів було досягнуто в питанні оптимізації фінансів підприємств державного сектору. Ця проблема, попри те, що їй приділено відносно менше уваги в науковій думці й на політичному рівні, ніж проблемам інших складових державних фінансів, тим не менш є вкрай гострою.

Державні підприємства в більшості галузей перебувають у складному фінансовому становищі, і не лише не приносять доходів державі, а часто навпаки, потребують значних державних дотацій з бюджету. Очевидно, що така ситуація продукує комплекс негативних наслідків для економіки і для системи державних фінансів.

У державному секторі можна виділити декілька груп суб'єктів господарської діяльності, які характеризуються певними особливостями, зокрема:

1) потужні багатопрофільні державні конгломерати, передусім НАК «Нафтогаз України» та Укрзалізниця<sup>138</sup>;

2) інфраструктурні державні підприємства, які забезпечують функціонування всього господарського комплексу, тому комерційний прибуток для них не є домінуючим пріоритетом;

3) підприємства реального сектору економіки, які через різні причини ще не були приватизовані.

Перша група господарських структур була утворена з метою збереження майнового контролю держави над певною галуззю. Як правило, до складу таких структур включені всі активи, які раніше знаходилися на балансі певного міністерства чи відомства. В результаті ви-

---

<sup>138</sup>Укрзалізниця не є підприємством з юридичної точки зору, про те фактично вона – господарська структура.

ники багатопрофільні конгломерати, що поєднують не лише різнорідні активи, а часто й різні функції. Зокрема, Укрзалізниця здійснює, з одного боку, господарську діяльність, з іншого – регуляторну.

Слабкими сторонами зазначених господарських структур є такі.

1. Неефективність економічної діяльності. Подібні державні корпорації створені більшою мірою для контролю над окремими галузями, тому економічні показники діяльності в таких корпораціях відходять на другий план. Це унаочнює діяльність НАК «Нафтогаз України» та Укрзалізниці, на які покладений перелік різноманітних економічних, соціальних та політичних завдань, реалізація яких призводить до погіршення фінансового стану цих конгломератів та відволікання уваги та ресурсів від головних господарських завдань. Через це якість надання публічних послуг та товарів відчутно погіршується.

2. Відволікання значного обсягу фінансових ресурсів на фінансування непрофільних для державних господарських структур напрямів. Зокрема, на балансі таких структур часто знаходяться навчальні та медичні заклади, рекреаційні комплекси, непрофільні підприємства. Доцільно, щоб наведені активи були виведені зі складу цих державних господарських структур і передані до органів державної влади, відповідальних за відповідну сферу.

3. Практика перехресного субсидування, коли у середині компанії прибутки від одного виду діяльності покривають збитки від іншого. Зокрема, в Укрзалізниці з доходів від транспортування комерційних вантажів фінансуються збиткові пасажирські перевезення, в межах НАК «Нафтогаз України» за рахунок економії від інвестицій в розробку нафтогазових родовищ, модернізацію газотранспортної інфраструктури, вищих тарифів на газ для промисловості фактично дотується реалізація газу населенню за цінами, нижчими від ринкових.

4. Поглинання бюджетних коштів. Комплекс наведених вище проблем часто призводить до розбалансування

фінансів державних багатопрофільних конгломератів. Як наслідок, держава вимушена у різний спосіб дотувати їх діяльність, відволікаючи на це значний обсяг бюджетних коштів.

До другої групи підприємств державного сектору належать підприємства, які забезпечують функціонування інфраструктури. Ці підприємства мають забезпечувати рівний доступ до якісних інфраструктурних послуг, тому, очевидно, фінансові показники діяльності для них не є пріоритетом. Більш того, враховуючи високий рівень зношення інфраструктури та значні потреби у інвестиціях, цілком нормальним видається стан дефіциту бюджетів даних підприємств. Для них бюджетна підтримка є обґрунтованою, оскільки якісна та ефективна інфраструктура здатна продукувати значні позитивні макроекономічні ефекти.

