

СХІДНОЄВРОПЕЙСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ  
ІМЕНІ ЛЕСІ УКРАЇНКИ

**М. І. Карлін, О. А. Івашко**

# *Політика і економіка*

*НАВЧАЛЬНИЙ ПОСІБНИК*

Луцьк  
Вежа-Друк  
2015

УДК 33.021:32(075)  
ББК 65.050.11я73+66.01я73  
К 23

*Рекомендовано до друку вченою радою  
Східноєвропейського національного університету імені Лесі Українки  
(протокол № 8 від 26 лютого 2015 р.)*

**Рецензенти:**

**Вахович І. М.**, доктор економічних наук, професор, завідувач кафедри фінансів Луцького національного технічного університету;

**Мамонтова Н. А.**, доктор економічних наук, професор, завідувач кафедри фінансів, обліку та аудиту Національного університету «Острозька академія»;

**Ярош О. Б.**, доктор політичних наук, професор кафедри політології та державного управління Східноєвропейського національного університету імені Лесі Українки.

**Карлін М. І.**

К 23 Політика і економіка [Текст] : навч. посіб. / М. І. Карлін, О. А. Івашко. – Луцьк : Вежа-Друк, 2015. – 212 с.

ISBN 978-617-7272-55-6

У навчальному посібнику розкрито прямі й обернені зв'язки між політикою та економікою в демократичних країнах й державах із транзитивною економікою. Значну увагу приділено впливу політичних чинників на формування державних фінансів України та їх розподіл, впливу на податкову політику країни, міжбюджетні відносини, зовнішньоекономічну політику нашої держави.

Для студентів-політологів, істориків, економістів, соціологів, працівників органів державного управління й місцевого самоврядування, усіх тих, хто зацікавлений у вивченні взаємозв'язків політики та економіки в громадянському суспільстві.

**УДК 33.021:32(075)  
ББК 65.050.11я73+66.01я73**

ISBN 978-617-7272-55-6

© Карлін М. І., Івашко О. А., 2015  
© Маліневська І. П. (обкладинка), 2015

## ЗМІСТ

<b>Передмова</b> .....	7
<b>РОЗДІЛ 1. ВЗАЄМОЗВ'ЯЗКИ ПОЛІТИКИ І ЕКОНОМІКИ У РІЗНИХ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИХ СИСТЕМАХ</b> .....	9
1.1. Концепції соціально-економічної системи. Особливості політико-економічного регулювання економіки в різних країнах.....	9
1.2. Суспільні блага в громадянському суспільстві та їх фінансування ...	12
1.3. Зовнішні екстерналії .....	14
1.4. Теорема Рональда Коуза. Критика Р. Коузом “податку Пігу .....	15
Завдання та запитання для самоперевірки.....	16
<b>РОЗДІЛ 2. ВПЛИВ ПОЛІТИКИ НА ДЕРЖАВНІ ФІНАНСИ В ДЕМОКРАТИЧНОМУ СУСПІЛЬСТВІ</b> .....	18
2.1. Теорія суспільного вибору .....	18
2.2. Парадокс Ерроу. Теорема К. Ерроу.....	19
2.3. Політична рівновага та шляхи її досягнення .....	21
2.4. Вплив бюрократії на економіку країни.....	22
Завдання та запитання для самоперевірки.....	25
<b>РОЗДІЛ 3. ДЕРЖАВНІ ДОХОДИ ТА ВПЛИВ НА ЇХ ФОРМУВАННЯ ПОЛІТИЧНИХ ЧИННИКІВ</b> .....	26
3.1. Особливості фінансування державних видатків у демократичному суспільстві .....	26
3.2. Мета і принципи формування державних доходів .....	27
3.3. Основи оподаткування у демократичному суспільстві .....	29
Завдання та запитання для самоперевірки.....	31
<b>РОЗДІЛ 4. ТІНЬОВА ЕКОНОМІКА ТА БОРТЬБА З НЕЮ В СВІТОВОМУ ПРОСТОРІ</b> .....	32
4.1. Податковий тягар, його структура. Ухилення від податків.....	32
4.2. Поширення тіньової економіки. Методи «відмивання брудних грошей» у світі .....	34
4.3. Способи «відмивання брудних грошей» і боротьба з цим явищем у світі та в Україні .....	35
Завдання та запитання для самоперевірки.....	43
<b>РОЗДІЛ 5. ВИКОРИСТАННЯ ДЕРЖАВНИХ ВИДАТКІВ В ЕКОНОМІЧНІЙ ПОЛІТИЦІ ДЕМОКРАТИЧНИХ КРАЇН</b> .....	44
5.1. Сутність закону Вагнера та особливості його дії на рубежі ХХ і ХХІ ст. ....	44
5.2. Сутність держави загального добробуту та зміни в ній у сучасних умовах .....	45
5.3. Особливості реформування пенсійного забезпечення в зарубіжних країнах: досвід для України .....	48
5.4. Проблеми фінансування малозабезпечених верств з бюджету.....	57
5.5. Глобалізація і соціальна політика у розвинутих країнах .....	61
Завдання і запитання для самоперевірки .....	62
<b>РОЗДІЛ 6. БЮДЖЕТНІ ДЕФІЦИТИ І ПРОФІЦИТИ ТА ЇХ ВПЛИВ НА СОЦІАЛЬНО - ЕКОНОМІЧНУ ПОЛІТИКУ РІЗНИХ КРАЇН</b> .....	64
6.1. Основні причини і наслідки бюджетних дефіцитів.....	64

6.2. Бюджетне фінансування дефіциту .....	66
6.3. Вплив державного кредиту на державний борг та економіку країни .....	68
6.4. Механізм управління і проблеми обслуговування державного боргу .....	69
6.5. Проблеми сучасної бюджетної політики в США та їх політичні наслідки .....	70
6.6. Особливості побудови та функціонування фінансової системи Японії .....	71
6.7. Державні витрати і державний борг Великобританії.....	73
6.8. Проблеми бюджетної політики Росії .....	78
Завдання і запитання для самоперевірки.....	80
<b>РОЗДІЛ 7. ДЕРЖАВНІ ФІНАНСИ В ПОЛІТИКО-ЕКОНОМІЧНІЙ СИСТЕМІ УКРАЇНИ .....</b>	<b>81</b>
7.1. Державні фінанси – основа фінансово-економічної системи України .....	81
7.2. Необхідність і проблеми розробки гендерних бюджетів в Україні....	88
7.3. Шляхи оптимізації доходної бази бюджетів усіх рівнів: досвід Польщі та можливості його застосування в Україні .....	90
7.4. Необхідність проведення адміністративно-територіальної реформи як чинник оптимізації державних фінансів .....	93
7.5. Спеціальний податковий режим для малого бізнесу: досвід зарубіжних країн.....	97
Завдання і запитання для самоперевірки.....	101
<b>РОЗДІЛ 8. БЮДЖЕТНА ПОЛІТИКА УКРАЇНИ ТА ВПЛИВ НА НЕЇ ПОЛІТИЧНИХ ЧИННИКІВ.....</b>	<b>102</b>
8.1. Бюджетна політика. Суть та функції Державного бюджету .....	102
8.2. Особливості використання доходів Державного бюджету .....	104
8.3. Особливості використання видатків Державного бюджету України.....	106
8.4. Місцеві бюджети та їх роль у вирішенні соціально-економічних проблем територіальних громад.....	109
8.5. Проблеми економічної ефективності бюджетного вирівнювання в Україні .....	115
Завдання і запитання для самоперевірки.....	118
<b>РОЗДІЛ 9. СОЦІАЛЬНА ПОЛІТИКА. ШЛЯХИ І ПРОБЛЕМИ ФІНАНСУВАННЯ СОЦІАЛЬНОЇ СФЕРИ УКРАЇНИ В УМОВАХ НЕСТАБІЛЬНОЇ ПОЛІТИЧНОЇ СИСТЕМИ.....</b>	<b>119</b>
9.1. Соціальна політика та проблеми її здійснення в Україні .....	119
9.2. Проблеми фінансування охорони здоров'я та шляхи їх вирішення .....	119
9.3. Фінансування освіти і науки та існуючі тут проблеми .....	121
9.4. Особливості фінансування закладів культури і мистецтва .....	129
9.5. Проблеми фінансування соціального захисту населення.....	133
9.6. Фінансове забезпечення розвитку фізкультури, спорту, рекреації та туризму .....	134

9.7. Проблеми соціального страхування в Україні та шляхи їх вирішення .....	135
Завдання і запитання для самоперевірки .....	139
<b>РОЗДІЛ 10. ОСОБЛИВОСТІ ФІНАНСУВАННЯ ЗБРОЙНИХ СИЛ УКРАЇНИ І ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ, ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ТА ЕКОНОМІКИ .....</b>	<b>140</b>
10.1. Видатки на національну оборону та вплив на них військових дій на Сході України .....	140
10.2. Видатки на правоохоронну діяльність і безпеку держави.....	142
10.3. Видатки на державне управління й розвиток економіки.....	143
10.3.1. Видатки на державне управління та їх оптимізація .....	143
10.3.2. Склад видатків на розвиток економіки .....	145
Завдання і запитання для самоперевірки .....	147
<b>РОЗДІЛ 11. ВПЛИВ ПОЛІТИЧНИХ ЧИННИКІВ НА БОРГОВУ ПОЛІТИКУ УКРАЇНИ .....</b>	<b>148</b>
11.1. Економічна сутність державного кредиту.....	148
11.2. Державний борг України.....	149
11.3. Управління державним боргом та його обслуговування .....	153
11.4. Проблеми і напрями удосконалення управлінням й обслуговуванням державного зовнішнього боргу України.....	155
Завдання і запитання для самоперевірки .....	159
<b>РОЗДІЛ 12. ФІСКАЛЬНА ТА ГРОШОВО-КРЕДИТНА ПОЛІТИКА УКРАЇНИ: НАПРЯМИ РЕФОРМУВАННЯ В УМОВАХ ЕКОНОМІЧНОЇ НЕСТАБІЛЬНОСТІ.....</b>	<b>160</b>
12.1. Суть і функції податків.....	160
12.2. Необхідність податкової реформи в Україні.....	163
12.3. Реформування системи податкових пільг .....	167
12.4. Проблема заміни ПДВ податком з обігу.....	170
12.5. Податки на майно підприємств і громадян: за і проти.....	171
12.6. Основні етапи реформування податкової системи України на період до 2020 р. ....	173
12.7. Особливості здійснення грошово-кредитної політики в Україні в умовах політико-економічної нестабільності.....	180
Завдання і запитання для самоперевірки .....	182
<b>РОЗДІЛ 13. СТРУКТУРНА, ІНВЕСТИЦІЙНА ТА ІННОВАЦІЙНА ПОЛІТИКА .....</b>	<b>183</b>
13.1. Необхідність проведення структурної реформи в Україні та вплив на неї політичних чинників .....	183
13.2. Інвестиційно-інноваційна політика України.....	184
13.3. Основні методи здійснення інноваційної політики держави .....	186
Завдання і запитання для самоперевірки .....	188
<b>РОЗДІЛ 14. ЗОВНІШНЬОЕКОНОМІЧНА ПОЛІТИКА УКРАЇНИ. РОЛЬ ПОЛІТИЧНИХ І ЕКОНОМІЧНИХ ЧИННИКІВ У ЗАБЕЗПЕЧЕННІ ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ КРАЇНИ.....</b>	<b>189</b>
14.1. Зовнішньоекономічна політика України в умовах політико-економічної нестабільності.....	189

14.2. Економічна безпека України: суть і структура .....	191
14.3. Загрози економічній безпеці України .....	193
14.4. Основні політико-економічні заходи забезпечення економічної безпеки України .....	196
14.5. Особливості фінансової конкуренції серед країн Європейського Союзу та необхідність їх врахування в економічній політиці України .....	199
Завдання і запитання для самоперевірки .....	206
<b>СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ТА РЕКОМЕНДОВАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ ...</b>	<b>207</b>

## ПЕРЕДМОВА

*Ніколи не здавайтесь  
і Ви побачите як здаються інші  
Маргарет Тетчер*

Складність політичної та економічної ситуації в Україні вимагає аналізу прямих і обернених зв'язків між політикою і економікою. Цей аналіз повинен базуватися насамперед на досвіді розвинутих країн, в яких політика та економіка знаходиться в гармонічному поєднанні, що дозволяє забезпечувати цим країнам сталий розвиток, політичну стабільність в суспільстві, справедливість у розподілі й перерозподілі валового внутрішнього продукту.

Для України, яка тільки починає формувати політичну систему демократичного типу, важливо через політичні важелі так відрегулювати економічну систему, щоб вона розвивалася без серйозних проблем, які об'єктивно притаманні країні з транзитивною економікою. В цьому плані заслуговує на увагу аналіз взаємодії політики та економіки в постсоціалістичних країнах, які недавно вступили в Європейський Союз.

Вказані та інші особливості взаємозв'язку політики та економіки вимагають адекватного висвітлення у навчальній літературі для студентів-політологів. Для цього написаний даний посібник, який включає в себе чотирнадцять розділів, що відповідає навчальному плану з дисципліни.

Перша половина посібника присвячена теоретичним основам впливу політики на економіку та аналізу обернених зв'язків. У них розглядаються такі категорії, як суспільні блага в громадянському суспільстві, позитивні та негативні зовнішні екстерналиї, суспільний вибір, логролінг, крива Лаффера тощо. У перших розділах розглянуті і такі теореми і закони, як: теорема Р. Коуза, теорема К. Ерроу, закон А. Вагнера та ряд інших.

У другій частині посібника розглядаються взаємозв'язки політики та економіки в Українській державі, механізм використання державних фінансів та вплив на нього різних політичних чинників, а також вплив військових дій на Донбасі на всі складові економічної політики. Авторами надається значна увага шляхам подолання політичних та економічних протиріч при регулюванні міжбюджетних відносин в Україні, що є дуже складною політичною та економічною проблемою, яка породжує відцентрові тенденції у нашій країні. У навчальному посібнику приділена певна увага особливостям фінансування соціальної сфери в Україні, яка в значній мірі залежить від пріоритетів різних політичних сил, які знаходяться при владі, та від стану політичного циклу. Не обходять автори і дуже складних проблем, які виникли в Україні в сфері державного кредиту і державного боргу у зв'язку не завжди ефективними діями тих чи інших урядів. Цікавим для студентів-політологів буде ознайомлення з фінансуванням органів державного управління, яке в значній мірі визначає ефективність діяльності державного апарату.

В посібнику використано багато статистичного матеріалу, а також таблиці, які допоможуть студентам краще опанувати викладений матеріал.

В кінці кожної теми наводяться запитання для самоперевірки, які будуть корисними студентам при підготовки до занять та до іспиту.

Автори висловлюють подяку рецензентам та співробітникам кафедри фінансів та оподаткування Східноєвропейського національного університету імені Лесі Українки за допомогу у підготовці посібника, насамперед старшому лаборанту Ю.В. Строцюк, за технічну допомогу при підготовці посібника до друку.

Автори будуть вдячні всім за конструктивну критику, яка послужить покращенню змісту і структури посібника. Всі побажання і зауваження можна присилати за адресою: 430025, м. Луцьк, проспект Волі, 13, Східноєвропейський національний університет імені Лесі Українки, інститут економіки та менеджменту, кафедра фінансів та оподаткування, д. е. н., проф. М. І. Карліну, к. е. н., доц. О. А. Івашко.



# РОЗДІЛ 1

## ВЗАЄМОЗВ'ЯЗКИ ПОЛІТИКИ І ЕКОНОМІКИ У РІЗНИХ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИХ СИСТЕМАХ

### 1.1. Концепції соціально-економічної системи. Особливості політико-економічного регулювання економіки у різних країнах

Концепція соціально-економічних систем в її широкому розумінні, на думку багатьох вчених, обіймає різноманітні саморегулюючі або залежні від культурних традицій процеси досягнення корисності через ринки, уряди та зобов'язання. Ці процеси пов'язані із споживанням товарів і послуг у світі з обмеженими ресурсами, що означає різні способи досягнення цілей і потребу в «економізації» нашої поведінки. У більш вузькому значенні концепція соціально-економічної системи зосереджує увагу на взаємозв'язку понять «виробництво і праця». Хоча «праця» й «відпочинок» органічно пов'язані із стремлінням до корисності, існує чітка дихотомія «праця-відпочинок», що зумовлена часом, який люди віддають виробництву задля того, щоб залишок часу віддати споживанню і дозвіллю. В суспільствах, де матеріальні аспекти домінують, «праця» відсуває «відпочинок» на другий план. В суспільствах, де перевагу надають духовним цінностям, праця потрібна лише для отримання предметів першої необхідності.

Саморегулюючі системи надають усім рівні права і можливості вести себе і діяти за власними переконаннями за умови дотримання таких основоположних правил як стремління до економічної корисності та «золотого правила» – «стався до інших так, як ти бажав би їхнього ставлення до тебе». Визначальною рисою людської поведінки у такій системі є саморегулювання, індивідуалістичне устремління до корисності, чому не перешкоджає втручання держави чи суспільства, а сама поведінка втілює надбані культурні цінності. В саморегулюючих системах припускається регулювання з боку держави чи суспільства для того, щоб запобігти так званим «провалам ринку» або з метою перерозподілу доходів. Але таке втручання має бути цілком нейтральним.

Наведений вище тип соціально-економічних систем з усіма його варіативними моделями принципово відрізняється від типу соціально-економічних устроїв, які йменують центрально-регульовані системи, командно-адміністративні системи, централізовано-плановані економічні системи тощо.

Досконала конкуренція і досконале демократичне дворівневе планування - це ознаки саморегулюючих систем; недосконала конкуренція і авторитаризм - ознаки централізовано-регульованих режимів.

Тривалу історичну драму змагання двох провідних типів соціально-економічних систем можна на сьогодні вважати завершеною.

За словами Ф. Фукуями, людство нині має спільну долю, що почалася від Французької революції з її ідеалами свободи, рівності й братерства, а закінчилася перемогою ліберально-демократичного ладу. Разом з тим, світова економічна криза 2008-2009 рр. та економічний спад в 2013 – 2014 рр. показали, що лібералізм також не є ідеальною моделлю побудови світу.

Огляд фундаментальних праць кінця ХХ – початку ХХІ століть переконує, що подібні погляди висловлює переважна більшість надзвичайно авторитетних вчених України та світу. Так, академік НАН України В. М. Геєць виступає за використання в сучасних умовах теорії демократичного лібералізму, який передбачає певне державне регулювання економіки, насамперед на міждержавному рівні, з чим важко не погодитися.

Вищезазначене зовсім не означає, як справедливо вказує д.е.н., проф. В. Г. Єрмошенко, що можна знехтувати суто науковою класифікацією минулих і сучасних соціально-економічних систем, особливо у їхньому конкретизованому вигляді.

Насамперед можна вирізнити специфіку «індивідуалістичного» за своєю природою англосаксонського капіталізму і державного капіталізму у Європі чи Японії.

Індивідуалізм у Сполучених Штатах Америки базується на відповідальності кожної особи за свій власний успіх. Життя – це конкурентна боротьба, де перемагає сильніший. Люди не зобов'язані бути вірними компанії: вони мають право залишити її заради роботи з вищою оплатою. І, навпаки, компанії (роботодавці) не зобов'язані піклуватися про своїх робітників з настанням скрутних часів.

В основу діяння державницької системи покладена ідея про почуття задоволення від участі у спільному виробничому процесі на противагу індивідуальному. Державницька ідеологія передбачає суттєву роль держави: вона перебирає на себе відповідальність за економічне зростання, забезпечення програм соціального захисту, а також участь у спільних суспільних інвестиційних проектах. За такої системи працівники рідше змінюють місце роботи й частіше залишаються вірними працедавцям, які, своєю чергою, більше дбають про колективну працю, зокрема професійне перенавчання. Компанії опрацьовують довгострокову стратегію і намагаються тісно співпрацювати з державою.

На відміну від «індивідуалістичного капіталізму» Сполучених Штатів прикладом країн «державного капіталізму» є Німеччина і Японія. У Німеччині роль держави була істотною з часів Бісмарка. Для німецьких компаній традиційною була співпраця між робітниками і адміністрацією. Головними пайовиками німецьких компаній були німецькі банки. Спільною турботою компаній і держави було професійне навчання.

Особливістю японського державного капіталізму слід вважати наголос на колектив (групу) і відповідальність особи перед нею. Японські конгломерати (дзайбацу) також тісно співпрацюють один з одним та з банками. Працівники зберігають вірність компанії, випадки зміни місця роботи дуже рідкі. Підприємці і працівники пов'язані спільним корпоративним інтересом. Бізнес дбає про довгострокові цілі, поступаючись часто короткотерміною максимізацією прибутку.

Разом з тим, державне регулювання економік Японії і Німеччини має суттєві відмінності.

Коли йдеться про «державно-керований» японський капіталізм, то можна відзначити тісну співпрацю між державою і бізнесом, особливо у розміщенні капіталів та застосуванні промислової політики в економіці. Згідно з цією політикою, представники промисловості спільно з японським міністерством міжнародної торгівлі та промисловості опрацьовують питання стратегії, визначаючи напрямки розвитку економіки та ключові галузі для вкладання капіталів. Державне соціальне забезпечення в Японії відсутнє: цю функцію виконують бізнесові фірми. Індикативне планування застосовується, але воно базується на домовленостях уряду і провідних корпоративних груп.

Серед пріоритетів економічної політики Японії останнього часу слід виокремити інформаційні технології, розвиток техніки в напрямі екологізації та мініатюризації, продовольчу безпеку та освоєння космосу, на що треба звернути увагу політикам при владі в Україні.

Певна увага в Україні має бути приділена формам і методам державного регулювання в Німеччині, близькій нам територіально, ментально й психологічно системі, яку скорочено називають «соціальна економіка», а в більш конкретизованому варіанті - «соціально орієнтована, державно-регульована ринкова економіка».

Розроблена теоретично ще у 30-ті роки минулого століття, ця концепція (на відміну від багатьох інших) підтвердилася на практиці і довела свою життєздатність. Разом з тим, на початку ХХІ ст. вказана концепція починає видозмінюватися, враховуючи нестачу фінансових ресурсів у розвинутих країнах для забезпечення суспільних благ на попередньому рівні. Дуже складною проблемою для Німеччини та інших країн Європейського Союзу є зростання безробіття, яке в 2015 р. досягло в ЄС більше 20 %.

Еволюційні процеси людської цивілізації супроводжуються закономірними процесами «соціалізації», які пов'язані із самою природою людського буття. Ці процеси не можна, на думку д.е.н., проф. В.Г. Єрмошенка, плутати із «комунізацією» у різних формах і проявах. Уся практика цивілізаційних процесів, зокрема ХХ ст., у різних країнах довела, що усі і всілякі спроби насильницької «комунізації» в усіх їхніх численних проявах не тільки не являються закономірним напрямом цивілізаційного процесу, але підривають самі основи людського буття і цивілізації.

Про деякі особливості соціально – економічного та політичного розвитку країн, що розвиваються, можна довідатися з посібника М. І. Карліна «Фінансові системи країн Америки» (Тернопіль, 2011 р.), а також з посібників М. І. Карліна та О. А. Івашко «Фінансові системи країн Африки» і «Фінансові системи Австралії, країн та залежних територій Океанії» (Луцьк, 2012 р.).

Ретроспективний аналіз різних концепцій соціально-економічних систем свідчить про тісний взаємозв'язок політики та економіки. Досить часто політичні чинники домінують над економічними, яскравим прикладом чого є сьгоднішня політика В. Путіна в Росії, який за допомогою військової агресії на Донбасі хоче залишити Україну у зоні свого політичного впливу.

Взаємозв'язок політики та економіки проявляється в економічній політиці, яка включає такі складові: фіскальну політику, соціальну політику,

грошово – кредитну політику, структурну політику, інвестиційну політику, зовнішньо – економічну політику, політику економічної безпеки.

Україна, як і більшість європейських країн, взяла курс на побудову громадянського суспільства та соціальної економіки, яка базується на ринкових засадах, оскільки тільки в громадянському суспільстві найкраще реалізуються потреби людей.

Історичні корені теоретичного напрямку, який з часом дістав назви «соціальна економіка», простягаються у 30-ті роки минулого століття.

«Соціальна економіка» вивчає закони й закономірності «громадянського співробітництва», досягнення соціального консенсусу, пошуку «соціального компромісу» з метою досягнення «загального добробуту» в нашому складному і суперечливому світі. У той же час, досягнення цілей загального добробуту стає все більш складнішим, що обумовлене нестачею ресурсів та зростанням населення в світі, а також все більшим відставанням країн, що розвиваються, від розвинутих країн.

Соціальна ринкова економіка (СРЕ) являє собою концептуальну модель соціально-економічної системи, яка побудована на ідеї поєднання економічної ефективності як наслідку діяння ринкових сил і соціального компромісу. Така модель, на думку її засновників, мала забезпечити рівновагу між особистою свободою і соціальною справедливістю, свободою конкуренції і соціальною рівністю.

Названа система є «синтезом» поєднання двох провідних сил – конкурентної (ринкової) на основі приватної власності, економіки, та держави, яка з допомогою притаманних їй механізмів впливає на розподіл національного доходу з метою забезпечення соціальної справедливості.

Концепція СРЕ, на відміну від неминучої заміни одного соціально-економічного «порядку» іншим (історичний детермінізм марксизму), стверджує можливість створення «розширеного порядку людського співробітництва» (Ф. фон Хайек), який базується на етично-ціннісних основах (принципи індивідуальності, солідарності та субсидіарності) та структурованій системі «порядків» (конкурентний, грошовий, соціальний) в межах єдиної соціально-економічної системи.

Прибічники СРЕ розглядають її не як закриту і догматичну, а як відкриту і динамічну. Її відкритість полягає в тому, що для розв'язання конкретних соціально-економічних проблем, виходячи з небагатьох суспільно визнаних основних цінностей, треба розробляти і втілювати в життя цілком конкретні інституції і правила економічної і соціальної поведінки. Конкретна соціально-економічна політика має постійно коригувати усталені способи розв'язання проблем у світлі нових теоретичних здобутків та емпіричного досвіду.

## **1.2. Суспільні блага в громадянському суспільстві та їх фінансування**

Взаємозв'язок політики та економіки насамперед проявляється у механізмі фінансування суспільних благ, який має суттєві відмінності у різних країнах.

Розвиток суспільства у розвинутих країнах поступово наближається до громадянського суспільства, в якому загальнонаціональні економічні проблеми вирішуються на основі політичного вибору кожного члена цього суспільства. Значний вклад у розробку теорії громадянського суспільства вніс відомий американський соціолог Френсіс Фукуяма.

Громадянське суспільство – це суспільство, всі відносини між членами якого регламентовані законом, а окремі його члени мають рівні права приймати участь у розробці рішень, що стосуються діяльності держави та їх власної долі, в тому числі й рішень, що стосуються загальнонаціональних і місцевих фінансів, шляхом голосування на референдумах, на виборах тощо.

Членами громадянського суспільства є:

- 1) окремі громадяни та юридичні особи
- 2) політичні інститути
- 3) держава

Держава, як суб'єкт громадянського суспільства, є організацією для здійснення влади й управління над суспільством для забезпечення суспільних потреб (в обороні країни, в охороні здоров'я, у навчанні тощо). Держава використовує для задоволення суспільних потреб фінансові ресурси, які збираються у формі податків та різного роду зборів. Їх використання залежить від волі виборців (за що проголосує більшість виборців).

Політичними інститутами громадянського суспільства є:

- профспілки;
- політичні партії;
- громадські організації тощо.

Завдяки голосуванню за правилом більшості проходить суспільний вибір загальнодержавних потреб і механізму їх фінансування за допомогою державних фінансів, які формуються шляхом податкових та інших обов'язкових платежів.

Механізм голосування в громадянському суспільстві розкривається *теорією поведінки*. Значний вклад у теорію поведінки людей у громадянському суспільстві і, відповідно, у механізм використання державних фінансів, внесли такі вчені, як:

- Джеймс Б'юкенен, американський економіст, засновник теорії суспільного вибору;
- Рональд Коуз, американський економіст, один із засновників економічної теорії прав власності;
- Кеннет Ерроу – американський економіст;
- Ричард Масгрейв - американський економіст та ряд інших.

Джеймсу Б'юкенену в 1986 році було присуджено Нобелівську премію з економіки “за дослідження довірливих і конституційних основ теорії прийняття економічних і політичних рішень”. Його роботи є визначальними при аналізі взаємозв'язків політики і економіки в ринковій економіці, при вивченні механізму фінансування суспільних благ.

В умовах ринкової економіки існує цілий ряд потреб, які ринок задовольнити не може. Їх задовольняє держава за допомогою державних

фінансів. Вони називаються суспільними благами.

Суспільні блага – це блага колективного користування, які мають позаринковий характер (національна безпека, підтримання законності в державі, благоустрій, фундаментальні науки, охорона здоров'я, освіта тощо).

Особливостями суспільних благ є:

1. Колективне споживання членами суспільства, так як вони призначені для споживання всіх членів суспільства.

2. Їх споживання носить неринковий характер, тобто вони повинні бути доступні всім громадянам, незалежно від їх доходів.

3. Для задоволення суспільних потреб держава використовує державні фінанси, накладаючи податки на фізичних і юридичних осіб.

4. Суспільні блага мають економічний і політичний характер, оскільки вони задовольняються через механізм виборів і голосування.

Варто відмітити, що державні фінанси – це грошові кошти, які за суспільною згодою стягуються державною владою з юридичних і фізичних осіб і використовуються для задоволення загальних потреб громадянського суспільства у благах неринкового характеру.

Функції державних фінансів у громадянському суспільстві наступні:

1. Розподіл обмежених фінансових ресурсів між приватним і державним секторами.

2. Фіскальна функція, тобто забезпечення держави грошовими коштами.

3. Розподіл і перерозподіл коштів всередині державного сектора економіки.

4. Регулювання соціальних і економічних процесів у державі.

Таким чином суспільні блага у громадянському суспільстві задовольняються за допомогою державних фінансів. Але використання останніх залежить від розстановки політичних сил у парламенті тієї чи іншої країни, у зрілості виборців та ефективності судової системи і засобів масової інформації.

### **1.3. Зовнішні екстерналії**

В умовах ринкової економіки виникають так звані зовнішні ефекти (екстерналії), які в певній мірі послаблюють дію ринкових законів. Тому політикам при владі постійно треба шукати кошти, щоб вирішити проблему зовнішніх ефектів.

Зовнішні екстерналії – це витрати або вигоди, пов'язані з виробництвом або споживанням, що отримують окремі особи, які не є учасниками конкретної ринкової угоди. Відповідно, ці ефекти не знаходять відображення в ціні товару, не сприяють ефективному розподілу ресурсів в умовах ринку.

*Приклад: надання безплатної середньої освіти молоді, яка оплачується за рахунок державних фінансів, які, в свою чергу, формуються за рахунок різних за розмірами податків, що сплачують їх платники. Причому, значна частина цих платників не отримує від цього вигоди, а частина тих, хто отримує ці вигоди, не сплачує податки (бідні сім'ї).*

Види зовнішніх екстерна лій:

1. Негативні зовнішні екстерналиї - виникають в тому випадку, коли виробництво або споживання будь-якого блага породжує некомпенсовані витрати у третьої сторони.

*Приклад: забруднення навколишнього середовища якимось виробником, яке компенсується не ним, а перекладається на населення та державу. У цьому випадку фактичні видатки виробника, які враховуються в ціні, є меншими повних витрат з урахуванням негативних наслідків забруднення довкілля.*

2. Позитивні зовнішні екстерналиї - виникають тоді, коли виробництво чи споживання будь-якого блага породжує некомпенсовані вигоди у третьої сторони.

*Приклад: послуги охорони здоров'я отримують всі члени суспільства, навіть ті, хто їх не оплачує. У цьому випадку, витрати закладів охорони здоров'я ринок компенсує не повністю. Це робить держава.*

Для зменшення впливу зовнішніх екстерналій на суспільство потрібно використовувати державні фінанси, але так, щоб не зашкодити розвитку ринкової економіки. Тут існує багато пропозицій, але насамперед заслуговують на увагу пропозиції А.Пігу та Р.Коуза, які є протилежними за змістом.

Так, англійський вчений А. Пігу спробував довести, що усунути соціально значимі негативні зовнішні ефекти ринкова економіка нездатна. Для усунення соціальних конфліктів, що викликаються негативними зовнішніми екстерналіями, ним була запропонована необхідність державного втручання в економіку за допомогою введення спеціального податку на тих, хто породжує передусім негативні зовнішні ефекти. Цей податок і називається “податком Пігу” (податок на забруднювачів навколишнього середовища, на тих, хто звільняє працівників (породжує безробіття) тощо). Ряд пропозицій А. Пігу активно використовується й сьогодні, особливо щодо забруднювачів навколишнього середовища. У той же час, перекладення витрат на утримання безробітних з держави на підприємства викликає заперечення, оскільки це призводить до зниження ефективності їх діяльності. Так відбулося в Україні на початку 90-х років ХХ ст., коли держава запровадила подібну практику. Непродумане реформування економіки України з використанням ідей «шокової терапії» призвело до того, що більшість підприємств перестало працювати, але працівники не могли звільнитися з таких підприємств, бо в останніх не було коштів для відповідних перерахувань в службу зайнятості.

#### **1.4. Теорема Рональда Коуза. Критика Р. Коузом “податку Пігу”**

З метою мінімізації зовнішніх екстерналій (і, відповідно, державних витрат) Р.Коуз висунув свою теорему, як протипагу теорії А.Пігу.

Сутність теорема Р. Коуза полягає у наступному: якщо права власності чітко визначені і люди згодні твердо притримуватися результатів добровільного обміну, то ніяких зовнішніх ефектів не виникає, і, відповідно, відпадає необхідність державного втручання в економіку, в тому числі за допомогою державних фінансів і так званого податку Пігу. Це, відповідно, позитивно

впливає на розвиток приватних фінансів, на економіку в цілому, так як мінімізуються витрати на утримання державного апарату.

Висновки з теорії Р.Коуза полягають у такому:

1. Зовнішні ефекти носять не односторонній, а взаємний характер (тому від них програють або виграють всі учасники ринкової угоди).

2. Теорема Р.Коуза розкрила економічний зміст прав власності, в результаті чого зовнішні ефекти можуть перетворюватися у відносини, які можуть регулюватися самими учасниками ринкової угоди (без участі держави).

3. Теорема Р.Коуза частково зняла обвинувачення з ринку в його "провалах", хоча в ринковій економіці існують і безробіття, і бідність, і нерівність в доходах.

4. Державне регулювання не завжди є кращим варіантом вирішення проблем, породжених зовнішніми екстерналіями, хоча воно необхідне в певних ситуаціях.

Недоліком теореми Р. Коуза є те, що вона не дала відповіді на питання, чи можна закріпити у приватну власність все, в тому числі природні ресурси, повітря, надра тощо. Оскільки цього не можна зробити в громадянському суспільстві, то держава повинна взяти на себе питання регулювання певних взаємовідносин між агентами ринкової економіки. Особливо це стосується питання боротьби за збереження довкілля, зменшення безробіття і бідності тощо. Для цього держава в громадянському суспільстві використовує державні фінанси.

Разом з тим, Р.Коуз правий в тому, що необхідно мінімізувати державні витрати, оскільки держава завжди менш ефективно використовує фінансові ресурси, ніж підприємець. Також можна погодитися з Р.Коузом і стосовно того, що чим більше у громадянському суспільстві буде приватних власників, тим ефективніше будуть використовуватися фінансові ресурси держави. Це пов'язано з тим, що вони платять високі податки і зацікавлені у ефективному використанні цих податків державною владою. Якщо влада робить це неефективно, то приватні власники шляхом виборів мають можливість змінити таких керівників держави. Іншими словами, державні інститути повинні функціонувати для задоволення інтересів платників податків, а не навпаки, як це поки відбувається у багатьох пострадянських країнах, у тому числі й в Україні, що говорить про відсутність у нас громадянського суспільства (воно тільки починає формуватися). Прикладом неефективного використання державних коштів може служити побудова у Львові нового футбольного стадіону за кілька мільярдів гривень під Євро-2012, який після нього не використовується, але утримання якого коштує до 20 мільйонів гривень щомісяця.

### ***Завдання та запитання для самоперевірки:***

1. Які види соціально-економічних систем ви можете назвати?
2. Які характерні риси громадянського суспільства? В яких країнах закладені основи цього суспільства?
3. Яку роль відіграють державні фінанси в громадянському суспільстві?



4. Що таке суспільні блага? Як вони повинні фінансуватися?
5. Що таке зовнішні екстерналії? Які їх вади?
6. Хто і як повинен фінансово компенсувати наслідки негативних зовнішніх екстерналій?
7. Чи є рація у твердженнях А.Пігу щодо накладення спеціального податку на тих, хто породжує негативні зовнішні екстерналії?
8. Чи у всьому правий Р.Коуз щодо критики державного втручання в економіку, в тому числі за рахунок використання державних фінансів?
9. Які сильні і слабкі сторони теорії Р.Коуза ви можете відзначити?
10. Проаналізуйте, чи використовуються ідеї А.Пігу і Р.Коуза при використанні фінансових ресурсів в Україні?.

## РОЗДІЛ 2

# ВПЛИВ ПОЛІТИКИ НА ДЕРЖАВНІ ФІНАНСИ В ДЕМОКРАТИЧНОМУ СУСПІЛЬСТВІ

### 2.1. Теорія суспільного вибору

В умовах громадянського суспільства на використання державних фінансів впливають як економічні, так і політичні фактори. Їх вплив пояснюється за допомогою теорії суспільного вибору. В чому її зміст?

Теорія суспільного вибору досліджує взаємозалежності політичних та економічних явищ, з'ясовує принципи економічного регулювання розвитку з урахуванням політичних процесів в суспільстві. Найбільш відомий представник цієї теорії Джеймс Б'юкенен (США), лауреат Нобелівської премії 1986 р.

Серед питань, які розглядаються теорією суспільного вибору, насамперед виділяють такі, як:

- 1) використання державних фінансів;
- 2) процес голосування та його вплив на державне фінансування;
- 3) економічна діяльність уряду (в тому числі й з використання державних коштів) тощо.

Використання державних фінансів у громадському суспільстві залежить від вибору більшості населення.

Суспільний вибір – це процес прийняття владою рішень про використання державних видатків під впливом виборців.

Суб'єктами суспільного вибору виступають: виборці, президент країни, парламент, уряд, державні службовці.

Результатами суспільного вибору може бути:

- 1) покращення добробуту населення;
- 2) погіршення добробуту населення.

Таким чином, той чи інший варіант суспільного вибору залежить від вибору більшості виборців: за кого вони проголосують. Відповідно, до пріоритетів виборців повинні прислухатися політики, які прийшли до влади, використовуючи фінансові ресурси держави в інтересах більшості виборців. У цьому випадку говорять про дотримання так званого правила більшості з боку влади.

#### Правило більшості

Суть правила більшості полягає в тому, що переважна частина виборців голосує за фінансову програму тієї партії, реалізація якої веде до зростання доходів більшості населення. Інакше, на наступних виборах, за цю партію люди не проголосують. Тому в Україні не можна повертатися до мажоритарної виборчої системи.

#### Врахування інтересів меншості

Але при виборі більшістю фінансової програми певної партії (блоку) треба враховувати інтереси і меншості, бо це, в кінцевому підсумку, може негативно відобразитися на доходах більшості. Так, збільшення податків на заможні верстви населення (тобто, на меншість), веде до зростання “тіньової”

економіки і зменшення доходів бюджету. У кінцевому підсумку від цього страждатиме і більшість. Особливо це проявляється в пострадянських країнах, в яких заможна меншість масово виводить за кордон свої доходи від оподаткування, в тому числі в офшорні центри. Так, за роки незалежності з України за кордон було виведено 200 млрд. дол. США, за рахунок яких можна було б суттєво підвищити рівень розвитку нашої країни.

#### Проблема ефективного розподілу фінансових ресурсів більшістю

Вибір фінансової політики більшістю породжує багато проблем, які можуть нанести шкоду економіці. Враховуючи, що за більшістю стоять дрібні, але численні групові інтереси, суспільний консенсус щодо розподілу наявних ресурсів досягається одним загальним інтересом – зростанням обсягу державного бюджету. Останнє може досягатися за рахунок збільшення податків. Це, в свою чергу, може призвести до зниження обсягів виробництва, і відповідно, до зменшення надходжень до Держбюджету.

Таким чином, більшості при проведенні своєї фінансової політики треба максимально враховувати інтереси меншості, і необхідність підвищення ефективності економіки. Інакше не буде реалізована фінансова програма тих, хто знаходиться при владі.

## **2.2. Парадокс Ерроу. Теорема К.Ерроу**

Вибір тієї чи іншої фінансової політики у державі багато в чому залежить від поведінки частини виборців і парламентарів, яка не завжди відповідає логіці. Наведемо приклад нелогічної поведінки окремого парламентаря, що призводить до вибору не тієї фінансової політики, на яку очікували більшість виборців. Це показав у своїх працях К.Ерроу, тому цей приклад називають парадоксом Ерроу.

Приклад. Парламентаріям пропонують вибрати між трьома програмами, що потребують різного фінансування за рахунок бюджету (перша – найбільше фінансування, друга – середнє фінансування, третя – мале фінансування).

Депутат А вибирає програми в наступній послідовності: 1→2→3

Депутат Б вибирає програми в такій послідовності: 2→3

Депутат В вибирає програми в наступній послідовності: 3→1.

#### Проблема голосування депутата В.

Проблему створює депутат В., який голосує нелогічно (під тиском певної групи виборців, партії, профспілок, окремих керівників держави тощо). Коли надають перевагу великій (за фінансуванням) програмі над середньою, середній над невеликою, то депутат В. вибирає або невелику програму або велику. Він чинить нелогічно, але він має право так чинити в умовах демократичного суспільства. Відповідно, замість 1-ої програми, на яку очікувало більшість виборців, парламент може вибрати або 2-у, або 3-ю програму, оскільки за них голосує більшість депутатів, хоча це може суперечити інтересам більшості виборців.

#### Теорема К.Ерроу (1951 р.)

На основі вказаного парадоксу (нелогічної поведінки депутата В) К.Ерроу

сформулював теорему, яку назвали його ім'ям.