Третя група включає стратегічно важливі підприємства, що не підлягають приватизації, а також групу підприємств, які залишаються у державній власності через те, що уряд не в змозі визначитися з ціною їх продажу або ринкова та/або політична кон'юнктура не є сприятливою для їх приватизації. До останніх належать КГОКОР, Одеський припортовий завод, «Турбоатом», «Кримський титан», вугільні шахти, низка обленерго тощо, які періодично виставляються на продаж, але за різними обставинами так і не були продані. Очевидно, що зазначені підприємства мають бути приватизовані, оскільки приватний капітал здатний ефективніше ними управляти.

Аналізуючи поточні та системні проблеми державного корпоративного сектору в економіці, вважаємо за необхідне констатувати актуальність та необхідність реформ у цій сфері, стратегічними орієнтирами яких мають бути такі.

1. Розробка стратегії управління державним корпоративним сектором в економіці, яка має містити обґрунтованість присутності держави у різних галузях економіки і відображати цілі, завдання та пріоритети держави у відповідних секторах.

2. Розподіл багатопрофільних господарських конгломератів на низку спеціалізованих підприємств, переведення непрофільних активів на баланс державних органів влади та підприємств, що спеціалізуються у відповідній сфері.

3. Передача регуляторних функцій державних господарських структур до компетенції органів державної влади, відповідальних за стан розвитку відповідної галузі. Передусім це стосується залізничного транспорту та портового господарства.

4. Виокремлення групи інфраструктурних підприємств, закріплення їх у державній власності, розробка та впровадження механізмів їхньої бюджетної підтримки з метою модернізації основних фондів. Такими механізмами мають бути державне фінансування, державне кредитування та інструменти державних гарантій для залучених коштів на фінансових ринках.

5. Корпоратизація державних підприємств з метою надання їм більших можливостей для залучення боргових ресурсів. На даний момент підприємства зі статусом «державне підприємство» можуть здійснювати запозичення лише за згодою Верховної Ради, що значно обмежує їхні можливості залучення боргових ресурсів.

6. Приватизація державних підприємств, які не являються інфраструктурними та стратегічними. Так, недоцільним є збереження присутності держави у вугледобуванні, оскільки продукцію цих підприємств споживає більшою мірою приватний сектор.

#### **5.3.4. СЕКТОР ДЕРЖАВНИХ БАНКІВ**

Сектор державних банків в Україні є важливою складовою системи державних фінансів. Станом на початок 2011 р. держава в особі уряду володіла 5 потужними банками (табл. 5.4). Це значний фінансовий ресурс, який може стати вагомим важелем соціально-економічної політики уряду. Тим не менш, тривалий час потенціал державних банків та їхні проблеми залишаються поза увагою законодавців та урядовців. З огляду на проведені та анонсовані реформи це питання знову випало з фокусу

уваги. Держава досі не має стратегії управління державними банками, відсутнє розуміння їхніх завдань та пріоритетів у контексті економічної політики.

Таблиця 5.4

**Капітал та активи державних банків  
станом на 01.09.2011 р., млн грн**

Банк	Капітал	Активи
Укресімбанк	20491,88	77025,68
Ощадбанк	17410,13	75670,37
Надра*	4494,63	23375,62
Родовід	4178,90	9515,30
Укргазбанк	2600,49	15852,87
Київ	770,35	3148,06
Разом	49946,38	204587,90

\*приватизований в 2011 р.

Загалом питання доцільності існування державних банків є дискусійним. Противники розширення присутності держави у банківській сфері стверджують, що держава не може бути ефективним власником, оскільки система корпоративного управління держбанками містить суттєві ризики політичного втручання в ухвалення комерційних рішень, що загрожує стабільності банку і банківської системи у цілому.