Суть теорему Ерроу полягає в наступному: якщо можливих варіантів більше двох, то жодна процедура голосування не забезпечує розумного колективного вибору, який би відповідав п'яти умовам оптимального вибору: раціональності, незалежності від безглузких альтернатив, позитивному взаємозв'язку, недопустимості диктату, оптимуму Парето. Для недопустимості нелогічного голосування окремих депутатів політичним партіям, які пройшли в парламент, доцільно практикувати використання відкритих списків депутатів. Особливо це актуально для політичної ситуації в Україні де поки використовуються закриті списки, що призводить до політичної нестабільності в парламенті та в країні, масового переходу одних депутатів з однієї партійної групи в інші. Зрозуміло, що це, як правило, відбувається не безкорисно. Практика парламентаризму в Україні зафіксувала випадки, коли деякі депутати по сім разів міняли фракції. Тому важливим принципом виборів в Україні повинен стати партійний принцип.

#### Висновки з теорії К.Ерроу

1. В умовах незрілої демократії можлива нелогічна поведінка частини виборців і парламентарів, що призводить до неефективної фінансової політики держави. Тут також може спостерігатися логролінг – коли одна група депутатів голосує за законопроект іншої групи в обмін на якісь заохочення тощо. На жаль, це дуже характерно для Верховної Ради України, якій, за опитуваннями 2013 р., довіряли біля 5 % опитаних. Нижчий рівень довіри громадян України зафіксований тільки до судових органів. Тому логічним стала поява другого Майдану в 2014 р.

2. Вихід із подібної ситуації вбачається у підвищенні правосвідомості громадян як виборців, так і платників податків (щоб громадяни не голосували за популістські програми, під які немає фінансів). Проблемою для України є й те, що значна частина виборців голосує під впливом матеріального заохочення тих чи інших кандидатів в депутати, а правоохоронні органи неналежним чином на таке реагують.

3. Урядовці в демократичному суспільстві повинні керуватися не егоїстичними інстинктами, а раціональними сподіваннями, продиктованими громадянською відповідальністю. Але для цього держава повинна встановити їм високу зарплату, щоб не було хабарництва. Так, в нашій країні середня зарплата Народного депутата України на початку 2013 р. складала біля 15 тис. грн., що більш ніж вп'ятеро перевищувало середню зарплату, але це не призвело до зменшення корупції в країні.

В Україні ці висновки з теорії К. Ерроу враховуються тільки частково, хоча вибори в нашій країні вже здійснюються за мажоритарно - партійним принципом. На жаль, поки виборці практично позбавлені права впливати на формування партійних списків кандидатів у депутати Верховної Ради України, що посилює їх підтримку ідеї переходу до мажоритарного принципу вибору депутатів. На думку багатьох політологів, це призведе до виродження парламентаризму в Україні.

### **2.3. Політична рівновага та шляхи її досягнення**

Якщо суспільний вибір стосовно державних фінансів зроблений за всіма умовами вибору в демократичному суспільстві, у ньому встановлюється політична рівновага.

Політична рівновага – це угода про рівень задоволення суспільними благами в суспільстві при умові, що вона зроблена за всіма правилами суспільного вибору (5-ть правил, у тому числі за оптимумом Парето).

На політичну рівновагу в процесі вибору суспільних благ впливають наступні фактори:

- 1) особливості суспільного вибору (можливість маніпулювання перевагами виборців);
- 2) середня гранична вартість суспільного блага;
- 3) доступність інформації для виборців про вартість і вигоди суспільних благ;
- 4) особливості розподілу тягаря податків між виборцями та платниками податків;
- 5) розподіл вигод між виборцями.

Основними факторами, що дестабілізують політичну рівновагу в пострадянських країнах є:

#### **1. Бідність значної частини населення**

В Україні, як і в інших пострадянських країнах, значною є бідність, яка вимагає значних витрат з бюджету для її подолання.

#### **2. Тіньова економіка**

У багатьох пострадянських країнах тіньова економіка складає майже половину, що дестабілізує фінансову систему цих країн, приводить до нерівності в суспільстві.

#### **3. Олігархізація економіки**

В Росії, Україні, Казахстані і ряді інших пострадянських країн всю економіку контролюють кілька великих кланів (або – фінансово-політичних груп), що не сприяє ефективному розподілу державних фінансів та політичній рівновазі, веде до надмірної диференціації в доходах населення. В Україні в 2014 – 2015 рр. різко посилилася боротьба між кланами, які підтримували В. Януковича, та тими, хто виступив проти нього в 2014 р. Це в значній мірі негативно впливає на політичну ситуацію в Україні, а Росія використовує цей чинник, щоб ще більше дестабілізувати ситуацію у нашій країні.

#### **4. Надмірне оподаткування доходів фізичних і юридичних осіб**

Податковий тягар, який несуть фізичні та юридичні особи у багатьох пострадянських країнах, не можна порівняти з розвинутими країнами, оскільки в останніх значно вищими є доходи. Це зумовлює масову міграцію з пострадянських країн у розвинуті країни Європи, США, Канаду тощо. Прийняття в 2010-му році Податкового Кодексу України дещо покращило ситуацію в нашій країні в сфері оподаткування, але поки не вирішило проблему вибіркового застосування податкових санкцій.

Всі ці чинники зумовлюють необхідність більшої уваги політичної еліти, в тому числі української, до дотримання Парето – оптимуму.

Передумовами Парето – оптимуму є:

1. Суспільний вибір спирається на передумову, що суспільству необхідно мати певну сукупність цінностей і суспільних благ, без яких суспільство існувати не зможе.

2. Цим вимогам відповідають такі блага цивілізованого суспільства як: національна безпека, правопорядок, охорона здоров'я, освіта, благоустрій тощо.

3. Користування цими благами має прямувати до певного ідеалу – оптимуму Парето.

Зміст оптимуму Парето полягає в тому, що дійсне поліпшення суспільних умов можливе лише тоді, коли той чи інший фінансовий захід уряду здатний:

1) підвищити добробут усіх без винятку;

2) підвищити добробут однієї соціальної групи, не змінивши добробут інших.

Це можливе тільки в умовах економічного зростання, коли в суспільстві створюється певний приріст ВВП, який можна розділити між всіма членами суспільства, не знижуючи доходи ні одної групи.

Таким чином, основними висновками оптимуму Парето є:

1. Збагачайся, не шкодячи іншим.

2. Живи сам і давай жити іншим.

3. Революції, які ставлять за мету перерозподіл, а не створення вартостей, – безглуздя. Вони ведуть до погіршення умов одних і зростання доходів інших, що веде до загострення соціально - економічних проблем в суспільстві.

Крім того, треба враховувати й той факт, що в умовах глобалізації поки все більше виграють розвинені країни, а програють менш - і середньо розвинуті країни, в тому числі і постсоціалістичні.

Українським політикам, які знаходяться при владі, важливо врахувати вказані тенденції і розробити відповідну систему економічних заходів, які б максимально враховували конкурентні переваги нашої країни. В цьому плані заслуговує на увагу вивчення досвіду країн БРІКС, які перетворюються на впливових світових політичних гравців. Докладніше про це можна довідатися з посібника М. І. Карліна та І. П. Липовського «Фінансові системи зарубіжних країн: країни БРІКС (Бразилія, Росія, Індія, Китай, Південно-Африканська Республіка) (Луцьк, 2013 р.).

## **2.4. Вплив бюрократії на економіку країни**

Діяльність уряду, спрямована на виправлення «провалів» ринку, часто сама виявляється далекою від досконалості, оскільки до «фіаско» ринку ще додаються й вади держави. Тому членам суспільства необхідно суворо слідкувати за наслідками діяльності уряду (бюрократії) та корегувати їх залежно від соціально-економічної та політичної кон'юнктури ринку. Економічні методи державного регулювання повинні застосовуватись таким чином, щоб вони не «підміняли» ринкових сил.

*Провали (фіаско) держави* — це випадки, коли держава не в змозі забезпечити ефективний розподіл та використання суспільних ресурсів.

Прийнято виділяти наступні «фіаско» держави, що негативно позначаються на виробленні та реалізації рішень, заснованих на суспільному виборі:

- обмеженість інформації;
- недосконалість політичного процесу;
- специфіка роботи бюрократичного апарату;
- «ефект кобри».

Обмеженість доступної інформації в політичному процесі є таким самим звичним явищем, як і асиметрія інформації на ринках. Аналогічно до будь-якого суб'єкта ринку, держава користується обмеженою інформацією. Кінцевий результат втручання не тільки не знаходиться під повним контролем, але і не завжди піддається надійній оцінці.

Аналіз витрат і переваг є інструментарієм формалізованої оцінки раціональності державних програм і проектів. Чіткі формалізовані процедури порівняння витрат і результатів можуть слугувати альтернативою як волюнтаризму в прийнятті рішень, так і плануванню майбутніх витрат від досягнутого попереднього рівня. В державному секторі аллокаційні рішення ґрунтуються на більш повному і точному визначенні компонентів витрат та їх віддачі. Однак, саме в державному секторі здійснити адекватну оцінку набагато складніше, тому що витрати і вигоди оцінюються з позицій не індивіда, а всього суспільства, і чиста віддача, що підлягає максимізації, являє собою різницю між суспільними вигодами і суспільними витратами.

В державному секторі при аналізі вигод і втрат інтереси країни в цілому повинні бути найважливішим критерієм, що вимагає використання суспільних, а не ринкових цін. *Суспільні ціни* – справжні ціни, які виключають будь-які викривлення.

Суспільні ціни часто суттєво відрізняються від ринкових, що пов'язано з діяльністю профспілок з утримання рівня зарплати на високому рівні, державним корегуванням цін, існуванням антиконкурентних умов на ринку (монополія або моносонія). Проте особливо важко отримати інформацію для визначення цінності ресурсів, якщо не існує взагалі ринкових механізмів: цінність заощадження часу на поїздки; цінність здоров'я і безпеки; цінність довкілля; цінність історичної спадщини тощо. В Україні розвиток багатьох галузей економіки відбувається без урахування цінності довкілля, що може призвести до екологічної катастрофи. Цим, до речі, активно користуються іноземні інвестори, виводячи в Україну екологічно шкідливі виробництва з розвинутих країн, де подібні виробництва заборонені.

Недосконалість політичного процесу означає, що він обмежує свободу громадян у виборі колективних товарів і послуг порівняно з їх свободою у виборі благ індивідуального вжитку.

В ринковому секторі громадяни як споживачі можуть висловити свої вподобання і смаки дуже точно, оскільки мають змогу купувати одні товари і відмовлятися від інших. Проте в державному секторі громадянин як виборець здатний впливати на прийняття рішень лише через право голосу на виборах, що проводяться періодично. Імовірність того, що саме голос виборця відіграє вирішальну роль є надто мізерною, тому типовий громадянин не має стимулів

детально аналізувати процеси, що відбуваються в державному секторі, і програми кандидатів на виборні посади. Важливо щоб інформацію до виборця доносили вільні засоби масової інформації. На жаль, в Україні абсолютна більшість з них перебувають під контролем певних фінансово-політичних груп (кланів). Тільки Інтернет поки дає незалежну інформацію, але періодично робляться спроби і його поставити під контроль певних кланів, що говорить про слабкість громадянського суспільства в Україні.

Специфіка роботи бюрократичного апарату полягає в тому, що йому притаманні ознаки, що суттєво відрізняють його від приватних фірм і товариств: 1) дублювання функцій; 2) схильність до марнотратства; 3) невідповідність між обсягом робіт та чисельністю персоналу; 4) прагнення до стабільності. Особливості становища і поведінки бюрократії здатні підсилювати неефективність функціонування державного сектора, зокрема, стимулювати до його надмірного розростання і невиправданого збільшення витрат. В Україні це проявляється в постійному збільшенні кількості державних чиновників та витрат на їх утримання, при постійному скороченні населення нашої країни (з більш як 52 млн. в 1991 р. до 45,5 млн. на початку 2013 р.). Тому в Україні давно назріло проведення кардинальної адміністративно-територіальної реформи. В якості зразка такої реформи можна було б взяти досвід її проведення в Польщі, яка замість 49 воєводств створила 16 та укрупнила територіальні громади (гміни), суттєво розширивши їх фінансові можливості. В Україні ж дотаційність 5419 місцевих бюджетів (з майже 12 тис. існуючих) становить 70 %.

Посилення адміністративного управління економічними процесами з боку урядових організацій, незважаючи на позитивні наміри щодо досягнення оптимуму за Парето, нерідко створює широке поле для появи так званого «ефекту кобри», який ґрунтується на природному прагненні раціональних індивідів обійти правила, що встановлені політиками, і проявляється в тому, що законодавчі норми, прийняті урядом задля стабілізації соціально-економічної ситуації, викликають цілком протилежні ефекти. Держава, отже, виявляється не в змозі контролювати реакцію контрагентів на свої дії. В Україні, це насамперед, проявляється при адміністративному регулюванні ринку палива, коли при обмеженні рівня цін на нього, паливо зникає на заправках, а коли воно з'являється то ціна різко збільшується.

Відсутність в держави реальної можливості контролювати діяльність суб'єктів пов'язана з категорією «транспарентність». Транспарентність економічної політики – організація такої політики, що характеризується достатністю точної інформації оброблених даних, на основі яких економічні суб'єкти формують свою поведінку та очікування. В Україні поки цього не вдається досягнути, особливо це стосується встановлення курсу гривні до долара, що призводить до значних витрат для населення і підприємств – експортерів. Крім того, часта зміна політичних сил при владі не дає можливості українському бізнесу розробити довгострокові інвестиційні плани, бо політики при владі досить часто змінюють свої економічні орієнтири (одні орієнтуються переважно на інтереси великих експортерів, інші – на інтереси великих



імпортерів, які виступають спонсорами відповідних політичних сил). В цьому плані заслуговує на аналіз особливості фінансово - інвестиційної політики в тих постсоціалістичних країнах, які в 2004, 2007 та в 2013 роках вступили до ЄС. Докладніше про це можна прочитати в посібнику М. І. Карліна та І. О. Балак «Фінансові системи країн Центрально – Східної Європи» (Луцьк, 2012 р.).

### ***Завдання та запитання для самоперевірки***

1. Що таке суспільний вибір у громадянському суспільстві?
2. Чи завжди більшість виборців голосують за ефективну фінансову програму діяльності тієї чи іншої партії? Чи тут можливі варіанти?
3. Як впливає суспільний вибір на ефективність використання державних фінансів?
4. В чому суть теореми К.Ерроу? Чи ви згодні з її аргументами? Якщо згодні, то чому?
5. Чи можна досягнути оптимуму Парето?
6. У яких розвинутих країнах, на ваш погляд, досягнуто політичної рівноваги?
7. Проаналізуйте ситуацію з фінансами держави з точки зору суспільного вибору у ФРН і США. Що тут спільного, а що відмінне?
8. Проаналізуйте політичні чинники, що впливають на дестабілізацію фінансової системи держави у будь-якій країні Європейського Союзу (за вашим вибором).
9. Проаналізуйте політичні чинники, які впливають на дестабілізацію фінансової системи України ?
10. Наведіть приклади “ефекту кобри” у діях української влади і проаналізуйте допущені владою помилки.

### РОЗДІЛ 3

## ДЕРЖАВНІ ДОХОДИ ТА ВПЛИВ НА ЇХ ФОРМУВАННЯ ПОЛІТИЧНИХ ЧИННИКІВ

### 3.1. Особливості фінансування державних видатків у демократичному суспільстві

Державні видатки в умовах сучасної правової держави фінансуються за допомогою наступних методів:

1) податкових фінансів, або сукупності податків та зборів, що сплачуються до бюджету. У більшості країн податкові доходи урядів мають тенденцію до зростання;

2) позичкових фінансів (використання позичених коштів державою для фінансування видатків). Їх відмінність від податкових фінансів полягає у добровільному характері перших (позичкових фінансів);

3) інфляційних фінансів (за рахунок емісії державою додаткових грошей);

4) добровільних внесків громадян, організацій і підприємств;

5) оплати державних послуг (мито, держмито тощо);

6) цільових фінансів (спеціальних податків, призначених для фінансування певних видів державної діяльності, на спеціальні програми розвитку регіону). *Приклад* — податок на розвиток східних земель у ФРН, який береться з доходів фізичних та юридичних осіб більш розвинутих західних земель. Політики при владі пояснюють необхідність існування даного податку метою прискореного розвитку східних земель, тоді як жителі розвинутих земель Німеччини розглядають його як додатковий податковий тягар, який не дає очікуваного результату. Цей податок став однією з причин появи в Баварії руху за вихід із складу Німеччини, оскільки ця найбільш розвинута земля країни несе основний тягар допомоги східним землям.

Взагалі нерегульованість міжбюджетних відносин в ряді розвинутих країн поставив їх на грань розколу: багата Фландрія не хоче фінансувати бідну Валлонію і хоче поділу Бельгії на дві окремі країни; на півночі Італії створена політична партія, яка виступає за відділення цього багатого регіону країни від бідного Півдня Італії; найбагатша іспанська провінція Каталонія давно виступає за вихід з Іспанії, оскільки не хоче фінансувати менш розвинуті регіони країни; Шотландія хоче провести референдум за вихід із Сполученого Королівства, оскільки біля її берегів знайдені великі поклади газу тощо. За вихід з України виступають й самопроголошені Донецька та Луганська народні республіки. Також у 2014 році парламент Автономної Республіки Крим проголосував за приєднання до Росії.

7) використання коштів від державної монополії на виробництво і торгівлю окремими групами товарів (спирт, горілка, тютюн тощо). Так, наприклад, у Швеції, алкогольні напої дозволяється продавати тільки у магазинах державної власності, оскільки реалізація цих напоїв приносить державі значні прибутки. В Україні ж, навпаки, алкогольними напоями торгують приватні структури, причому досить часто порушуючи закони (торгівля в нічний час, продаж алкоголю неповнолітнім, продаж підробленого

алкоголю тощо). Крім того, в Україні дозволено виготовляти самогон для власного споживання, хоча в радянський період це було заборонено. Під час перебування західноукраїнських земель під владою Польщі, на них також категорично заборонялося виготовляти самогон, а державна горілка коштувала дуже дорого.

На початку 2013 р. Організація економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) оприлюднила доповідь «Оподаткування доходів» за 2012 р. Згідно з нею податки на доходи фізичних осіб були підвищені у 26-ти країнах ОЕСР з 34-х, тоді як в США та Новій Зеландії ці податки стали меншими. Середній розмір податку на доходи фізичних осіб для країн ОЕСР склав в 2012 р. 35,3 %. Найвищі податки були в таких країнах: Бельгії - 55,3 %, Німеччині - 49,8 %, Угорщині - 49,4 %, Франції - 49,4%, Австрії - 48,4%, Італії - 47,6%, Швеції - 42,8%, Фінляндії - 42,7%, Словенії - 42,6%, Чехії - 42,5%. Найнижчими податки на доходи фізичних осіб були в таких країнах ОЕСР як Чилі - 7%, Мексиці - 16,2%, Новій Зеландії - 15,9%. В 2012 р. новий президент Франції Франсуа Оланд запропонував ввести в країні податок на особисті доходи, які перевищують 1 млн. євро, за ставкою 75%, що викликало масову міграцію з країни високооплачуваних менеджерів, банкірів, артистів тощо. Багато бізнесменів стали виводити з країни й свій бізнес, що збільшило безробіття в країні.

У другій половині ХХ – на початку ХХІ ст. в усіх розвинутих країнах світу у доходах бюджетів почала зростати частка непрямих податків, насамперед податку на додану вартість (ПДВ). Причиною цього є важкість ухилення від цих податків, відносна простота (для держави) їх збору, а також зростання споживання високоякісних товарів (послуг). Важливою тенденцією є те, що чим нижче рівень розвитку країни з ринковою економікою, тим більшу частку в податкових надходженнях до бюджету складають непрямі податки. І навпаки, чим цей рівень вищий, тим більша в них частка прямих податків.

З кінця 2004 р. в Україні став активно використовуватися такий метод фінансування державних видатків, як інфляційні фінанси. Це пов'язано з бажанням політиків при владі виграти чергові вибори за рахунок збільшення соціальних видатків навіть шляхом зростання інфляції. Якщо ж політики при владі програють ці вибори, то проблему інфляції прийдеться вирішувати тим політичним силам, які отримали владу, що призведе до погіршення їх політичних рейтингів. Таким чином, одні політичні сили, використовуючи фінансову систему, можуть створювати проблеми іншим політичним силам, загострюючи фінансово-економічну ситуацію в країні на перспективу. Тому в Україні необхідно удосконалювати існуючу виборчу систему, але не повертатися до мажоритарної системи, оскільки при ній відсутня політична відповідальність партій за результати свого правління.

### **3.2. Мета і принципи формування державних доходів**

Метою формування державних доходів для всіх політичних сил є перерозподіл ресурсів з приватного використання у державне використання для виконання державою своїх функцій. Важливо досягти оптимального його рівня,

чого поки не вдалося зробити в Україні, що породжує ухилення від оподаткування, зростання тіньової економіки тощо.

Наслідками такого перерозподілу для політикуму та країни є:

1. Досягнення політичної рівноваги, тобто громадянської згоди на виплату податків в обмін на послуги держави. Якщо вказаний обмін є еквівалентним, то у суспільстві буде існувати політична рівновага щодо використання державою своїх фінансів. В Україні це еквівалентність майже відсутня, що провокує масове ухилення від сплати податків.

2. Досягнення ринкової рівноваги. Це означає, що фінансові ресурси, вилучені державою за допомогою податків, використовуються державою з тією ж ефективністю, з якою вони могли б бути використані у приватному секторі. Поки в Україні цього досягнути не вдається, що провокує бізнес до ухилення від сплати податків та зборів до бюджетів та цільових фондів різного рівня. Крім того, значна частина державних фінансів в Україні використовується не за цільовим призначенням, на дивлячись на існування багатьох державних контролюючих структур. Особливо показовим це є в дорожньому будівництві, про що засвідчили перевірки на початку 2013 р., які виявили порушення в цій сфері господарства на сотні мільйонів гривень.

3. Досягнення належної ефективності перерозподілу доходів. Тобто, зменшення доходів, одержаних у приватному секторі, та використання цих доходів у державному секторі таким чином, щоб ці доходи обумовили мінімальний вплив на зростання цін у приватному секторі й не призвели до зменшення виробництва у цьому секторі. Зрозуміло, що цього не уникнути, але мінімізувати втрати приватного сектора необхідно. Інакше бізнесові структури перекладуть свої додаткові витрати на споживачів, підвищивши ціни на свої товари та послуги. А це, в свою чергу, може спровокувати соціальні заворушення в суспільстві. Прикладом може слугувати ситуація в Болгарії, де підвищення цін на енергоносії на 50% призвело до масових заворушень та відставки правоцентристського уряду Б. Борисова. І хоча його партія отримала на травневих виборах 2013 р. відносну перемогу над соціалістами (31% і 27% голосів виборців відповідно) ніяка політична сила не захотіла вступати з партією Б. Борисова в коаліцію.

*Принципи формування державних доходів:*

1. Вигода (державні доходи повинні використовуватись так, щоб надавати споживачам максимальну вигоду). Поки в Україні цього не вдається досягнути, оскільки значна частина державних коштів просто розкрадається. За оцінкою колишнього прем'єр-міністра України сума так званих відкатів при проведенні тендерів на державні закупівлі перевищує 20%, а сума так званих відкатів при поверненні ПДВ сягає від 20 до 50 %. Звідси пропозиція Ю. Тимошенко та ряду інших політиків щодо ліквідації ПДВ та заміна його податком з обігу. Цього, на наш погляд робити не можна, оскільки Україна прагне вступити в ЄС, а ПДВ є обов'язковим податком для всіх країн Євросоюзу.

2. Платоспроможність (податки повинні відповідати платоспроможності платника). Поки в Україні важко реалізувати цей принцип, оскільки доходи

багатьох заможних громадян, за даними д.е.н., проф. В. Мандибури, переважно формуються у тіньовій економіці.

3. Рівність в оподаткуванні. Виділяють два види рівності:

- 1). *Горизонтальна рівність*, коли платники з однаковими доходами, майном чи рівнем споживання сплачують рівні податки.
- 2). *Вертикальна рівність*, при якій платники з неоднаковим рівнем доходів платять різні податки у відповідності до критерію справедливості (більші доходи — більші податки, менші доходи — менші податки).

Критерій справедливості в різних суспільствах залежить від багатьох чинників, у першу чергу від матеріального стану членів суспільства. Чим суспільство заможніше, тим відносно невеликі податки на багатих, і навпаки. В Україні принцип справедливості в оподаткуванні порушено, оскільки абсолютна більшість платить податок на доходи фізичних осіб (ПДФО) за ставкою 15%, а незначна меншість – за ставкою 17%, хоча раніше використовувалося 5 ставок (10, 15, 20, 30 і 40 відсотків). На наш погляд, в Україні було б доцільним використовувати 3 ставки (10% - для низько оплачуваних верств, 15% - для середньо оплачуваних, 19% - для високо оплачуваних працівників), що відповідатиме принципу справедливості в оподаткуванні. Крім того, в базу оподаткування ПДФО необхідно включити дивіденди та інші пасивні доходи.

### **3.3. Основи оподаткування у демократичному суспільстві**

При розробці основ оподаткування політикам слід враховувати такі критерії як:

1. База оподаткування.
2. Показники оподаткування.
3. Нормативні критерії оподаткування.
4. Крива А. Лаффера.

*База оподаткування.* До бази оподаткування в цивілізованих країнах відносять:

- 1) доходи громадян і юридичних осіб;
- 2) майно громадян і юридичних осіб. В Україні потрібно впровадити в дію податок на нерухомість у вартісному вираженні, як це зроблено у більшості країн світу. Поки ж в Україні введено податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки. За базу оподаткування взяті квадратні метри житлової площі без врахування рівня зносу, вартості будівель тощо. Крім того, з під оподаткування цим податком виведені дачні будинки, багато з яких фактично є палацами. У той же час під оподаткування цим податком попали власники двох однокімнатних квартир, або власники невеликої квартири в місті та житлового будинку в селі, отриманому в спадок від батьків. Зрозуміло, що такий механізм оподаткування майна фізичних осіб різко загострив політичну ситуацію в Україні, що обов'язково знайде відображення в результатах наступних президентських виборів;

3) споживання громадян. В усіх країнах світу ряд товарів підвищеного попиту обкладаються додатковими податками. До них, як правило, відносять алкоголь, паливно - мастильні матеріали, тютюн та тютюнові вироби тощо. Практика заборони вживання алкоголю показала свою неефективність, тому багато країн бореться з цим явищем за допомогою підвищення цін. У той же час, політики повинні розуміти, що постійне підвищення цін на алкоголь має свої межі, перевищення яких може привести до втрати влади. На жаль, цю залежність треба враховувати і політикам України, оскільки наша країна відноситься до країн, населення яких споживає алкоголь (насамперед, горілки) найбільше в світі.

*Про форми звуження податкової бази в розвинутих країнах.*

1. У ряді країн (наприклад, в Італії) до собівартості у повному обсязі включаються витрати на НДДКР (науково-дослідні та дослідно-конструкторські роботи).

2. У деяких країнах (наприклад, у Великобританії) до собівартості відносяться поточні витрати приватного характеру, оренда житла, витрати на розважальні заходи для співробітників компанії тощо. В Україні подібне поки не практикується, оскільки за висновками ДФС України, можливі значні зловживання.

3. Формування за рахунок прибутку до його оподаткування деяких його фондів (фонду безнадійних боргів, резервного фонду тощо).

4. Відшкодування збитків компаній за рахунок прибутків декількох попередніх років або за рахунок майбутніх періодів.

Окремі з цих форм вже використовуються в Україні, але деякі з них можна буде використати в майбутньому, коли у нашій країні зміниться менталітет платників податків, коли вони зрозуміють необхідність сплати податків державі.

*Показники оподаткування.* Базу оподаткування використовують для визначення наступних показників:

1) середня норма оподаткування (СНО):

$$\text{СНО} = \frac{\text{загальна сума сплачених податків}}{\text{величина податкової бази}} < 40\%$$

Тобто, сума сплачених податків не повинна перевищувати 40% податкової бази (згідно з кривою А. Лаффера).

2) гранична норма оподаткування (ГНО):

$$\text{ГНО} = \frac{\text{приріст сплачених податків}}{\text{приріст податкової бази (ПБ)}} \leq 1,$$

тобто, приріст сплачених податків не повинен перевищувати приросту податкової бази (наприклад, якщо вона зросла на 5%, то податки не можуть зрости більше, ніж на 5%).

*Нормативними критеріями оподаткування є:*

1. Рівність (або рівномірний розподіл тягаря податків).

2. Ефективність (податкова система повинна забезпечити максимальний дохід при мінімальній шкоді для приватного сектора).

3. Адміністративні зручності (механізм нарахування і сплати податків повинен бути простий і зручний для платника).

В Україні поки не вдається належним чином забезпечити нормативні критерії оподаткування, оскільки політики змінюють ці умови щорічно, і, навіть, серед бюджетного року, що не допускається в принципі.

*Зміст кривої Лаффера* полягає у тому, що не можна оподаткувати доходи за ставкою, вище 37–40%. Як вважають ряд авторів, у сучасних умовах дія закономірності А. Лаффера змодифікована: доходи юридичних осіб не можна оподатковувати за ставкою більше 30%, бо у них не вистачає коштів на інновації, а доходи фізичних осіб можна оподатковувати за ставкою до 50%, бо зросли доходи останніх.

Докладніше про особливості оподаткування в розвинутих країнах світу можна довідатися з посібника М. І. Карліна «Державні фінанси розвинутих країн світу» (Львів, 2010 р.).

### ***Завдання і запитання для самоперевірки***

1. Які з методів фінансування видатків у розвинутих країнах є найбільш оптимальними? Чому? Які з них доцільно використати в Україні?
2. Які принципи формування державних доходів у демократичних країнах ви можете назвати?
3. Які оптимальні параметри оподаткування доходів фізичних і юридичних осіб у розвинутих країнах ви знаєте? Чи дотримуються цих критеріїв в Україні?
4. В яких випадках доцільно зменшувати базу оподаткування? Як до цього ставляться різні політичні сили в Україні?
5. Як ставляться до єдиної ставки податку на доходи фізичних осіб різні політичні партії в Україні?
6. Які зміни відбуваються сьогодні в кривій Лаффера? Чи враховують її вимоги при розробці всіх передвиборних програм різні політичні партії в Україні?

## РОЗДІЛ 4 ТІНЬОВА ЕКОНОМІКА ТА БОРОТЬБА З НЕЮ В СВІТОВОМУ ПРОСТОРИ

### 4.1. Податковий тягар, його структура. Ухилення від податків

Про ефективність (неефективність) взаємозв'язку політики і економіки свідчить рівень тіньової економіки в країні. А це в значній мірі залежить від рівня оподаткування. На початку 2013 р. обсяг тіньової економіки в Україні складав біля 500 млрд. грн.

Важливою характеристикою податкової системи країни є так званий податковий тягар. Важливо з'ясувати його оптимальний розмір та структуру.

#### *Про рівень податкового тягара*

За рівень податкового тягара, як правило, береться частка доходів бюджету у ВВП. У більшості розвинутих країн вона коливається від 30% (США та Японія) до 40 % (Німеччина), а в Скандинавських країнах – близько 50%. Чим він менший тим більше фінансових ресурсів залишається в реальному секторі економіки, що стимулює його інноваційний розвиток, і навпаки. В Україні рівень податкового тягара, за даними більшості експертів, складає більше 50 %.

#### *Про структуру податкового тягара*

Важливою характеристикою розподілу податкового тягара є його структура, особливостями якої в розвинутих країнах є:

1. Основний тягар прямих податків несуть фізичні особи.
2. Частка непрямих податків (ПДВ + податки на окремі товари та послуги) поступається прямим податкам у структурі доходів бюджетів розвинутих країн. Причому, в структурі непрямих податків розвинутих країн переважають специфічні акцизи, а не універсальний акциз (ПДВ), хоча в останнє десятиліття роль ПДВ в доходах бюджетів багатьох країн стала збільшуватися. На сьогодні ПДВ введено в 150 країнах світу.

Докладніше про особливості використання ПДВ в 27-ми країнах ЄС можна довідатися з посібника М. І. Карліна «Фінансові системи країн Європейського Союзу» (К., 2011 р.).

#### *Ухилення від податків*

Виділяють два види ухилення від податків:

1) без порушення закону, тобто штучне заморожування вартості майна шляхом відкладення приросту багатств на майбутнє; переведення активів у категорію з нижчим рівнем податкових ставок; завищення витрат виробництва; переміщення коштів у благодійні фонди тощо;

2) незаконне ухилення від податків, тобто приховування доходів у тіньовій економіці (у розвинутих країнах її обсяги коливаються від 5 до 15% ВВП); ухилення від сплати податків з боку лояльних громадян держави, які подають неправдиві декларації про доходи; дії менеджерів акціонерних компаній (АК), які приховують доходи компаній з метою збільшення дивідендів акціонерам тощо.



Наприкінці ХХ – на початку ХХІ століття поширеною формою ухилення від сплати податків став переказ доходів в офшорні зони (зони пільгового оподаткування). Причиною існування таких зон багато експертів вважають бажання політиків всіх країн світу приховати свої доходи. Прикладом цього в Україні є засудження в США колишнього прем'єр-міністра України Павла Лазаренка за подібні дії в Швейцарії та ряді інших офшорів.

Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 березня 2000 р. було визначено перелік зон, визнаних українським урядом як офшорні, яких загалом 45.

Таблиця 4.1.

**Перелік офшорних зон згідно з Розпорядженням КМУ**

<b>Британські залежні території</b>	Гренада
Острів Гернси	Кайманові Острови
Острів Джерсі	Монтсеррат
Острів Мен	Нідерландські Антильські Острови
Острів Олдерні	Пуерто-Ріко
Близький Схід	Сент-Вінсент і Гренадіни
Бахрейн	Сент-Кітс і Невіс
<b>Центральна Америка</b>	Сент-Люсія
Беліз	Співдружність Домініки
<b>Європа</b>	Теркс і Кайкос
Андорра	<b>Африка</b>
Гібралтар	Ліберія
Монако	Сейшельські Острови
<b>Карибський регіон</b>	Тихоокеанський регіон
Ангілья	Вануату
Антигуа і Барбуда	Маршальські Острови
Аруба	Науру
Багамські Острови	Ніуе
Барбадос	Острови Кука
Бермудські Острови	Самоа
Британські Віргінські Острови	<b>Південна Азія</b>
Віргінські Острови (США)	Мальдівська Республіка

В оприлюдненому новому переліку цих зон в 2012 р. їх чомусь стало всього 37, причому з нього була виключена Панама, яка вважається офшором у більшості країн світу, і в якій (як свідчать дані зарубіжних ЗМІ), приховуються кошти багатьох відомих українських політиків.

Викликає занепокоєння й те, що найбільшим іноземним інвестором в Україну донедавна був Кіпр, що свідчить про масовий вивіз капіталів з України цю країну та реінвестування його назад у формі іноземних інвестицій. Разом з тим, фінансова криза на Кіпрі весною 2013 р. послабила привабливість Кіпру для українського бізнесу, тому він почав виводити свої капітали в інші офшори, в тому числі на Британські Віргінські острови.

Докладніше про особливості функціонування типових та нетипових офшорів можна довідатися з посібника М. І. Карліна «Світові офшорні центри» (К., 2015 р.).

#### **4.2. Поширення тіньової економіки. Методи «відмивання брудних грошей» у світі**

Згідно з дослідженням австрійського економіста Фрідріха Шнайдера, у другій половині 90-х років ХХ ст. у розвинутих країнах тіньова економіка була еквівалентна в середньому 12% ВВП, у країнах з перехідною економікою – 23%, а в тих, що розвиваються, – 39% ВВП.

Дослідження професора Ф. Шнайдера, проведене для 17 найрозвинутіших країн світу з 1994 по 1998 р., свідчить, що тіньова економіка на Заході не лише є значною за своїми масштабами, а й постійно зростає. Якщо взяти дані за 1998 р., то країною з найбільш високою часткою тіньового сектора є Греція (29% офіційного ВВП). Не набагато відстають від неї Італія (27,8%), Іспанія (23,4%) та Бельгія (23,4%). У середньому ешелоні – Ірландія, Канада, Франція і Німеччина (від 14,9% до 16,3%). Найнижчі показники частки тіньового сектора мають Австрія (9,1%), США (8,9%) і Швейцарія (8,0%). Найбільш швидке зростання масштабів тіньового сектора в 80–90-х рр. спостерігалось в Греції, Італії, Швеції, Норвегії та Німеччині – тобто там, де економіка ставала все більш регульованою через прийняття нових загальноєвропейських законів. Наприклад, обсяг тіньової економіки Німеччини з 1975 по 1997 р. зріс у п'ятеро – з 60 до 300 млрд. доларів. Причому неофіційний сектор зростав у Німеччині зі швидкістю 8% на рік – значно швидше, ніж офіційний ВВП. Тому політикам, в тому числі в Україні, важливо взяти до уваги вказану тенденцію, та обмежити втручання держави в економіку. Рівень тіньової економіки в Україні, за офіційними даними, на початку 2013 р. складав 32 %, а за даними зарубіжних експертів – біля 50 %.

Важливим проявом тіньової економіки є процес «відмивання брудних грошей», на що звертаємо особливу увагу, оскільки Україна на початку ХХІ ст. була занесена до «чорного» списку FATF (тобто до числа країн, де держава недостатньо бореться з цим злом).

Докладніше про особливості цих процесів в світі можна довідатися з посібника М. І. Карліна «Міжнародне оподаткування» (Тернопіль, 2015).

Особливу увагу звертаємо на методи боротьби з відмиванням брудних грошей та з ухиленням від сплати податків, які застосовуються у США, а також на рекомендації FATF (раніше їх було 40, а зараз – 49), в яких наводяться форми боротьби з відмиванням грошей, в тому числі політичних діячів та пов'язаних з ними осіб. Недотримання цих вимог призводить до накладання на країну жорстких фінансових санкцій з боку членів FATF, що фактично може заблокувати зовнішньоекономічну діяльність країни, яка не дотримується вимог цієї організації.

Однією з центральних проблем фінансової безпеки є забезпечення такого функціонування фінансової системи, яке було б вільним від кримінальної складової, від доходів, які є результатом «відмивання брудних грошей».

Вислів «відмивання грошей» став загальновідомим з 1989 р., коли ЗМІ широко висвітлили скандал з величезними сумами грошей, які були одержані від торгівлі наркотиками. Говорилося про сотні мільярдів доларів на рік, які різними способами пускались в оборот, щоб приховати їх злочинне походження і повернути у світову економічну та фінансову систему (ці гроші називають ще «брудні гроші», «pranie pieniedzy»). У Конвенції Організації Об'єднаних Націй від 19 грудня 1988 р. «Про боротьбу з незаконним обігом наркотичних засобів і психотропних речовин» (Віденська конвенція) «відмивання» грошей визначене як «...навмисне приховування дійсної природи, джерела, розміщення або володіння прибутком від протизаконного обороту, включаючи рух чи конверсію доходів із застосуванням електронно-обчислювальної техніки з метою їх подання як доходів, які були одержані в результаті законних дій». Найбільш повне визначення відмивання грошей було дано Митною службою США: відмивання грошей – це процес, при якому доходи, які небезпідставно вважаються як такі, що отримані від злочинної діяльності, перевозяться, перераховуються, трансформуються, конвертуються або змішуються з законними коштами з метою приховування або маскуванню дійсного характеру, джерела, розміщення, руху або власності щодо таких доходів.

Мета процесу відмивання грошей полягає в тому, щоб представити кошти, отримані або пов'язані з незаконною діяльністю, як такі, що отримані на законних підставах.

За оцінкою Мережі по боротьбі з фінансовими злочинами (МБФЗ) в кінці 80-х років минулого століття у світі щорічно відмивалося понад 750 млрд. доларів незаконних коштів, з яких 300 млрд. доларів відмивалися в США або через США. Зараз ця цифра досягнула 1,5 трлн. дол. США.

### **4.3. Способи «відмивання брудних грошей» і боротьба з цим явищем у світі та в Україні**

Наведемо окремі способи «відмивання брудних грошей, докладніше з якими можна ознайомитися в навчальному посібнику М. І. Карліна «Фінанси зарубіжних країн» (К., 2004 р.).

#### **1. Контрабанда валюти.**

За своєю суттю це дуже простий і один з найбільш популярних у злочинному середовищі способів. Саме з фізичного транспортування готівки дуже часто починається процес «відмивання» грошей. Кур'єри перевозять гроші, в основному у вигляді американських доларів, в іншу країну, де на цю валюту існує великий попит на «чорному ринку». Іноді кур'єр ховає валізу з готівкою у загальному вантажі або посилає гроші у спеціальному міжнародному пакеті. Часто кур'єри перетинають кордони з двома однаковими валізами. В одній – гроші, в іншій – особисті речі. У разі виявлення митниками

валізи з готівкою кур'єр відмовляється від неї і стверджує, що сплутав багаж, оскільки валізи ідентичні.

## **2. Смарфінг.**

Незважаючи на вдосконалення національних банківських правил, успішно використовується ще один спосіб, який одержав назву «*смарфінг*». Смарфінг — це спосіб «відмивання брудних грошей» шляхом уникнення документального сліду. Цей термін вперше був застосований слідчими органами штату Флорида (США). Слідчі працівники зіткнулися з фактами найму злочинною організацією великої кількості людей (смарфів), які повинні були здійснювати проведення незначних грошових переказів на депозитні рахунки в різних банках та їх філіалах. Смарфи — люди, які здійснюють міжнародні фінансові операції (переказ грошей до банків) або купують банківські чеки, переказові векселі та інші оборотні кредитно-грошові документи на суму трохи нижчу межі, яка визначена законом з метою уникнення від заповнення «звітів про угоди за готівку», які фінансові заклади повинні складати та повідомляти до Державних податкових органів. У Сполучених Штатах Америки її розміри визначені в сумі 10 000 доларів по кожній грошовій операції.

## **3. Структурування.**

Структурування — один із способів, який теж використовують при «відмиванні» коштів для уникнення «документального сліду» при проведенні величезних трансконтинентальних фінансових операцій. Суть його полягає у штучному роздрібненні такої фінансової угоди на багато маленьких одиничних операцій з невеликими сумами.

Кілька років тому в США було покладено край злочинним діям угруповання, яке займалося «відмивання брудних грошей» від продажу наркотиків шляхом здійснення невеликих переказів (600 доларів.) до комерційних банків в Еквадорі. Таким чином за кілька місяців було проведено більш ніж 40 000 таких фінансових операцій і «відмито» 29 мільйонів доларів.