Українська історія вже має приклади, що частково підтверджують такі побоювання. На початку 2000-х років управління Ощадбанком сформувало комплекс загроз для фінансової стабільності даного банку. Це було обумовлено такими чинниками.

1. Завдяки 100 % державному гарантуванню депозитів банк отримав преференції в залученні коштів населення. Ця перевага розглядалася як така, що викривляє ринковий простір у банківській системі.

2. Формування портфелю активів відбувалося не за критерієм економічної обґрунтованості, а під тиском уряду та різних груп впливу.



3. Банк активно займався фінансуванням дефіциту бюджету, скуповуючи ОВДП за цінами, вищими ніж ринкові.

Така політика могла привести до розорення банку та комплексу похідних макроекономічних та соціальних проблем в країні. Для попередження актуалізації цих явищ у 2003 р. за рекомендацією Світового банку між Кабінетом Міністрів та НБУ був підписаний меморандум, в якому українська влада зобов'язалась ввести операційні обмеження на діяльність Ощадбанку. Банку було заборонено збільшувати ризикові активи понад 2,2 млрд грн, приймати вклади населення за ставками більше ніж 80 % від середньозваженої ставки десяти провідних банківських установ. Ощадбанку також було заборонено розширювати портфель активів за рахунок придбання державних облігацій. Для підвищення ефективності діяльності банку експерти Світового банку пропонували українській владі взагалі його приватизувати.

Обмеження, накладені на установу, вдалося зняти тільки наприкінці 2005 р. Це стало можливим завдяки тому, що банк розробив і презентував свою стратегію на 2006–2010 рр., в якій зобов'язався при прийнятті рішень керуватися пріоритетом економічної доцільності. Незважаючи на це, починаючи з 2008 р. негативні тенденції, що спостерігалися до 2003 р., знову актуалізувалися. Ощадбанк почав втрачати самостійність у питаннях операційного управління. Як наслідок, він почав виконувати не зажди економічно обґрунтовані завдання, центром затвердження яких був уряд. Зокрема, Ощадбанк вимушений був здійснювати фінансову підтримку НАК «Нафтогаз України» з метою надання допомоги компанії для своєчасного розрахунку за поставлений газ. У підсумку, за даними Ощадбанку<sup>139</sup>, на кінець вересня 2010 р. видані кредити «Нафтогазу» і його дочірній компанії «Укртрансффта» становили 21,38 млрд грн, або 47 % усього кредитного портфеля (на кінець 2009 р. – 29,09 млрд грн

---

<sup>139</sup>[Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.epravda.com.ua/news/2011/03/11/276382/>

і 58 % відповідно). Очевидно, що такий стан найбільшого державного банку містить значні ризики для його фінансової стабільності.

У 2009-2010 рр. в результаті здійснення програми рекапіталізації проблемних банків держава стала власником ще чотирьох установ. Колишні приватні банки отримали значний обсяг коштів з державного бюджету, проте не були інтегровані в фінансування державних завдань. Кожен банк вирішував свої поточні завдання і реалізовував власну політику. Починаючи з 2011 р. розпочався процес приватизації націоналізованих банків. Проте, як засвідчив досвід приватизації «Надра Банку», уряд не отримав від цього навіть вкладених у процесі рекапіталізації банку коштів. Загалом така ситуація в державному банківському секторі є аргументом на користь того, що держава не може бути ефективним власником у банківській сфері.

З іншого боку, досвід зарубіжних країн ілюструє, що державні банки можуть бути достатньо дієвими інструментами державної політики. Зокрема, у Великобританії банки, що під час фінансової кризи стали об'єктами рекапіталізації з боку держави, зобов'язані підтримувати протягом наступних трьох років житлове кредитування і малий бізнес на рівні 2007 р.<sup>140</sup> У КНР державні банки зобов'язані в своїй діяльності керуватися пріоритетами економічної політики центрального уряду. В умовах наростання кризових явищ у 2008-2009 рр. ці банки активізували споживче та інвестиційне кредитування, підтримавши економічну активність в країні. Російські державні банки за вимогою уряду також активно здійснювали підтримку вітчизняних виробників, викупуючи їх боргові зобов'язання та надаючи кредити за помірними ставками. Зокрема, згідно із законом Російської Федерації «Про додаткові заходи щодо підтримки фінансової системи РФ» від 13 жовтня 2008 р. Держав-