## **4. Схеми рівноважних кредитів.**

Використання схеми рівноважних кредитів є іншим способом розшарування коштів. Цей спосіб полягає у тимчасовому розміщенні незаконних коштів в офшорному банку та використанні рахунка як забезпечення банківського кредиту в інші країни. За іронією долі, ті, хто займається відмиванням грошей, часто отримують податкові пільги щодо їх начебто законних операцій, включаючи витрати на виплату відсотків по таких кредитах до валових витрат.

## **5. Доларовий дисконт.**

Все більш популярним способом відмивання грошей є доларовий дисконт, при якому торговець наркотиками дає вказівку своєму бухгалтеру, або «комісіоністу», організувати для контролера картелю продаж наркодоходів маклеру, або «камбісту», зі знижкою: маклер потім бере на себе ризик відмивання грошей. По суті торговець просто продає свою дебіторську заборгованість зі знижкою: він отримує менше готівки, але швидше.

## **6. Торгівля в дзеркальному відображенні.**

Торгівля в дзеркальному відображенні включає придбання контрактів на товари з одного рахунка, в той час як з іншого рахунка здійснюється продаж еквівалентної кількості товару: оскільки обидва рахунки контролюються тією ж самою фізичною особою, будь-який прибуток або збиток швидко визначається.

Основне завдання полягає в приховуванні цих операцій серед законних операцій на суму в мільйони доларів.

## **7. Перепродаж.**

Перепродаж — це прийом з нерухомим майном, при якому той, хто займається відмиванням грошей, придбав майно за фіксованою або відображеною ціною, яка значно менше його ринкової вартості, сплачуючи залишок «під столом» продавцю, який згодний на це. Потім він перепродає майно за його дійсну вартість, отримуючи фіктивний прибуток, який відповідним чином оформлений та законний.

## **8. Підпільні банківські системи.**

Підпільні банківські системи (інакше їх називають «паралельні» банківські системи) дозволяють переміщувати по всьому світі величезні суми грошей без традиційних банківських процедур, вони історично створені для уникнення валютного контролю з метою отримання прибутків, зберігання коштів за кордоном, оплати за межами країни за товари тощо. Банкіри цієї системи часто є членами старовинних сімей (наприклад, Чоп, Ханді, Хевела тощо) або кланів мінял і водночас представниками шанованих професій, які пов'язані з великою кількістю ділових контактів та значними сумами грошей. Підпільні банківські системи можуть також виступати у вигляді трастових компаній. Тісні неформальні контакти, які існують, наприклад, в емігрантському середовищі, дозволяють потенційним клієнтам легко вийти на місцевих підпільних банкірів, хоча вони не можуть відкрито пропонувати свої послуги. Дуже популярними подібні системи є в країнах, в яких слабка центральна влада, наприклад, в Сомалі.

## **9. Брокерські бюро та біржі.**

У своїй злочинній діяльності «відмивщики» доходів широко використовують біржових брокерів. У тісному кооперуванні з брокером ділок здобуває можливість придбання акцій, облігацій, векселів тощо. Таким чином кошти вкладаються в біржові цінні папери, причому, як правило, вони реєструються на будь-яку особу або на «коралову» компанію, але в більшості випадків на пред'явника. В кожній окремій країні держава регулює ринок цінних паперів та брокерських операцій. В деяких країнах простіше ніж в інших маніпулювати «брудними» грошима через брокерів. Однак навіть у країнах з суворим контролем несумлінний брокер може сприяти «відмиванню» коштів, маніпулюючи разом з ділком цінними паперами.

## **10. Використання офшорних компаній.**

«Податковий або фінансовий рай» — так називають країни, які мають деякі характерні риси своїх податкової, фінансової, банківської систем, що відрізняють їх від інших, а саме:

- відсутність податків або невеликі податки на деякі чи всі види прибутку;
- потяг до банківської та комерційної таємниці;
- слабкий валютний контроль або повна його відсутність;
- легке реєстрування та відсутність перешкод щодо купівлі компаній, банків, страхових фірм (багато газет і журналів рекламують можливість їх купівлі за низькими цінами);
- політична і монетарна стабільність;
- сучасні комп'ютерні телекомунікації та телефонні мережі;
- легкий в'їзд до країни;
- географічне положення (недалеко або на шляхах ділової активності) тощо.

Крім цього, використовуючи легке реєстрування компаній та пільгові; оподаткування, яке гарантує сувору секретність, ділки створюють мережі так званих «коралових» і офшорних компаній. «Коралова» компанія – це структура, яка створена за подібністю коралів, складних за своєю формою і порожніх всередині. Вони зареєстровані, мають рахунок в банку в одній з країн «податкового або фінансового раю», адреси службовців, але займаються лише незаконними операціями. Головна перевага «коралових» компаній в тому, що вони тримають людей на відстані від своїх фінансових операцій, що значно ускладнює проведення розслідувань фінансових злочинів. Виходячи на банк зі своїм рахунком, компанія використовує подвійну, потрійну та ще вищого ступеня секретність.

Офшорні зони підрозділяються на дві основні групи:

- 1) класичні офшори;
- 2) так звані «податкові сховища» (нетипові офшори).

1. Класичні офшори — пільговий режим для людей, що віддають перевагу технологіям втаємничення свого бізнесу. У цих країнах офшорні компанії користуються режимом найбільшого сприяння, їх звільняють від податків, гранично спрощують процедуру реєстрації і, що саме головне, не цікавляться ні походженням капіталу компанії, ні його розміром, ні особистостями їх власників, ні фінансовою та податковою звітністю.

Реєстрація офшорних компаній проходить дуже швидко. Фірми, що пропонують послуги по їхньому створенню, обіцяють зробити все за 24 години. Для заснування компанії необхідно привести в державні органи й оформити двох людей: директора й одного акціонера – і сплатити реєстраційний внесок. До речі, і директором, і акціонером можуть бути цілком випадкові люди. Фірми-посередники беруться підібрати їх з числа місцевих жителів за дуже помірну плату (близько 300 доларів на рік).

2. Друга група офшорних зон суттєво відрізняється від першої, в основному, набагато менш ліберальним ставленням до офшорних компаній. По-перше, там вони найчастіше не мають можливості відбутися від держави копійчаними щорічними внесками, а сплачують податки, правда, дуже невисокі (зазвичай не більше %). Тому часто ці країни називають «податковими

притулками». По-друге, держава, як правило, достатньо пильно цікавиться особистостями засновників. Треба мати не менше двох акціонерів і двох директорів, дані про яких заносяться до спеціальних реєстрів. І хоча зазвичай ці ролі виконують підставні особи, все одно така процедура не завжди буває приємною для тих, хто вдається до повної конфіденційності свого бізнесу. І, по-третє, необхідно проводити щорічну аудиторську перевірку і надавати звіт фіскальним органам.

На сьогоднішній день серед злочинців, найбільш популярними способами «відмивання» грошей з використанням «коралових» та офшорних компаній є:

- метод зворотної позики;
- маскуванню під прибуток.

**Метод зворотної позики.** Суть методу полягає в тому, що «відмита» готівка повертається і використовується у прихованій формі: позика, інвестиції, зарплата, хабарі, дарування тощо. Ділоком депонує готівку на банківський рахунок однієї з «коралових» або офшорних компаній в країні з пільговим оподаткуванням, де дотримується таємниця банківських внесків. Потім він переказує їх до банку іншої країни. Після чого звертається до банку своєї країни з проханням видати позику, використовуючи як додаткове забезпечення гроші, які знаходяться на депозиті в іншій країні. Гроші стають законними, а наявність процентів знижує податок. Якщо податкові органи вимагають пояснення щодо його несподіваного багатства, він вказує на факт одержання позики. Для надання більшої переконливості своєму поясненню ділоком може заснувати декілька зарубіжних компаній і фірм, які нібито мають активи.

**Метод маскуванню під прибуток.** Різновидами цього методу можуть бути, наприклад, повернення «відмитих» грошей через акції компанії, нерухомість або зароблену ким-небудь валюту в успішній закордонній діловій фінансовій операції. Ділоком сплачує належний податок на трансфінансову операцію і повертає свій «прибуток». Також різновидом методу маскуванню під прибуток є ще один улюблений злочинцями метод «відмивання» коштів – метод придбання товарів та майна. «Коралова» компанія використовує гроші з рахунка у банку для придбання товарів і майна, започатковує законну комерційну справу і далі продає свій бізнес іншій таємно контрольованій «кораловій» компанії. Прибуток акумулюється цією компанією і вкладається на рахунок у банку.

### ***Боротьба з відмиванням «брудних грошей» у світі***

До середини 80-х років ХХ ст. традиційним напрямком боротьби з організованою злочинністю було руйнування постачання продукції (наркотиків) і арешт постачальників – керівників організацій або «ватажків». Із середини 80-х років, що співпало з визнанням відмивання грошей як злочину, пріоритет був відданий слідкуванню за прибутками. Логіка цього нового підходу здається розумною: бажання злочинних організацій – заробляти гроші, таким чином арешт грошей знищує бажання продовжувати незаконний бізнес. І оскільки злочинні організації «відмивають» свої доходи з метою уникнення арешту і конфіскації, зараз ведуться бійки на аренах відмивання грошей, у яких

беруть участь банки, інші фінансові установи, брокери з цінних паперів, електронного переказу грошей, відправники грошових переказів, казино тощо.

Однозначно трактувати дії особи з ухилення від оподаткування можна за зовнішніми проявами цих дій, а саме, за прагненням використовувати матеріальні цінності підприємства не на збільшення його (підприємства) прибутків, а тільки лише з метою особистого збагачення або нейтралізації прибуткового податку. Для маскування відчуженості або ухилення необов'язково фальсифікувати бухгалтерські документи; частіше буває достатньо інших засобів, за допомогою яких ліквідується зв'язок між майном підприємства і самого підприємства. Подібні засоби існують і для вилучення грошей із майна підприємства в «брудних» цілях. Якщо «брудні» гроші, відповідно до викладеного, припускають ухилення від сплати податків, то момент початку утворення «брудних» грошей необов'язково повинен слідувати за моментом ухилення від сплати податків. Усе може відбуватися навпаки. Це впливає з того, що ухилення від сплати податків завершується в той момент, коли була занижена сума, що підлягає оподаткуванню. Але процес утворення «брудних» грошей може початися вже за допомогою порушень в обліку або фальсифікації бухгалтерських даних як підготування до несплати податків, тобто в той час, коли спроба ухилитися від сплати податків ще не зроблена, але вже проведене протиправне підготування до несплати податків, що у будь-якому випадку повинно кваліфікуватися як самостійне порушення податкового законодавства.

У податковому розумінні «брудні» гроші необов'язково повинні складатися з «грошей» як таких. Подібним чином можуть створюватися і «брудні» запаси товарно-матеріальних цінностей. Засобом для досягнення цієї мети звичайно є заниження в інвентарних описах обсягів сировини, що надійшла, напівфабрикатів, готових продуктів або товарів, отриманих для реалізації, і прийом цих занижених обсягів на баланс. Тим самим занижуються також розміри майна і прибутку, отриманого в даному році. Але баланс є баланс, і в поточному році він все одно покаже відповідне збільшення прибутку, тому багато підприємців йдуть на те, щоб і в поточному році вказувати в Інвентарних описах занижені дані, а при наступному продажі цих товарів приховувати прибуток, отриманий від їх реалізації, проводячи ці операції як угоди без оформлення розрахунково-платіжних документів.

Після світової фінансової кризи 2008-2009 рр. міжнародні організації та розвинуті країни посилили тиск на типові й нетипові офшори, щоб зменшити масштаби відмивання грошей та ухилення від сплати податків в світі.

Це почало давати певні позитивні результати. Так, наприклад, Ліхтенштейн скасував закони про банківську таємницю в 2009 р. В травні 2013 р. він оголосив про намір приєднатися до європейської системи обміну даними про податкових ухильників, але на певних умовах: в разі надання можливості таким особам заплатити податки без застосування до них штрафних санкцій. З 2009 р. Швейцарія періодично надає дані про вклади в її банки громадян Німеччини, США, Франції та ряду інших країн, які підозрюються у несплаті податків та відмиванні грошей в своїх країнах.



На початку 2013 р. податкові служби Великої Британії, Франції, Італії, Іспанії та Німеччини отримали доступ до відомостей про власників рахунків, баланси та фінансові операції в банках 6-ти британських офшорів: Бермудських островів, Кайманових островів, Британських Віргінських островів, Ангільї, Монтсеррату, Терксу і Кайкосу.

У травні 2013 р. доступ до даних з цілого ряду «податкових гаваней» надали Німеччині США, Австралія, Велика Британія. Йдеться про банк даних обсягом 400 гігабайтів. Дані стосуються банківських клієнтів з Німеччини в таких офшорах, як: Британські Віргінські острови, Сінгапур, Острови Кука.

В Україні доцільно взяти до уваги пропозицію колишнього народного депутата України О. Бондаря щодо боротьби з офшорами. На його думку, слід змусити всі офшорні компанії, які мають власність в Україні, зареєструватися в нашій країні та повернути до неї гроші з-за кордону. Половину з цих грошей вони, на думку О. Бондаря, повинні сплатити до бюджету, а іншу половину використати для розвитку власного бізнесу в Україні. За оцінкою О. Бондаря, за роки незалежності з України в офшори було виведено більше 100 млрд. дол. США. Враховуючи той факт, що в офшорах знаходяться значні кошти багатьох бізнесменів та політиків при владі, важко надіятися на реалізацію вказаної пропозиції. Разом з тим, в Україні було б доцільним використати досвід США у боротьбі з подібними явищами.

#### *Досвід США у боротьбі з ухиленням від оподаткування та «відмивання» грошей*

У США в основному закони спрямовані на те, щоб зафіксувати рух грошей на ключових стадіях, тобто робиться все можливе для того, аби гроші залишали «слід», за яким можна було б простежити їх шлях у зворотній бік аж до джерела походження.

Як уже зазначалось, злочинці здійснюють велику кількість різних операцій і дій, щоб приховати кримінальне походження коштів. Однак усі вони пов'язані з проходженням грошей через стадії, де можливе їх виявлення, тобто грошова готівка повинна або експортуватися через територіальний кордон, а потім осісти на рахунках в іноземних кредитно-фінансових установах, або повернутися назад, або ж необхідно запевнити вітчизняну банківську установу, що значний вклад грошової готівки є законним.

Отже, ключовими для виявлення операцій щодо «відмивання» грошей є їх основні стадії, по-перше, де готівка входить у вітчизняну кредитно-фінансову систему і, по-друге, де вона перетинає кордон для інтегрування у закордонні фінансові системи, звідки повертається на батьківщину у формі законних переказів.

Ступінь і жорсткість контролю цих етапів у різних країнах неоднакова. Найбільш рішуче у вирішенні цього питання діють Сполучені Штати Америки. Вивчення правової системи США свідчить, що багато положень федерального законодавства, спрямованих на рішучу боротьбу із «відмиванням» грошей були встановлені у зв'язку з прийняттям протягом 1970–1988 рр. п'яти спеціальних законодавчих актів.

Важлива особливість американського законодавства полягає в тому, що не податкове управління повинне довести незаконність джерел доходів фізичної особи, а сам платник податку на вимогу податкових органів зобов'язаний документально підтвердити легітимність походження всіх коштів та майна, що знаходяться у його розпорядженні, а також знаходились у його власності в минулому. Тобто, у сфері оподаткування і підтвердження законності майнових прав законодавство США досить гнучко підходить до застосування відомого принципу презумпції невинуватості і чесна громадськість з розумінням сприймає це «жахливе порушення» прав людини.

За законодавством фінансове розслідування може вестись як відкрито (тобто з викликом підозрюваного на допити до інспектора в податкове управління), так і таємно. Співробітники слідчого відділу можуть для прикриття своєї конспіративної діяльності використовувати документи різних урядових і, у разі необхідності, навіть приватних організацій. Повноваження фінансових інспекторів, передбачені законодавством США, дозволяють їм отримати будь-які види інформації про платника податків. Американські громадяни погоджуються співробітничати з податковим управлінням, оскільки побоюються, що у випадках відмови самі можуть стати об'єктом фінансового розслідування.

### ***Використання послуг платних інформаторів у США у боротьбі з ухиленням від оподаткування***

Слід звернути особливу увагу також і на поширення у США практики використання послуг платних інформаторів, які допомагають викрити порушників податкового законодавства. При цьому добровільні помічники (найчастіше ними бувають колишні дружини, покинуті коханки, заздрісні співробітники, а також пильні сусіди та Інші законослухняні громадяни) отримують до 10 відсотків від суми пені, нарахованої за несплату податків.

Те, що податкові служби у країнах розвинутої ринкової економіки поєднують у собі функції фінансового і правоохоронного органу, в першу чергу пояснюється поширеною практикою ухилення від податків, найбільш характерною для осіб, які мають незаконні «чорні» доходи (членів кримінально-мафіозних угруповань, рекетирів, кілерів, повій, сутенерів, хабарників, шпигунів, шахраїв тощо).

За американськими законами ухилення від сплати податків є серйозним кримінальним злочином. Тому методи фінансового розслідування включають в себе не тільки суто фінансові заходи, такі, як перевірка бухгалтерських книг і звітів, перевірка кредитних документів і банківських рахунків та чеків платника податків. Існують також і спеціальні заходи, характерні для роботи правоохоронних органів. Це таємні спостереження і обшуки, підслуховування телефонних розмов і перлюстрація поштових відправлень, опитування свідків і осіб з оточення підозрюваного та інше.

### ***Відповідальність за податкові правопорушення у США***

У 1986 р. Конгрес США прийняв новий закон про оподаткування, який був спрямований на посилення контролю за доходами населення.

Згідно з цим законом за невірно заповнену податкову декларацію па платника податку може бути накладено штраф до 1 тисячі доларів. За порушення термінів відправки податкової декларації стягується штраф у розмірі 5 відсотків від не сплаченої вчасно суми за кожен місяць заборгованості або за частину місяця. Штраф не повинен перевищувати 25 відсотків від сукупної суми не сплаченого прибуткового податку.

Навмисне заниження величини доходу карається штрафом до 5 тисяч доларів і тюремним ув'язненням до 5 років або тільки тюремним ув'язненням. До того ж, платник податків зобов'язаний сплатити знов нараховані податки, а також пеню у розмірі 50 відсотків від суми нарахованого податку. Підсумовуючи викладене, необхідно зазначити, що найбільш обнадійливим у вирішенні питання застосування до вітчизняних умов досконалих правових механізмів, що ефективно функціонують у США в напрямі максимального обмеження процесів «тінізації», є те, що при мінімальній корекції (що має враховувати певну специфіку національних умов) накопичений у США досвід та правова база можуть бути у стислі строки майже повністю застосовані для обмеження «тіньової» економіки в Україні.

### ***Завдання та запитання для самоперевірки***

1. Що таке податковий тягар?
2. Яка структура податкового навантаження в Україні?
3. Що таке ухилення від сплати податків?
4. Які методи поширення тіньової економіки Вам відомі?
5. Що таке «відмивання брудних грошей»?
6. Які є методи «відмивання брудних грошей» у світовій практиці?

## РОЗДІЛ 5

### ВИКОРИСТАННЯ ДЕРЖАВНИХ ВИДАТКІВ В ЕКОНОМІЧНІЙ ПОЛІТИЦІ ДЕМОКРАТИЧНИХ КРАЇН

#### 5.1. Сутність закону Вагнера та особливості його дії на рубежі ХХ і ХХІ ст.

Розвиток сучасної цивілізації характеризується постійним зростанням суспільних витрат. Цю тенденцію передбачив в кінці ХІХ ст. німецький вчений А.Вагнер. Інколи цю тенденцію називають “законом Вагнера”. Суть закону Вагнера полягає в тому, що розвиток сучасної цивілізації характеризується постійним зростанням суспільних витрат незалежно від соціально-економічного ладу в країні. Суспільна практика ХХ ст. підтвердила тезу А.Вагнера про неухильне зростання суспільних витрат з прогресом людської цивілізації (таблиця 5.1).

**Таблиця 5.1**

**Питома вага державних видатків у ВВП, %\***

Роки	Країна		
	США	Німеччина	Велика Британія
1950	22,3	31,2	33,6
1960	28,1	32,9	33,2
1970	28,1	39,1	37,9
1980	33,4	48,9	44,9
1990	36,0	45,8	42,7
2000	37,4	50,6	46,4

\*Джерело: Фінанси України. – 2002. – №12. – С.43.

Об’єктивними причинами зростання суспільних витрат у порівнянні з приватними є:

1. При зростанні суспільного добробуту і сімейних доходів зростає обсяг видатків на суспільні потреби. Це пов’язано з тим, що еластичність попиту на суспільні блага вище, ніж на приватні.

Вперше різницю в динаміці і рівні задоволення першочергових і соціально-культурних потреб в залежності від рівня сімейного доходу було відкрито наприкінці ХІХ століття німецьким вченим Ернстом Енгелем.

2. Переважне зростання суспільних витрат у порівнянні з приватними пояснюється як кількісними, так і якісними змінами в народонаселенні (зміни у густоті і територіальному розселенні людей, перехід від традиційної сім’ї до сучасної нуклеарної сім’ї, від екстенсивного типу демографічного відтворення до якісно інтенсивного з орієнтацією на відтворення інтелектуального потенціалу та розвиток людської особистості).