---

<sup>140</sup>*Фіскально-бюджетна та грошово-кредитна політика України: проблеми та шляхи посилення взаємозв'язку* : монографія / А. І. Даниленко, А. А. Гриценко, В. В. Зимовець [та ін.] ; за ред. А. І. Даниленка ; НАН України ; Ін-т економіки та прогнозування. – К., 2010. – С. 84.

ній корпорації «Банк розвитку і зовнішньоекономічної діяльності (Внешэкономбанк)» було надано право видавати кредити в іноземній валюті для погашення та обслуговування кредитів, отриманих до 25 вересня 2008 р. від іноземних організацій. В Угорщині умовою вливання державних коштів у банки була вимога забезпечити економіці певну пропозицію кредитних ресурсів за прийнятними відсотковими ставками, в Казахстані – участь у фінансуванні пріоритетних для держави проектів у виробничому секторі, підтримка іпотечного кредитування, кредитування малого та середнього бізнесу.

Таким чином, державні банки, особливо під час кризи, можуть бути одним з найефективніших інструментів впливу на економіку країни. При цьому щодо управління державними банками застосовуються різноманітні стратегії – від створення вузькогалузевих банків до потужного державного банку, що поряд з бюджетом є значним джерелом державних інвестицій в економіку.

В Україні політика уряду щодо управління державним банківським сектором залишається неефективною. Даний сегмент державних фінансів потребує інституційно-правової бази, яка б визначала цілі та засади функціонування державних банків. Очевидно, що п'ять державних банків не можуть ефективно працювати, не синхронізуючи свої кроки.

У даному контексті серед актуальних напрямів реформ у системі державних фінансів в середньостроковій перспективі обов'язково має бути реформа політики управління сектором державних банків. Головними завданнями цієї реформи мають бути такі.

**1. Розробка стратегії управління державними банками, що має відображати позицію влади щодо цілей, завдань та пріоритетів функціонування державних банків.** У даному документі мають бути чітко визначені та зафіксовані:

а) спеціалізація банків, зокрема доцільним бачиться виокремлення профільних банків для кредитування будівництва, модернізації виробничих фондів, здійснення інновацій;

б) критерії та механізм відбору та прийняття рішення щодо інвестицій у ті чи інші проекти;

в) пріоритетні інструменти фінансової підтримки, що можуть застосовувати у своїй діяльності державні банки.

**2. Оздоровлення державних банків.** Це стосується як рекапіталізованих банків, що перейшли у власність держави, так і Ощадбанку та Укрексімбанку, баланс яких перевантажений активами з високим рівнем ризику (кредити НАК «Нафтогаз України», надмірна частка ОВДП).

**3. Заміщення практики надання кредитів з державного бюджету наданням кредитів з державних банків.** Це дозволить підвищити платіжну дисципліну позичальників та звільнить Державне казначейство України та Міністерство фінансів від невластивих їм функцій.

**4. Впровадження інституту державних гарантій для окремих операцій,** що здійснюють державні банки, передусім кредитування ризикованих проектів відповідно до пріоритетів економічної політики. Державні банки повинні здійснювати підтримку структурної та інвестиційної політики уряду, проте оскільки вони також мають власні зобов'язання, повинні існувати механізми страхування державних банків від урядової недооцінки ризиків.

**5. Зміна принципів корпоративного управління банками.** Стратегічне управління державними банками має здійснювати Рада банку, яка формуватиметься не за політичними квотами, а з представників уряду та експертів в економічній сфері.