3. Зростання суспільних витрат викликається об’єктивними вимогами взаємного доповнення приватнопідприємницьких та спільно-координаційних видів діяльності. Це проявляється у розвитку єдиної інформаційної структури, єдиної інфраструктури з охорони навколишнього середовища тощо.

4. Зростання суспільних витрат пояснюється закономірністю відставання продуктивності праці працівників сфери послуг від продуктивності зайнятих у матеріальному виробництві. У сфері послуг заміна живої праці уречевленою працею йде повільніше, ніж у сфері матеріального виробництва.

5. На зростання суспільних витрат суттєвий вплив здійснюють соціально-політичні фактори, пов'язані із зростанням бюрократичного апарату, зацікавленістю його у своєму розширеному відтворенні.

## 5.2. Сутність держави загального добробуту та зміни в ній у сучасних умовах

Закон Вагнера реалізувався у багатьох країнах, які обрали шлях соціально-орієнтованого ринкового господарства (Скандинавські країни, Німеччина, Швейцарія та інші розвинуті країни.). Про них говорять, що у них існує держава загального добробуту.

*Держава загального добробуту* – це така держава, в якій за рахунок переважно суспільних витрат забезпечуються такі суспільно значимі потреби, як потреба в освіті, охороні здоров'я, пенсійному забезпеченні тощо.

Рівень забезпечення деякими товарами в розвинутих країнах можна відображено в таблиці 5.2.

**Таблиця 5.2.**

**Результати дослідження споживчого попиту в Європі\***  
(дані компанії Forrester Research Ins.)

Найменування	% тих, котрі мають	% тих, котрі бажають придбати
Стаціонарний телефон	93	3
Телевізор	92	4
Відеомагнітофон	83	3
Муз. центр	78	4
Моб. телефон	76	7
Комп'ютер	55	7
Кол. принтер	48	7
Плеєр	47	3
Сканер	31	8
Ігр. приставка	26	8
Відеокамера	24	4
Запис CD-ROM	23	8
Лаптоп	12	4
Плоский телевізор	11	3
Цифр. фотоапарат	11	8
Веб-камера	8	5
Цифр. відеокамера	7	5
Кишеньк. комп'ютер	6	2
MP3-плеєр	4	3

\*Джерело: Дзеркало тижня. – 2000. – 28.12. – С. 12.

Моделями держави добробуту (або соціальної держави) є:

1. Ліберальна (або англосаксонська), яка застосовується в США, Великобританії, ряді латиноамериканських країн. Вона передбачає державні обов'язки з соціального захисту для найбільш уразливих верств населення. Інші громадяни повинні забезпечувати себе самостійно. У системі соціального забезпечення перевага надається трудовій мотивації громадян. Тому в цих країнах більшість населення неприязно ставиться до тих, хто довгий час не працює, а живе на соціальну допомогу.

2. Соціально-демократична (або скандинавська) модель, яка найбільш поширена у Швеції. Тут надається базове забезпечення усім громадянам за рахунок бюджетів всіх рівнів. Вона спрямована на недопущення бідності і забезпечення усім зайнятим громадянам достойного рівня життя. Проблемою цієї моделі є високе оподаткування особистих доходів громадян.

3. Консервативна (континентально-європейська), що поширена в Австрії, Німеччині, Франції, Італії, Греції. Вона побудована на системі соціального страхування з пайовим відрахуванням внесків працюючих і роботодавців. Боротьба з бідністю поєднується з підтримкою високих стандартів життя усіх громадян.

Уряди багатьох розвинутих країн зараз змушені відходити від моделі держави загального добробуту, оскільки на це не вистачає бюджетних коштів, змушує платників податків ухилятися від надмірного оподаткування, збільшує тіньову економіку (прикладі: Голландія, Німеччина, Швеція тощо).

*Про проблеми держави добробуту в Швеції*

Іноземці часто ідеалізують шведську "державу добробуту", але слід брати до уваги той факт, що країна протягом 30-ти останніх років ХХ ст. незмінно поступалася у розвитку економіці сусідніх країн. У 1970 році Швеція посідала четверте місце в світі за рівнем ВВП на душу населення, а 2002 р. їй належало 17-е місце серед країн Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР). Щороку показники економічного зростання Швеції відстають в середньому на 1% від показників інших країн Заходу. Одна із причин цього полягає в тому, що Швеція, як і раніше, є одним із лідерів за розмірами податків, а державні витрати становлять майже 60% ВВП. Тому прихід до влади в 2006 р. ліберальних політиків означав для Швеції оптимізацію державних видатків, приватизацію ряду державних підприємств, підвищення конкурентноздатності економіки країни, обмеження деяких соціальних пільг.

Сутність *сучасної моделі розподілу* в розвинутих країнах полягає у поєднанні рівності всіх перед законом і включає механізм перерозподілу доходів за допомогою прогресивного оподаткування і трансфертних платежів. Цю модель називають змішаною, оскільки вона поєднує елементи ліберальної та соціальної моделей розподілу. Вона домінує у більшості країн світу, хоча в одних країнах ця модель базується на ліберальній, а деяких на соціальних моделях розподілу.

Складовими змішаної моделі розподілу є:

1. Програми з створення реальних рівних стартових можливостей (в т.ч. за допомогою державних програм розвитку людського капіталу).

2. Програми підтримки малого і середнього бізнесу.
3. Політика високих податків на спадщину та майно.
4. Антимонопольна політика.
5. Надання гарантій соціального захисту з боку держави тощо.

Видами моделей розподілу в ринковій економіці є:

1. Ліберально-ринкова модель.
2. Соціально-ринкова модель.

Ці моделі мають, крім усього іншого, і національну специфіку (в США вона інша, ніж в Німеччині).

До *ліберально-ринкової* відноситься насамперед американська модель розподілу. Її основним принципом є принцип індивідуальної відповідальності за рівень життя окремого громадянина.

До *соціально-ринкової* моделі відноситься передусім німецька модель розподілу. Її основним принципом є принцип колективної відповідальності за рівень життя окремого громадянина (або суспільний принцип солідарності). Тобто, тут громадяни отримують більшу допомогу за рахунок бюджету, а наголос тут робиться на дотриманні єдиного державного мінімуму доходу для всіх членів суспільства.

Так, частка соціальних виплат і податків у сукупному ВВП країн ЄС за період з 1970 по 1992 р. зросла з 34,4% до 40%, в той же час у США вона залишалась незмінною (біля 30%).

Крім цього, податкові і соціальні виплати складають біля 40% всіх видів видатків на робочу силу в ЄС, що значно вище, ніж в США.

*Специфіка трансфертів у США.* Вимогам ринкової справедливості відповідає організація трансфертних платежів у США за цільовими програмами незалежно від рівня доходу (пенсійні й страхові внески насамперед). На думку американців, ці виплати є грошовою компенсацією їх попереднього трудового і підприємницького внеску.

У зарубіжній фінансовій науці аналіз видаткової частини бюджету країни займає провідне місце. Він дає змогу оцінити ефективність дій держави в проведенні економічної політики. Для цього використовуються деякі показники:

- 1) державна квота;
- 2) частка видатків на соціальний захист у ВВП країни.

Важливим показником, що характеризує ефективність трансфертної діяльності держави є так звана державна квота.

*Державна квота* – це питома вага сукупних витрат держави у ВВП. Вона показує місце держави в системі ринкових відносин і в певній мірі дозволяє визначити тип ринкової моделі країни.

Іншим важливим відносним показником, що характеризує ефективність видаткової діяльності держави, є *частка видатків на соціальний захист у ВВП*. Головне, щоб вона була оптимальною і стимулювала до праці і сплати податків.

Аналіз цієї частки проводиться в декілька прийомів:

по-перше, розраховується в цілому питома вага соціальних трансфертів у ВВП;

по-друге, частка виплат по соціальному страхуванню у ВВП;  
по-третє, виплати по соціальному страхуванню без урахування виплат по страхуванню по безробіттю;  
по-четверте, розраховується частка соціальних виплат місцевих бюджетів у ВВП.

У багатьох розвинутих країнах Європи, як вважають багато дослідників цих процесів, соціальний захист безробітних, пенсіонерів тощо є надмірним.

#### *Приклади надмірності в соціальному захисті в Голландії*

У середині 90-х років ХХ століття в Голландії окрім обов'язкової для всіх пенсії за віком (після 65 років) і заробленої пенсії, а також соціальної допомоги в разі вимушеного безробіття або непрацездатності, були й такі, які викликали сумнів у їх доцільності у багатьох жителів цієї країни. Серед них:

- 1) 8% від річного доходу безробітному виплачували на відпустку;
- 2) частина квартплати безробітного не повинна була перевищувати третини його місячного прибутку (різницю доплачувала держава);
- 3) була можливість оголосити себе непрацездатним і потім усе життя жити в режимі безробітного, використовуючи різні форми допомоги по безробіттю (в тому числі названі вище).

Ці та подібні заходи провокували окремі групи громадян на "втечу від роботи", оскільки держава належним чином фінансувала тих, хто не дуже хотів працювати.

### **5.3. Особливості реформування пенсійного забезпечення в зарубіжних країнах: досвід для України**

Дуже складною політико-економічною проблемою для влади і опозиції в Україні є визначення додаткових джерел фінансування пенсійних виплат, оскільки за рівнем пенсій наша країна займає останні місця в Європі. В цьому плані заслуговує на аналіз досвід тих країн, які вже провели пенсійні реформи.

Системи пенсійного забезпечення бувають двох видів: розподільчі й накопичувальні. Найбільшим недоліком розподільчої системи є відсутність гарантій виплати пенсій, як на сьогодні, так і в майбутньому, в той час як накопичувальна система має високий рівень гарантій.

В більшості розвинених країн прийнята «трьохступенева» система пенсійного страхування, яка включає:

- обов'язкову державну систему перерозподілу пенсійних коштів всередині покоління і між поколіннями з метою запобігання та зниження рівня бідності серед пенсіонерів;
- обов'язкову накопичувальну систему, у якій пенсія залежить від накопичених на індивідуальних рахунках пенсіонерів коштів та інвестиційних доходів недержавних пенсійних фондів;
- добровільне приватне страхування пенсій в спеціалізованих страхових організаціях.

**Німеччина.** У Німеччині існує низка окремо функціонуючих систем захисту старості, що загалом становлять триступеневу систему пенсійного



забезпечення. До першого рівня належить система пенсійного страхування працівників, котрі працюють за наймом, і деяких категорій самозайнятого населення (художники, публіцисти, ремісники); система пенсійного забезпечення чиновників; допомога по старості для фермерів і система пенсійного забезпечення осіб «вільних професій» (лікарів, нотаріусів, аптекарів тощо).

Пенсія, яка виплачується по системі обов'язкового страхування, достатня для того, щоб забезпечити нормальне життя пенсіонерам, особливо якщо в людини великий виробничий стаж, упродовж якого і провадилися обов'язкові відрахування до пенсійної системи. Всі інші форми забезпечення старості є добровільними.

Розмір пенсії за обов'язковим пенсійним страхуванням залежить від розміру зарплати, з якої щомісяця утримується 19,2% страхового тарифу. Причому особи, які працюють за наймом, сплачують половину страхового внеску самостійно, а половину платить підприємство, на якому вони працюють.

До другого рівня належать системи пенсійних виплат від підприємств. Компанії самостійно вирішують, чи будуть вони виплачувати співробітникам, які досягли пенсійного віку, пенсії й у якому розмірі. Якщо загалом на підприємстві не передбачено пенсійне забезпечення працівників, то для осіб, котрі становлять інтерес для роботодавця, може в індивідуальному порядку укладатися трудовий договір, у якому передбачатимуться умови і розміри виплати «професійної» пенсії.

До третього рівня пенсійного забезпечення в Німеччині належать приватні пенсійні програми. Яким чином і в яких обсягах людина буде забезпечувати собі безбідне існування на схилі років залежить від неї. Це може бути вкладення коштів у покупку нерухомості чи цінних паперів, довготермінові ощадні вклади. Але найчастіше німці обирають договори про страхування життя з можливістю нагромадження коштів для наступного пенсійного забезпечення. Близько 80% усього населення Німеччини мають страхові поліси.

Така модель пенсійного забезпечення успішно використовується і в Австрії, Італії, Франції та інших західноєвропейських країнах.

**США.** У Сполучених Штатах Америки успішно функціонують державна й приватна системи пенсійного забезпечення, що поділяються на два типи: накопичувальна і розподільча.

За розподільчою системою пенсіонери отримують не накопичені самостійно гроші, а гроші працюючого населення країни, що сплачує пенсійні внески у відповідні фонди. За принципом обміну коштами між поколіннями побудована найбільша державна пенсійна система США – Загальна федеральна програма (ЗФП), що почала працювати в 1935 році. Розмір безпосереднього пенсійного внеску в ЗФП становить 10,7% від щомісячного доходу працівника. Причому сплачується внесок у рівних частках найманими працівниками і компаніями

Всі інші американські як державні, так і приватні програми (фонди) із забезпечення старості побудовані за принципом нагромадження коштів. Такі

фонди, крім своєї соціальної функції, забезпечують і довгострокові інвестиції в економіку США. Три чверті працівників є учасниками накопичувальних пенсійних систем. Нагромадження в цих фондах стрімко зростають.

У США 41% працюючого населення країни охоплено приватними пенсійними компаніями.

Накопичувальні програми в США поділяються на два типи: з установленими виплатами і з установленими внесками. Перші гарантують працівникам пенсії в розмірі відповідно до рівня зарплати й пенсійних внесків. Як правило, такі програми використовуються підприємцями. Наймані робітники віддають перевагу програмам із установленими внесками, що сплачуються в рівних частках співробітником і його роботодавцем. Крім цього, працівники прагнуть відкрити й особистий накопичувальний рахунок. Таким чином, американець забезпечує собі три пенсії: державну, приватну за місцем роботи і приватну індивідуальну.

**Чилі.** Реформування пенсійної системи почалося в Чилі в 1981 році. Суть реформи полягала в тому, що, з одного боку, держава гарантувала громадянам, які вийшли на пенсію, певні пенсійні виплати (так звана солідарна система), а з іншого боку, держава ввела обов'язкове страхування громадян, яким до виходу на пенсію було ще далеко, у створених до того часу приватних пенсійних фондах.

До початку реформування в Чилі існувала система пенсійного забезпечення, що передбачала участь кожного працівника за професійною ознакою. Іншими словами, кожний працівник повинен був сплачувати пенсійні внески в касу свого підприємства. На той час в країні існувало майже 30 таких «професійних» кас. Внески в кожен з них були різні (на деяких підприємствах вони сягали до 50% від заробітку працівників), що відображалося на розмірі пенсій. Впливали на розміри пенсійного забезпечення і розходження в термінах виходу на пенсію, що визначалися роботодавцем конкретного підприємства. У результаті цього 70% чилійців-пенсіонерів хоча і сплачували внески впродовж своєї трудової діяльності, але одержували мінімальну пенсію.

Після проведення пенсійної реформи в Чилі почала діяти система обов'язкового страхування працівників. Вони були зобов'язані сплачувати 10% від свого заробітку в обраний ними приватний пенсійний фонд, починаючи з моменту першого працевлаштування і до виходу на пенсію (65 років для чоловіків і 60 років для жінок). Застрахований працівник міг у будь-який момент поміняти фонд, зберегти при цьому право на накопичений до цього капітал. Крім пенсійного страхування, законодавством передбачалося й обов'язкове страхування робітників у розмірі 3% від щомісячного доходу на випадок утрати працездатності чи втрати годувальника.

Застрахована особа по досягненні пенсійного віку отримувала право вибору. По-перше, громадянин міг використовувати накопичений капітал для забезпечення собі довічної пенсії, по-друге, укласти договір зі страховою компанією й одержати гроші частинами в обумовлений термін чи одержати якусь частину грошей відразу, а залишок коштів на особовому рахунку

використовувати як пенсію. При цьому її розмір не мав бути нижчим 70% від одержуваного перед пенсією доходу.

Якщо з якихось причин недержавний пенсійний фонд не міг виплачувати пенсію застрахованій особі, то держава брала на себе відповідальність за пенсійне забезпечення цієї людини. При цьому розраховувати на одержання гарантованої мінімальної пенсії могли особи, які впродовж 20 років сплачували страхові внески. Для інвалідів термін скорочений наполовину (10 років).

Крім недержавної пенсійної системи, у Чилі дотепер існує і солідарна пенсійна система. У ній беруть участь близько 200 тисяч працівників, які ще не досягли пенсійного віку.

Розмір пенсій, що забезпечують недержавні пенсійні фонди, залежить від співвідношення росту зарплат і процентної ставки на ринку позичкового капіталу. Чилійським законодавством передбачено право пенсійних фондів інвестувати кошти, отримані в результаті сплати страхових внесків, як на внутрішньому, так і на міжнародному ринку позичкових капіталів.

Наразі в Чилі кошти недержавних пенсійних фондів складають близько 40% ВВП, їх основний капітал перевищив \$20 млрд. Учасниками недержавної пенсійної системи є близько 60% громадян країни.

Поширеною є практика, коли співробітники, які з причини недостатніх фінансових ресурсів не можуть сплачувати страхові внески, домовляються з роботодавцями про декларування лише частини їхніх доходів, з якої і проводяться виплати.

**Угорщина.** Формально сучасна пенсійна реформа розпочалася у 1991 р. з відповідної постанови угорського парламенту, яка частково змінила чинну солідарну систему. Так, було збільшено тривалість трудового страхового стажу, необхідного для призначення пенсії; збільшено кількість років за які потрібно враховувати заробіток; введено обмеження доходу для розрахунку пенсії. Після двох років інтенсивної роботи восени 1993 р. було прийнято Закон про каси добровільного взаємного страхування, який дозволив заснування та діяльність з 1994 р. добровільних приватних пенсійних кас. Однак державна солідарна пенсійна система залишалася незмінною ще до кінця 1997 р.

В 1998 р. Угорщина першою серед постсоціалістичних країн розпочала радикальну пенсійну реформу. Були запроваджені такі реформаторські заходи:

- домінантною залишається система, заснована на соціальному страхуванні та солідарності, тобто система виплат із поточних надходжень (1-й рівень);

- соціальне страхування доповнюється механізмом як обов'язкових (2-й рівень), так і добровільних (3-й рівень) особистих пенсійних заощаджень, що накопичуються в приватних неприбуткових пенсійних касах (фондах);

- пенсійний вік поступово зростатиме з 55 та 60 років для чоловіків і жінок, відповідно, та до 62 років для обох статей з 2009 р.;

- щорічна індексація поточних пенсій повинна проводитись на основі і швейцарської формули (з 2000 р.), за якою братиметься половина змін індексу споживчих цін і половина змін середньої заробітної плати в промисловості;

- розширюватиметься база для оподаткування заробітної плати з метою залучення всіх доходів, аналогічних заробітній платі;

- обсяг податку на заробітну плату становив 30% , який розподілявся між першим і другим обов'язковими рівнями таким чином: у 1998-1999 рр. - 6% зарплати осіб, які є учасниками нової системи, перераховувалося на індивідуальні ощадні пенсійні рахунки. З 2000 р. і далі цей показник становить 8% заробітної плати. Ці внески стягуються з заробітної плати працюючих і не оподатковуються. Решта - внески роботодавців (24% у 1998 та 1999 рр. і 22% у 2000 р.);

- оподатковується лише частина заробітної плати, що не перевищує 2,5% середньої зарплатні;

- нова пенсійна система є обов'язковою для тих, хто вперше починає працювати, для вже працюючих вступ до нової системи добровільний;

- надаватиметься мінімальна гарантія виплат для осіб, які були в новій системі принаймні 15 років.

У результаті очікується, що:

- реформи поступово зменшать обсяг солідарної пенсійної системи негайних виплат (1-й рівень), а отже, в перспективі, і дефіцит державного бюджету;

- реформи значно збільшать обсяг внутрішніх приватних заощаджень;

- розмір пенсій буде тісніше пов'язаний з величиною доходів, які є базою для розрахунків;

- приватно визначена пенсія (на основі внесків) повинна в більшості випадків компенсувати скорочення солідарної пенсії, яка визначається урядом, а отже, пенсіонери будуть краще забезпечені;

- кожен другий зайнятий добровільно мав стати членом обов'язкової пенсійної каси до 2001 р., а кожен четвертий буде учасником добровільної пенсійної каси;

- середній рівень пенсій не повинен бути нижчим за рівень, який сформувався до пенсійної реформи, тобто 55-65 % середньої заробітної плати (доходу);

- система гарантує виплату пенсій особам, які раніше вийшли на пенсію;

- щорічне збільшення їхньої пенсії буде пропорційне економічному зростанню, що компенсує зміни реальної вартості пенсій.

Для тих осіб, які за віком не можуть вибрати систему змішаного пенсійного страхування (тобто народилися до 1952 р.), або для тих, хто не захотів перейти до нової системи страхування, з 2009 р. виплати планувалося здійснювати на основі модернізованого варіанта чинної системи пенсійного забезпечення. До цього терміна в ній не передбачалося корінних змін, за винятком вікового цензу виходу на пенсію (62 роки).