**6. Впровадження чіткої методики оцінки ефективності діяльності правлінь банків.** Об'єктивна оцінка економічної ефективності діяльності банку має бути єдиною підставою при прийнятті рішень про кадрові ротації в правліннях банку.

**7. Заборона державним банкам здійснювати операції з ОВДП чи іншими інструментами державної позики.** Ця норма дозволить зупинити практику опосередкованої емісії коштів, коли уряд емітує облігації, які викуповують державні банки і використовують їх як заставу для отримання рефінансування від НБУ.

\*\*\*

Реформи системних фінансів в 2010-2011 рр. наймасштабніше відбувалися в бюджетній та податковій системах. Бюджетна реформа дала можливість запровадити нові потенційно досить дієві та ефективні інструменти економічного зростання, проте існує ризик нівелювання їхньої ефективності через недостатню глибину реформ. Підвищення ефективності функціонування бюджетної системи України у середньостроковій перспективі можливе лише через її подальше реформування. Воно має зосередитися на реалізації таких головних заходів: підвищення ефективності та раціональності використання бюджетних коштів; розподіл державного бюджету на поточний та бюджет розвитку; структуризація загального фонду державного бюджету, продовження бюджетної децентралізації; впровадження системи збалансованих публічних фондів державних фінансів; перегляд механізмів перерозподілу загальнонаціональних податків; оптимізація боргової політики держави.

Податкова реформа часткового вирішила завдання, які були поставлені на етапі її ініціювання, зокрема, забезпечила збільшення доходів бюджету. Разом з тим у ході податкової реформи не вдалося уникнути новацій, які погіршують інвестиційний клімат в Україні, посилюють соціальне напруження та створюють перепони для швидкого та якісного відновлення економіки України. Крім того, низка важливих проблем податкової системи залишилася невирішеною. Це актуалізує необхідність подальших змін, спрямованих на формування сприятливого фіскального простору.

Одним із досягнень реформ державних фінансів варто зазначити спробу інституціоналізації боргової політики держави. Першим документом, що регламентує функціонування такої важливої складової системи державних фінансів, як державний кредит, стала затверджена Кабінетом Міністрів на початку 2011 р. Середньострокова стратегія

управління державним боргом на 2011–2013 роки. Даний документ хоча й не містить законодавчих обмежень, проте робить боргову політику уряду прогнозованою.

Певних успіхів вдалося досягти і в системі позабюджетних соціальних фондів. Зміни у пенсійній сфері дозволять збалансувати Пенсійний фонд та зменшити масштаби відволікання бюджетних коштів на її підтримку.

Поряд з прогресом в окремих складових залишилися поза увагою деякі важливі ланки системи державних фінансів, зокрема у державному корпоративному секторі та секторі державних банків. Реформування цих сегментів має стати одним із пріоритетів подальшої політики реформ у системі державних фінансів.

## ПІСЛЯМОВА

У сучасному суспільстві роль держави надзвичайно важлива. Вона не лише виступає модератором суспільно-економічних відносин, а й реалізує широкий перелік функцій, що потребує адекватного фінансового забезпечення. Відповідно до таких запитів формується система державних фінансів, яка покликана збалансувати приватні та публічні інтереси.

Ефективність системи державних фінансів проявляється в тому, що мобілізовані з економіки фінансові ресурси перерозподіляються в такий спосіб, що суспільство, віддавши державі частину свого доходу через систему податків та платежів, отримує в кінцевому підсумку більші блага у вигляді широкого переліку якісних та доступних суспільних товарів та послуг. Мистецтво економічної політики держави полягає не лише у перерозподілі національного доходу, а в тому, щоб використати кошти таким чином, аби вони дали більш позитивний суспільний ефект, аніж втрати від їх вилучення з економіки.

Україна після відновлення незалежності розбудувала систему державних фінансів на західних зразках, через це її архітектура є подібною до системи державних фінансів більшості країн ЄС. Проте на український ґрунт були імплементовані лише гарні ідеї. Фундаментальною проблемою є те, що для того, щоб такі ідеї почали ефективно функціонувати, необхідні адекватні дієві механізми їх реалізації. Останні українська влада змогла впровадити не в усіх випадках.