Досвід Угорщини свідчить, що реформи соціального забезпечення, які стосуються добробуту людей, не можна робити без громадської підтримки, адже це основа успіху. Якщо відсутнє взаєморозуміння між урядом і парламентом, а уряд прагне провести пенсійну реформу, потрібно спочатку подати усю інформацію про цю реформу населенню, тобто провести

фундаментальне обстеження громадської думки, щоб визначитись, яку реформу підтримає більшість. Такий моніторинг необхідно проводити постійно під час підготовки та проведення реформи. Все це потрібно врахувати політикам в Україні, оскільки наша країна тільки починає цей складний процес.

Разом з тим, фінансова криза 2008-2009 рр. змусила уряд Угорщини в 2010 р. вдатися до державної приватизації недержавних пенсійних фондів, щоб зменшити державний борг.

**Польща.** Процес реформування пенсійного забезпечення в Польщі передбачає трирівневу систему формування пенсійних фондів. Перший із них являє собою обов'язкову державну пенсійну систему, яка охоплює всіх громадян країни. Вони сплачують обов'язкові пенсійні внески, які надходять до Управління соціального страхування, що має урядові гарантії платоспроможності.

У рамках другого пенсійного рівня діють приватні відкриті пенсійні фонди, до яких громадяни сплачують обов'язкові пенсійні внески. Фондами управляють польські і закордонні фінансові інститути, які спеціалізуються на інвестиціях на ринку цінних паперів.

Третій рівень пенсійної системи Польщі надає можливість кожному учаснику робити добровільні пенсійні внески, які надходять на рахунки комерційних страхових установ. Ці внески можна робити як в індивідуальному порядку, так і в рамках спеціальної Пенсійної програми для працевлаштованих громадян Польщі.

Запропонована пенсійна система відрізняється від попередньої тим, що має яскраво виражений страховий характер, оскільки величина майбутньої пенсії безпосередньо залежить від величини внеску. Кожен внесок у систему служить отриманню певних прав чи накопиченню пенсійного капіталу.

Залежно від віку майбутні пенсіонери були поділені на три групи:

- особи, що досягли 51 року і старші (тобто ті, що народилися до 1949 р.), продовжували залишатися в рамках старої системи, отримавши можливість додаткового страхування, наприклад у рамках пенсійної програми для робітників і службовців;

- особам у віці від 31 до 50 років (тобто тих, хто народився 1949-1968 рр.) було надано право вибору: залишити всю суму внесків на I ступені або перевести її частину на II ступінь;

- на осіб, яким виповнилося 30 років і молодших (тобто тих, хто народився після 1968 р.), в обов'язковому порядку поширюється дія нової системи.

Пенсійним віком у Польщі нині є 65 років для чоловіків та 60 для жінок. Зараз планується поступове зрівняння пенсійного віку чоловіків та жінок до 67 років, що триватиме аж до 2024 р., шляхом подовження пенсійного віку на півроку щорічно. Подібний принцип було б доцільно запровадити і в Україні, але поки наші політики не пішли повністю на такий крок, хоча він фінансово виправданий. У нашій країні влада пішла на поступове підвищення пенсійного віку для жінок до 60 років з 2011 р.

Разом з тим, фінансова криза 2008-2009 рр. змусила уряд Польщі в 2010 р. піти на часткову державну приватизацію недержавних пенсійних фондів, щоб зменшити державний борг. У той же час, уряд Польщі взяв на себе зобов'язання проіндексувати залучені з пенсійних фондів кошти та виплатити відповідні пенсії у встановлені терміни.

**Словаччина.** Започаткування реформи системи пенсійного забезпечення Словацької Республіки було безальтернативним рішенням, оскільки співвідношення між працюючими та пенсіонерами постійно скорочувалось. Зростання кількості пенсіонерів випереджало зростання кількості працюючих з тенденцією до збільшення різниці між ними на користь перших. Словаччина вдалася до ґрунтовної пенсійної реформи 2004 року. Основний її чинник - поширене невдоволення рівнем життя пенсіонерів. Державний пенсійний фонд з 1997 року мав постійний дефіцит грошей, що спричинило неухильне зниження реальних пенсій. Середня пенсія за віком у 2002 році становила 157 євро, що склало приблизно 45% середньої заробітної плати в економіці країни проти 54% від середньої заробітної плати у 1991 році.

Колишня система мала високий рівень перерозподілу. Різниця між найнижчою та найвищою пенсіями була мінімальною. Ця система була доброю лише для працівників з низьким рівнем доходу та «тіньовиків», які сплачували мінімальні внески. Ця тенденція посилилася ще більше через процес глобалізації, який надає можливості тим, хто мав велику зарплату, взагалі уникати сплати внесків до цієї системи.

Різне збільшення безробіття наприкінці 1990-х років разом з очікуваною демографічною кризою викликало необхідність реформування системи.

Взявши до уваги рекомендації Світового банку і вивчивши досвід реформування в Польщі й Угорщині, новий уряд Словаччини вирішив побудувати трирівневу пенсійну систему з додатковим соціальним забезпеченням для громадян з дуже низькими пенсіями.

Колишню солідарну систему було поділено на обов'язкове соціальне страхування (перший рівень) та обов'язкове заощадження – власний пенсійний рахунок (другий рівень), що доповнювалися менш масштабною системою добровільних заощаджень (третій рівень). Третю добровільну систему складає індивідуальне додаткове страхування.

Першою основою пенсійного забезпечення є державна пенсійна система. Солідарну складову було чітко відокремлено та урізано до гарантування мінімального прожиткового рівня, який фінансується за рахунок внесків.

Реформування першого рівня призвело до запровадження таких основних новацій, як поступове підвищення пенсійного віку в середньому з 55 років для жінок (в залежності від кількості дітей) і з 60 років для чоловіків до 62 років для представників обох статей.

Усі чоловіки виходять на пенсію у віці 62 роки уже з 2006 року.

До запровадження пенсійної реформи жінка мала право на одержання пенсії за віком, якщо: 1) має трудовий стаж 25 років;

2) після досягнення: •53 років (якщо виховала п'ять та більше дітей); •54 років (якщо виховала троє або четверо дітей); •55 років (якщо виховала двоє дітей); •56 років (якщо виховала одну дитину); •57 років.

Після запровадження пенсійної реформи для жінок пенсійний вік виходу на пенсію підвищується на дев'ять місяців на рік поступово до 62 років. Починаючи з 2015 року жінки виходитимуть на пенсію в 62 роки, як і чоловіки.

*Нова формула розрахунку пенсій в Словаччині.* Порівняно зі старою, нова формула розрахунку пенсій надає вищі пенсії тим, хто заробляв більше та сплачував більші внески упродовж всього робочого стажу, й навпаки. Рівень перерозподілу зменшуватиметься впродовж трирічного перехідного періоду. Нова схема розрахунку повинна збільшити мотивацію до сплати внесків і ліквідувати уникнення сплати внесків. Відповідним чином така система ставить під загрозу малозабезпечених громадян, які отримуватимуть значно менші пенсії. Передбачається, що вони також отримуватимуть допомогу з державного бюджету. Загальний розмір страхового пенсійного внеску складає 28,75% (база нарахувань - нарахована заробітна плата. Роботодавці та працівники платять відповідно 21,75% і 7%).

*Нова індексація призначених пенсій в Словаччині.* Це так званий «швейцарський метод», що означає автоматичну щорічну індексацію пенсій з 1 липня за середньозваженим зростанням індексу споживчих цін (інфляції) та зростанням середньої номінальної заробітної плати в економіці, індекс складає середню величину від щорічної інфляції та росту середньої номінальної заробітної плати в економіці.

*Ранній і пізній вихід на пенсію в Словаччині.* На відміну від колишньої системи реформована солідарна система дозволяє більш ранній і пізній вихід на пенсію. За кожний місяць виходу на пенсію раніше встановленого віку пенсія зменшується на 0,5%, а за кожний місяць виходу на пенсію пізніше встановленого віку пенсія зростає на 0,5%.

Хоча нова солідарна система в Словаччині посилює мотивацію, вона не реагує автоматично на зміни в зайнятості. Останні мають великий вплив на обсяги пенсійних внесків і є основним обмеженням для розміру пенсій. Однак, ані нова формула розрахунку пенсій, ані нові правила індексації не відображають ці зміни, і система продовжує надавати не гарантовані обіцянки. З огляду на демографічні очікування, ця проблема може знову з'явитися вже 2015 року. Це потребуватиме ще однієї реформи солідарної системи, включаючи кілька варіантів, серед яких подальше підвищення пенсійного віку, підвищення розміру внесків, зміни до формули розрахунку пенсій та зміни до правил індексації пенсій (наприклад, лише за інфляцією, що, як очікується, буде нижчою за зростання зарплати). Цей погляд підтримує Організація економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР).

Реформована солідарна пенсійна система передбачає пряму залежність між сумою пенсійних виплат і внесків. Стаж роботи та рівень заробітної плати враховується при обчисленні пенсій.

З 1 січня 2005 року в Словаччині було запроваджено другий рівень пенсійної системи - обов'язкову накопичувальну схему зі встановленими

внесками. Усім громадянам, молодшим за визначений вік (приблизно до 52 років), було дозволено зробити вибір до червня 2006 року - вступати до накопичувальної системи чи ні. Так звана капіталізована система буде вигідна не для кожного громадянина. Все залежить від часу, протягом якого він буде заощаджувати на пенсію. Завести власний рахунок не можуть ті, хто на пенсію має заощаджувати менше десяти років. Згідно з розрахунками Міністерства праці, соціальних справ та сім'ї Словацької Республіки, вони б не встигли таким чином заощадити навіть на пенсію, яка б дорівнювала сумі, що в 1,2 рази перевищувала б прожитковий мінімум, склавши таким чином найменший рівень пенсійного забезпечення. Молоді люди, які вперше станом на 01.01.2005 року починають працювати, зобов'язані робити внески до другого рівня обов'язково. Розмір пенсійного внеску до накопичувального рівня складає 9%. Учасниками другого рівня стали 1,1 млн. осіб, або 50% від працездатного населення.

**Болгарія.** Основними цілями пенсійної реформи 1999 року в Болгарії були досягнення більш високого ступеню соціальної справедливості в пенсійному забезпеченні, покращання матеріального становища нинішніх та майбутніх пенсіонерів, фінансова стабілізація системи в короткостроковому та довгостроковому плані.

Стратегією проведення пенсійної реформи стали упорядкування існуючої однорівневої солідарної перерозподільної системи та створення дворівневої системи накопичувального типу, а також створення трирівневої пенсійної системи змішаного типу; I рівень - перерозподільний; II та III рівень - накопичувальні. Однак основними принципами пенсійної реформи залишається збереження провідної ролі солідарної суспільної системи, заснованої на перерозподільному принципі пенсійного забезпечення, та створення накопичувальної системи як додаткової частини складової системи II та III рівня.

Болгарська пенсійна модель сьогодні складається з наступних рівнів:

I рівень - обов'язкове соціальне забезпечення - перерозподільна система, якою опікується Національний інститут соціального забезпечення;

II рівень - додаткове обов'язкове пенсійне забезпечення. Для цього створена накопичувальна система з особовими рахунками, у якій передбачена обов'язкова участь народжених після 31.12.1959 року та застрахованих в універсальних пенсійних фондах та для професій, які передбачають більш ранній вихід на пенсію - професійні пенсійні фонди;

III рівень - додаткове добровільне пенсійне забезпечення - накопичувальна система з особовими рахунками, започаткування якої відбулося з 1994 року.

Отже, досвід зарубіжних країн та законодавчі умови системи державного і недержавного пенсійного забезпечення в Україні надають можливість для визначення рекомендацій щодо забезпечення ефективного функціонування та успішного реформування пенсійної системи загалом.

Під час запровадження в Україні нової системи пенсійного забезпечення особливу увагу слід приділити реформуванню солідарної системи (перший



рівень), створенню обов'язкової накопичувальної системи (другий рівень) та розвитку добровільної накопичувальної системи (третій рівень).

Зміст реформування солідарної системи лежить, з одного боку, у забезпеченні базових принципів соціальної рівності, однакової для всіх для захисту від бідності в похилому віці, поступового підвищення розмірів пенсій відповідно до державних соціальних гарантій, а з іншого, у ліквідації соціальних відмінностей, пільг і привілеїв. За таких умов солідарна система зможе забезпечити мінімальний статок на старість усім, хто працював.

Виходячи зі змін у пенсійному законодавстві багатьох постсоціалістичних країн після 2008-2009 рр., ряд відомих українських вчених, в тому числі академік НАН України Е. М. Лібанова, виступають проти створення в нашій країні Накопичувального пенсійного фонду, оскільки це може призвести до нестачі коштів у Пенсійному фонді України. Крім того, політики при владі не зможуть ефективно використати кошти Накопичувального фонду (практика розбазарювання державних коштів при підготовці до Євро-2012 яскраво це підтвердила), що призведе до зменшення нарахованих пенсій. В кінцевому підсумку все це може призвести до соціальних потрясінь в Україні у майбутньому.

#### **5.4. Проблеми фінансування малозабезпечених верств з бюджету**

Виділяють два підходи до визначення бідності:

- 1) американський;
- 2) європейський.

У США, на відміну від Західної Європи, бідність розглядається як тимчасове явище, яка може бути викоріненою (по відношенню до безробітних, інвалідів, дітей у неблагополучних сім'ях). Цим категоріям населення вважається необхідним надавати соціальну допомогу з боку держави. У Європі наголос робиться на соціальній допомозі всім, хто має дохід, менший за прожитковий мінімум. Подібний принцип декларовано і в Україні, але для цього не вистачає фінансових ресурсів. Періодичне збільшення доходів малозабезпечених верств населення (особливо перед виборами), як правило знецінюється інфляцією.

Позитивними наслідками бюджетного фінансування бідних верств є:

1. Цим забезпечується досягнення політичної стабільності у розвинутих країнах.
2. Дітям з малозабезпечених сімей, які мають певні здібності, державою створюються умови для продовження навчання у вищих навчальних закладах.
3. Медичне обслуговування охоплює всі верстви населення, в тому числі бідняків та членів їх сімей, стримуючи поширення інфекційних хвороб, СНІДу тощо.
4. Пенсіонерам забезпечується прийнятний рівень життя.

В цілому таким чином розвинуті країни зменшують соціальну напругу в суспільстві, яка може перерости у страшні стихирі вияви протесту тощо.

### *Про деякі особливості життя пенсіонерів у ФРН*

Якщо в людини маленька пенсія, то в Німеччині вона одержить все необхідне від держави для гідного життя. Але перед цим соціальні працівники з'ясовують, чи можуть такому пенсіонерові допомагати його діти. Якщо так, а вони не роблять цього добровільно, то їм доведеться виділяти частину коштів на утримання батьків примусово. Якщо діти не можуть цього зробити, то турботу про їхніх батьків беруть на себе держава і добродійні організації. Якщо пенсіонер не здатен самостійно себе обслуговувати, то йому призначаються помічники: хтось купує йому продукти, хтось готує їжу, купує його і перебілизну, супроводжує до лікаря або на прогулянку. Крім того, в Німеччині досить широка мережа так званих альтергеймів для пенсіонерів (або пансіонатів). Залежно від розмірів пенсії людина знімає у них або великі апартаменти, або – одну кімнату з душем. Зрозуміло, що Україна поки не може дозволити собі таких витрат на утримання пенсіонерів, але всім політичним силам треба звернути увагу на складний матеріальний стан більшості пенсіонерів, які є досить активними виборцями. Це особливо проявилось на виборах до Київської міськради 2008 р., де перемогу здобув Блок Л. Черновецького, який найкраще врахував запити старшого покоління.

В соціальній політиці політикам при владі треба також враховувати й так званий «ефект кобри».

«Ефект кобри» полягає в неефективності окремих рішень влади, які приводять до протилежних наслідків, а не тих, що очікувала влада.

Назва цього ефекту пішла з невдалої політики англійської колоніальної адміністрації винищити індійських кобр руками місцевого населення. Колонізатори запропонували винагороду за голову кожної змії, що спочатку дало певний результат. Але в міру успіху заробітки бідних індійців стали падати, що змусило їх вирощувати змії на забій. Зрозумівши, що ідея провалилася, англійці скасували винагороду. А так як вбивати тварин для місцевих жителів – гріх, то вони просто випустили змії на волю. Тож їх стало ще більше, ніж було, не кажучи вже про дарма витрачені гроші.

Негативні наслідки бюджетного фінансування бідних у розвинутих країнах.

1. Організація управління трансфертними платежами є досить дорогою справою для державного бюджету. Так, в США в 1968 р., на ці платежі припадало 37% видатків федерального бюджету.

2. Сильна бюрократизація організації трансфертних платежів, наявність багатьох нормативних документів, які досить часто суперечать один одному. В США, в середині 80-х років, у системі перерозподілу було зайнято біля 400 тисяч державних службовців, що вимагало значних витрат з бюджетів всіх рівнів на їх утримання.

3. Системи пенсійного забезпечення сприяють скороченню сукупної норми нагромадження населення, оскільки населення вкладає гроші не в акції промислових компаній, а в пенсійні, медичні фонди тощо, які є менш ризикованими.

4. Програми допомоги в США у 80-х роках ХХ ст. неповній сім'ї (ПДНС)

вели до розпаду деяких сімей, оскільки:

- сприяли уходу з сім'ї одного з безробітних батьків, щоб сім'я могла отримувати допомогу від держави;
- сприяли зростанню позашлюбних дітей (так, в США, половина матерів, що отримувала вказані допомоги, мала позашлюбних дітей; велика кількість дівчат-афроамериканок старших класів (18-19 років) ставала матерями-одиначками і кидала навчання, отримуючи трансфертні допомоги на дітей).

5. Формування споживацьких настроїв у частини населення, коли можна довго жити за рахунок різних форм соціальної допомоги, не шукаючи роботу. Передусім, як відмічають зарубіжні вчені, це характерно для частини афроамериканців і латиноамериканців в США, турок у Німеччині, алжирців у Франції, а також для частини вихідців з колишнього СРСР та Східної Європи. На жаль, як відмічають соціальні працівники та волонтери, подібна поведінка є характерною й для частини переселенців з Донбасу (як для тих, хто переїхав в інші регіони України, так і в Росію). Всі ці недоліки трансфертних платежів вимагають пошуку нових підходів до державного забезпечення соціальних гарантій, оптимізації їх фінансування.

#### *Про посилення контролю над доходами бідних в США*

До 2000 року американські податківці приділяли основну увагу багатим людям, перевіряючи кожну восьму декларацію, яку заповнив власник річного доходу більше 100 тисяч доларів. А з 2002 року вони серйозно зайнялися тими, чий річний дохід нижче 25 тисяч доларів, тобто – бідняками за стандартами США. Таких декларацій тепер буде перевірятися на 30% більше, ніж раніше, але все ж таки мало – всього 1,36% від загальної їх кількості. Це робиться тому, що Конгрес США дуже непокоїться фактами шахрайства при отриманні допомоги представниками бідних верств населення, які примудряються ховати свої хай і невеликі доходи.

У сучасних умовах у розвинутих країнах сформувався новий підхід до розподільчої політики, яка включає два напрямки:

- 1) створення працездатним членам суспільства умов, що дозволяють їм підтримувати і поліпшувати свій добробут за рахунок власної праці і підприємницької діяльності;
- 2) збереження за державою функцій соціальної підтримки і захисту тільки для тих, хто його вкрай потребує (малозабезпечені, багатодітні сім'ї, інваліди тощо), тобто проведення політики боротьби з бідністю.

Політичним силам в Україні прийдеться враховувати ці напрями змін у розподільчій політиці, епоха соціальної популістської політики призведе до інфляції.

У рамках другого підходу визначилося два напрямки боротьби з бідністю:

- 1) вирішення проблеми бідності на основі встановлення прожиткового мінімуму для всіх членів суспільства. Його пропонується реалізувати за допомогою так званою негативного прибуткового податку;
- 2) стимулювання переходу до трудової діяльності (отримання допомоги пов'язують з зобов'язанням їх набувача зайнятися перенавчанням або

посильною роботою).

Негативний прибутковий податок – це виплата замість багатьох трансфертних платежів єдиного гарантованого державою мінімального доходу сім'ї. Він скорочується по мірі наближення до гарантованого мінімуму у зв'язку з підвищенням особистого заробітку. Таким чином позитивний податок платять сім'ї державі, а негативний – держава сім'ям, чим він менше, тим менші витрати держави. Негативний податок має, як плюси, так і негативи, що ускладнюють його впровадження у життя.

“Плюси” негативного прибуткового податку:

1. Посилюється мотивація трудової діяльності і замінюється багато трансфертних допомог, що підвищує соціальний статус отримувачів цих допомог.

2. Введення цього податку не ставить бідняків у принижений стан по відношенню до працюючих верств населення, оскільки він оплачується певний час.

“Мінуси” негативного прибуткового податку:

1. Труднощі оптимізації рівня гарантованого мінімального доходу та розмірів скорочення державних допомог із збереженням мотивації праці.

2. Введення вказаного податку вимагає значних адміністративно-управлінських витрат, так як потребує збільшення граничних ставок позитивного податку з доходів всіх груп, працюючих в країні. Так, в США витрати на введення негативного прибуткового податку (в розмірі прожиткового мінімуму) склали б у 1980 р. – 527 млрд. дол., а з урахуванням відміни всіх програм державної підтримки – 235 млрд. дол. Тобто, введення негативного прибуткового податку обійшлося б державі дорожче, тому поки його не введено, але деякі його принципи вже використовуються в ряді країн (наприклад, виплата адресної допомоги). Багато фахівців з соціальної політики в Україні виступають за введення елементів негативного прибуткового податку, щоб оптимізувати державні видатки.