Крім того, через незавершеність реформ та збереження адміністративної ідеології управління внутрішній зміст системи державних фінансів не відповідає її прогресивній формі. Як наслідок, система державних фінансів України тривалий час дозволяла здійснювати таку бюджетно-податкову та боргову політику, що є не-

сумісною з довгостроковими пріоритетами розбудови інвестиційно-інноваційної моделі економіки. Зазначена політика стала одним із головних інструментів формування і кристалізації сировинно-експортної моделі економіки України. Така модель дозволила утвердитися Україні як економічно незалежній та самостійній державі, проте вона є надто нестабільною і за наявності зовнішніх негативних імпульсів продукує глибинні внутрішні проблеми та суперечності, що яскраво продемонструвала фінансово-економічна криза 2008-2009 рр. Її результатом стало різке падіння ВВП та промислового виробництва, доходів населення, інвестицій, девальвація національної валюти, заморожування кредитування та зростання безробіття.

Криза оголила і проблеми системи державних фінансів, які в умовах виконання і перевиконання доходів та видатків бюджетів у 2000–2008 рр. перебували в латентному стані, що створило ілюзію їх відсутності. Розбалансована та неефективна система державних фінансів у 2009-2010 рр. стала однією з найсерйозніших загроз для економічної безпеки України і одним із головних чинників стримування економічного розвитку та зростання рівня добробуту населення.

Усвідомлюючи нагальність і необхідність оздоровлення системи державних фінансів, побудови ефективної податкової системи та формування дієвих механізмів перерозподілу фінансових ресурсів в економіці, Президент України, Кабінет Міністрів та Верховна Рада розпочали в 2010 р. масштабні реформи державних фінансів.

Зміни, що відбулися в Україні у 2010-2011 рр. у цій сфері, були наймасштабнішими з початку ХХІ ст. Це стосується як діапазону реформ (зміни сталися у більшості складових системи державних фінансів), так і їх глибини (в окремих сегментах відбулися досить серйозні зрушення).

Реформи проходили досить болісно і не завжди позитивно сприймалися суспільством. Тим не менше, вони дозволили частково модернізувати систему державних



фінансів, хоча низка важливих проблем залишилася невирішеною, а окремі новації навіть створили додаткові ризики для економічного розвитку України.

Крім того, окремі важливі складові державних фінансів, як-то фінанси державного корпоративного сектору та сектор державних банків, залишилися осторонь реформ або зміни в них були більшою мірою «косметичними». Через це ефективність функціонування цих секторів залишається низькою, а комплекс проблем та вад не було подолано.

У загальному підсумку маємо констатувати, що проведені реформи системи державних фінансів у 2010-2011 рр. повинні розглядатися лише як перший етап реформ, тому в середньостроковій перспективі вони мають бути продовжені та поглиблені.

Для нотаток

*Наукове видання*

**ОЛЕКСІЙ МОЛДОВАН**

**Державні фінанси України:  
досвід та перспективи  
реформ**

*Монографія*

Редактори: *І. О. Коваль, Л. К. Надіон*  
Коректори: *Н. І. Палій, Л. К. Надіон*  
Верстка: *Н. І. Палій, Л. К. Надіон, О. Л. Чернявський*

Відповідальний за випуск: *В. М. Сизонтов*

Підп. до друку 15.12.2011. Формат 60x90/16.  
Папір офс. Друк офсетний. Гарн. «PetersburgС».  
Ум. друк. арк. 23,75. Обл.-вид. арк. 21,30. Наклад 300 пр.  
Зам. № \_

Віддруковано ПП «Вид-во «ФЕНІКС»  
03680, м. Київ, вул. Шутова, 13 Б  
Тел./факс 501-93-01