У зв'язку з серйозними труднощами введення негативного прибуткового податку, зараз наголос робиться на групі стимулів до зайняття безробітними корисною для суспільства роботою (участі у громадських роботах тощо). Деякі з цих заходів починають запроваджуватися і в Україні, хоча багатьох безробітних більше влаштовувала попередня схема надання допомоги по безробіттю, яка давала можливість отримувати допомоги по безробіттю й займатися тіньовою економікою.

“Чиста” теорія державних видатків – це теоретична модель використання державних видатків з урахуванням максимального задоволення потреб людей.

У ринковій економіці держава повинна забезпечувати функцію соціального добробуту, яка залежить від рівня виробництва, зайнятості, купівельної спроможності, темпів економічного зростання, характеру розподілу доходів. Ця функція забезпечується шляхом фінансової політики в сфері бюджету, податків, державного боргу. Обмеженнями реалізації державою функції соціального добробуту є ринкова кон'юнктура, платіжний баланс, обсяг бюджету тощо.

Аналіз “чистої теорії державних видатків зробив лауреат Нобелівської премії з економіки П.Самуельсон за допомогою кривих байдужості. *Криві байдужості* – це інструмент математичного аналізу для виміру суб’єктивної корисності. Він показав, що ефект Паретто забезпечується при споживанні суспільних благ тоді, коли оптимально задовольняються як індивідуальні, так і суспільні блага. Останнє є можливим тільки на етапі економічного зростання. На жаль ця закономірність не завжди береться до уваги політиками при владі в Україні, що періодично призводить до зростання інфляції в країні. Крім цього треба враховувати й стабілізаційні процеси в кризові періоди, які можуть ускладнити проведення тієї соціальної політики, яку політична сила при владі обіцяла проводити своїм виборцям, оскільки економіка знаходиться в кризі. В цьому плані дуже непростою для влади є політико-економічна ситуація в Україні в 2015 р., враховуючи наближення місцевих виборів восени 2015 р. З одного боку, треба проводити економічні реформи, а, з другого боку, вони є непопулярними серед більшості населення, що може негативно відобразитися на результатах цих виборів в 2015 році.

### **5.5. Глобалізація і соціальна політика у розвинутих країнах**

У багатьох працях зарубіжних вчених другої половини ХХ століття (Еспінг-Андерсен, Косонен, Шарп, Гоф та ін.), а також в публікаціях ряд у українських вчених, підкреслюються соціальні проблеми, які повстали перед соціал-демократичними та консервативними державами Європи внаслідок глобалізації світової економіки. Серед них: зростання безробіття в результаті переміщення капіталу з регіонів і країн з високим рівнем податків (кошти від яких призначені для соціальних цілей); приховування доходів від оподаткування на всіх рівнях; нестача коштів для реалізації пенсійних програм тощо. В першу чергу це проявляється в переливі капіталу з “старих” членів ЄС (країни-15) до нових членів ЄС (країни-13) де податкове навантаження на бізнес є значно меншим.

У деяких соціал-демократичних державах добробуту (наприклад, в Швеції) були спроби зберегти вірність політиці добробуту через створення робочих місць у державному секторі, але в довготривалому періоді ефективність подібної політики викликає дуже великі сумніви. В той же час ліберальні держави добробуту енергійно розпочали регуляцію і практику зменшення заробітної плати, щоб залучити глобальні інвестиції у створення робочих місць з низькою оплатою праці. Прихильником цієї стратегії виступають США, які відкрили свої кордони для низькооплачуваних працівників з країн третього світу, насамперед з Мексики, інших латиноамериканських країн. У консервативних країнах (наприклад, у Німеччині) ліквідували робочі місця у непродуктивних секторах і фактично обрали стратегію безробіття і зростання, за якої кошти інвестують у високопродуктивні фірми. Це, природно, призводить до розшарування суспільства. Подібні процеси можуть бути характерними і для України, яка в 2008 р. вступила до Світової Організації Торгівлі (СОТ), оскільки значне

безробіття очікується передусім у вугільній промисловості та сільському господарстві. Ці галузі є найменш конкурентоздатними із-за низької продуктивності праці і донедавна захищалися надвисокими ввізними митами, які Україні доведеться відмінити.

Виходом із вказаної ситуації, на думку зарубіжних дослідників, для політиків при владі можуть бути два варіанти дій (стратегій). Перший – це дотримання стратегії низьких ставок зарплатні, низьких соціальних витрат та нерівності. Другий – це інвестування у політику добробуту, яка дасть вираш у продуктивності, але призведе до значного безробіття. Ймовірним результатом обох буде розшарування робочої сили як в світовому масштабі, так і в межах однієї країни. Тому предметом серйозних дискусій, серед вчених і політиків, у розвинутих країнах останніми роками стали альтернативні стратегії соціальної політики у сфері підтримання рівня доходів. Разом з тим, як вважають багато провідних вчених Заходу, глобалізація світової економіки назавжди поклала край тим умовам, які породили всезагальні соціал-демократичні або консервативні держави добробуту. За даними досліджень російських вчених динаміки розвитку провідних економік світу в кінці XX - на початку XXI століття перспективу в майбутньому матимуть країни з ліберальною моделлю економіки, де кожний громадянин (а не держава) самостійно відповідатиме за рівень свого добробуту. Ця модель дозволяє скоротити державні витрати і збільшити фінансові ресурси підприємницьких структур, чого поки, на жаль, не спостерігається в Україні. Крім того, як свідчать дані контролюючих структур, державні видатки у нашій країні використовуються недостатньо ефективно, що особливо проявилось під час підготовки до Євро – 2012. Також не дала належного ефекту програма стимулювання народжуваності, запроваджена колишнім президентом В. Ющенком, який за її допомогою хотів переобратися на другий термін.

В цілому, політикам треба пам'ятати, що національну соціальну політику дедалі більше визначають глобальна економічна конкуренція та міжнародні організації. По своїй суті національна політика набуває виразніших транснаціональних ознак, і тепер її слід розглядати як глобальний перерозподіл ресурсів, соціальне регулювання, соціальне забезпечення нових можливостей. Щодо енергоресурсів, то світ може стикнутися колосальною їх нестачею вже після 2040 року, що може змінити не тільки соціальну політику у більшості країн світу, а й політичні системи в цих країнах. Видобуток сланцевого газу в якійсь мірі може частково пригальмувати ці процеси, але невідомо як це відіб'ється на екології, в тому числі України.

### ***Завдання і запитання для самоперевірки***

1. В чому суть закону А. Вагнера? Чи діє він XXI столітті?
2. Які причини зростання державних видатків у XX столітті ви можете назвати?
3. Дайте визначення держави загального добробуту. Чи існує вона в Україні?
4. Чому багато розвинутих країн змушені сьогодні скорочувати соціальні видатки? Які причини цього явища? Чи враховуються ці причини у

практичній діяльності політичних партій України?

5. Які проблеми бюджетного фінансування бідних верств існують у розвинутих країнах? Чи вони мають місце і в Україні?
6. Що треба зробити, щоб заохотити до роботи працездатних осіб, які отримують соціальну допомогу і не працюють? Що вам відомо з цього з досвіду зарубіжних країн?
7. В чому суть і чому поки не вводиться у розвинутих країнах так званий “негативний прибутковий податок”?
8. В чому суть “чистої” теорії державних видатків? Яка роль тут відводиться політиці?
9. Проаналізуйте дані про зростання державних видатків у розвинутих країнах у ХХ столітті та спробуйте зробити прогноз на майбутнє (у розрізі окремих країн чи груп країн за вашим вибором).
10. Яку стратегію соціальної політики в наступні роки може обрати Україна? Як на неї може вплинути ситуація на світовому ринку праці?

## РОЗДІЛ 6

### БЮДЖЕТНІ ДЕФІЦИТИ І ПРОФІЦИТИ ТА ЇХ ВПЛИВ НА СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНУ ПОЛІТИКУ РІЗНИХ КРАЇН

#### 6.1. Основні причини і наслідки бюджетних дефіцитів

Для більшості країн світу у другій половині 20-го століття були характерні бюджетні дефіцити. Прикладом може бути і США (табл. 6.1.).

**Таблиця 6.1**

**Дефіцит бюджету США за 1970-1993 роки\***

Роки	Видатки		Дефіцит		
	млрд. дол.	% ВВП	млрд. дол.	% видатків	% ВВП
1970	195.6	19.8	-2.8	1.4	-0.3
1975	332.3	21.8	-53.2	16.0	-3.5
1980	503.5	20.6	-40.2	8.0	-1.6
1985	851.8	23.1	-185.3	21.7	-5.0
1990	1144.1	22.3	-153.4	13.4	-3.0
1993	1445.9	24.2	-280.9	19.4	-4.7

\*Джерело: Програма сприяння парламентам України. – К., 1996. – 16.01. – С.13.

На початку ХХІ ст. ситуація з бюджетними дефіцитами у більшості країн покращилася, але перед світовою кризою 2008–2009 рр. бюджетні дефіцити у багатьох країнах перевищили максимальний рівень в 3 %, що поглибило кризові явища в цих країнах, в тому числі й в Україні. В 2010-2015 рр. також не вдалося покращити ситуацію з бюджетним дефіцитом, що ставить багато проблем перед політичною елітою нашої країни. Ряд зарубіжних та українських експертів навіть пророкують дефолт Україні. Тому важливо з'ясувати причини бюджетних дефіцитів.

В економічній літературі виділяють багато причин бюджетних дефіцитів, тому зупинимося на основних:

1. Спад виробництва. В період криз дефіцит бюджету різко зростає, оскільки треба фінансувати з бюджету соціальні програми.

2. Зниження ефективності функціонування окремих галузей. Особливо це стосується бюджетонаповнюючих галузей – тютюнової, горілчаної, нафтопереробної тощо.

3. Несвоєчасне проведення структурних змін в економіці або її технічного переоснащення. Великі дотації надаються галузям, які не в змозі провести структурну перебудову самостійно (вугільна, металургійна промисловість, АПК тощо).

4. Великі воєнні видатки. Це було характерне, наприклад, для США (в роки війни у В'єтнамі, потім – в Іраку), зараз – для Росії, України тощо.

5. Збільшення чисельності державного апарату, в тому числі й для реалізації соціальних програм держави.

6. Періодичне посилення державного втручання в економіку. Це, як правило, здійснюється шляхом збільшення державних видатків на окремі



сектори економіки, в яких знижується ефективність виробництва і очікується зростання безробіття. Це, на жаль, характерно в останні роки в Україні.

7. Розширення економічних і соціальних функцій держави, що призводить до зростання державних видатків. Насамперед це проявляється перед виборами, що властиве й політичній системі сучасної України.

Американський вчений Дж. Б'юкенен вважає, що бюджетні дефіцити внутрішньо притаманні демократичним суспільствам, тобто бюджетний дефіцит в умовах демократії – неминучий. Це пов'язано з тим, що демократичне суспільство значну увагу приділяє забезпеченню соціальних пілг для більшості громадян, на що ніколи не вистачає доходів бюджету. Крім того, при представницькій владі у демократичному суспільстві парламенти завжди приймають популістські рішення (особливо – перед наступними виборами).

Таким чином, бюджетні дефіцити – це невід'ємна складова державних фінансів у демократичному суспільстві, але головне не допустити їх неконтрольованого зростання, що може призвести до різкого зростання інфляції в країні. Згідно Маастрихтських критеріїв дефіцит бюджету не повинен перевищувати 3% від ВВП країни. Україні поки не вдається дотримати цього показника, оскільки з врахуванням дефіциту НАК «Нафтогазу України» він є значно вищим за 3%. Це не дає можливість Україні отримати належний кредит від МВФ, без якого нашій країні буде дуже важко сплатити зовнішні борги в 2015 рр. Одна із умов МВФ – підвищення ціни на газ для населення на 50 %, щоб зменшити дефіцит НАК «Нафтогаз України». Але подібне рішення може викликати значні соціальні потрясіння, тому політики при владі як можуть відтягують його прийняття.

#### Наслідками бюджетних дефіцитів є:

1. В результаті виходу держави на ринок капіталів з державними цінними паперами (щоб зменшити бюджетний дефіцит) відбувається зростання процентних ставок, що ускладнює отримання кредитів підприємствами різних галузей. В середині 90-х років ХХ століття уряд США своїми державними цінними паперами відволікав з ринку позичкових капіталів біля 80% коштів. Це породжувало напруженість із задоволенням потреб підприємств у фінансових ресурсах. Подібне відбувалося в Росії і в Україні у 1995-1998 роках. Ситуація в цих країнах особливо загострилася в 1998 р. у зв'язку з втечею нерезидентів з ринку ОВДП в результаті світової фінансової кризи.

2. Ускладнюється механізм міжнародного переливу капіталів та створюється можливість подвійного дефіциту (бюджету та платіжного балансу). Активно використали міжнародний ринок капіталів у 80-х роках ХХ ст. США, що дозволило їм залучити значні фінансові ресурси із-за кордону (шляхом високих процентних ставок по кредитах). Фактично до зменшення дефіциту бюджету США веде і збереження населенням Східної Європи, в т.ч. України, американських доларів у готівці у “шкарпетках”, оскільки значна кількість готівкових доларів США функціонує в цих країнах, а не в США.

США, як вважають спеціалісти, спеціально проводять подібну політику, щоб готівка осідала у таких країнах, як Росія, Україна, інші країни Східної

Європи, а в себе розширює використання платіжних карток, зменшуючи тим самим кількість готівкових доларів у себе в країні, і відповідно, інфляцію. Тому в країнах ЄС населення в основному використовує євро, а не долар, на відміну від країн СНД. Разом з тим, в країнах Азії населення старається тримати значну частину своїх заощаджень в золоті, а не в доларах США.

3. Порушуються психологічні фактори стабілізації фінансової системи: збільшується кількість короткотермінових фінансових операцій на шкоду довго- та середньо терміновим (оператори ринку бояться інфляції).

В Росії, як і в Україні, в 1997-1998 рр. були популярні ОВДП з терміном 3-6, рідко 9 місяців, а на рік їх майже ніхто не брав, бо оператори ринку боялися інфляції.

4. Зростання інфляції в країні у результаті збільшення випуску в обіг додаткових грошей, щоб зменшити бюджетний дефіцит (Чилі – 1972 р.; Югославія – 1993 р.; Туреччина – 1997-1998 рр.). Подібним шляхом йшла Україна в 1992-1994 рр., що призвело до гіперінфляції в 1993 році. На жаль, подібне повторилося в ряді країн під час світової кризи в 2008-2009 роках, а також в Україні в 2014 р., коли інфляція сягнула 25 %.

5. Посилення податкового тиску на платників податків, щоб збільшити доходну частину бюджету. Наслідок – приховування доходів від оподаткування, яке посилюється в період економічних і фінансових криз. В 2008-2009 роках тіньова економіка в Україні складала, за різними оцінками, 40-50% до ВВП. Її не вдалося зменшити і в наступні роки.

6. Зменшення державних видатків, щоб зменшити дефіцит державного бюджету. Подібне здійснювалося у багатьох країнах СНД, в т.ч. і в Росії (секвестр).

7. Разом з тим, дефіцит бюджету у помірному розмірі (не більше 1-2% ВВП країни) може на певний період стимулювати зростання сукупного попиту і пропозиції. Важливо щоб цей період не перевищував 2-4 роки, інакше слід очікувати інфляцію.

## **6.2. Бюджетне фінансування дефіциту**

Існує два методи фінансування державних видатків:

- 1) податковий;
- 2) позичковий.

У фінансовій науці поставлене питання про порівняльні переваги і недоліки кожного з цих методів. Існує кілька підходів до вирішення вказаних питань (теорема Рікардо, теорема Барро, теорема Б'юкенена).

### *1. Теорема Д.Рікардо (теорема еквівалентності)*

Д. Рікардо сформулював теорему еквівалентності: заміщення боргових зобов'язань податками не змінює характеру та обсягу приватного добробуту у відносинах населення з державою. Тобто, податки і державні позики однаково сприймаються приватними особами.

### *2. Теорема Р.Барро (теорема нейтральності державного боргу)*

В цій теоремі стверджується, що заміщення урядових боргових

зобов'язань поточними податковими надходженнями тільки взаємно погашає переміщення ресурсів між поколіннями й тому не змінює умов виробництва, висоти процента, рівня цін. Теорему Р.Барро різко розкритикував Дж. Б'юкенен.

### *3. Теорема Дж. Б'юкенена*

Суть теорема Дж. Б'юкенена полягає в тому, що політики більше схильні до нарощування державного боргу, ніж до збільшення податків. Це пояснюється тим, що:

а) позики сприймаються виборцями менш важкими, ніж податки, тому депутати охоче підтримують позичкове фінансування державного боргу;

б) зручні для політиків позичкові фінанси мають тенденцію до марнотратства, оскільки кошти державного кредиту віддаються через певний термін, коли при владі знаходяться інші політики, а не ті, хто отримав ці позики та неефективно їх використав. Це явище характерно й для України, тому громадянське суспільство повинне контролювати державні видатки, в тому числі за допомогою засобів масової інформації.

Практичні висновки з теорії Дж.Б'юкенена полягають у наступному:

1. З метою запобігання фінансовим кризам у багатьох країнах введені різні обмеження державного кредиту (ліміт заборгованості, гранична висота процентів; скорочення (до 20 р.) строку погашення боргових зобов'язань держави тощо).

2. Ставиться питання про обмеження позабюджетного державного підприємництва (за рахунок державних облігацій під забезпечення доходами від платних автодоріг, аеропортів, мостів, зоопарків). Це пов'язане з тим, що державні підприємства не зовсім ефективно використовують отримані позики. Це характерне й для України.

Метою сучасних процедур аналізу бюджетного дефіциту є досягнення цілей державної діяльності з мінімальними затратами. Оптимальним інструментом вказаної цілі є так звані програмні бюджетні дефіцити, які оптимізують витрачання державних коштів тими чи іншими політичними силами, які знаходяться при владі.

Програмні бюджетні дефіцити передбачають досягнення мети державного розвитку з мінімальним фінансуванням і включають в себе заходи організаційного плану. Програмні бюджетні дефіцити – багаторічні, тобто розраховані на кілька років.

#### *Про елементи програмних бюджетних дефіцитів в США*

У США застосовується процедура визначення бюджетного дефіциту на “0-ій основі”. Які її риси:

1. Щорічний перегляд обсягу видатків і видів діяльності державних установ і, відповідно, їх скорочення.

2. Обґрунтування державних і комунальних фінансових програм на альтернативній основі, включаючи їх мінімальний чи “0-й рівень”, тобто без щорічного приросту видатків.

3. Контроль за ефективністю діяльності муніципальних установ з метою наблизити результативність їх діяльності до рівня ефективності приватних

установ (шкіл, лікарень, стадіонів тощо). У випадку перевищення видатків публічною установою у порівнянні з аналогічною приватною, відповідним чином скорочуються її видатки.

#### 4. Використання методу “затрати – вигоди”

В цілому, для оптимізації дефіциту бюджету і державного боргу у всіх розвинутих країнах використовують довгострокове бюджетне планування, чого поки не вдається зробити країнам з трансформаційною економікою. В Україні поки не вдається запровадити навіть середньострокове бюджетне планування (на 3-и роки).

### **6.3. Вплив державного кредиту на державний борг та економіку країни**

Важливою умовою фінансування бюджетного дефіциту є державний кредит. Його зростання призводить до збільшення державного боргу країни (як внутрішнього, так і зовнішнього).

Виділяють наступні форми впливу державного кредиту на державний борг та економіку окремих країн:

1. Збільшення державного кредиту підвищує розмір державного боргу.

2. Зростання державного боргу в результаті збільшення державного кредиту веде до зростання перерозподілу національного доходу (НД) у формі процентних платежів по державних цінних паперах. Так, наприклад, у Франції сплата процентів по державному боргу зросла з 40 млрд. франків в 1982 р. до 125 млрд. фр. в 1990 р.; у США чисті процентні платежі по федеральному боргу зросли з 52,5 млрд. дол. в 1980 р. до 16,75 млрд. дол. в 1989 р.

3. Ріст державного боргу в результаті збільшення державного кредиту породжує залежність національної економіки від країн-кредиторів, а також від нерезидентів, які купують державні цінні папери. Поведінку нерезидентів важко передбачити, що може дестабілізувати фінансову систему країни. Так, повальний відтік нерезидентів з ринку російських ОВДП спричинив трьохкратну девальвацію російського рубля у другій половині 1998 р.

4. Ріст державного боргу в результаті зростання державного кредиту посилює залежність фінансової системи країн-позичальників від міжнародних організацій (від МВФ, Світового банку, ЄБРР). Це особливо видно сьогодні на прикладі Болгарії, Румунії, Молдови, України. Ці організації вимагають дотримуватися низького рівня дефіциту держбюджету, що ставить ряд країн у дуже не вигідне становище, оскільки для цього потрібно скорочувати соціальні програми.

#### Сучасна ситуація з бюджетним дефіцитом і державним боргом.

У другій половині 90-х років ХХ ст. всі розвинуті країни почали скорочувати бюджетний дефіцит, що позитивно вплинуло на їхню економіку, але на початку ХХІ ст. проявилася протилежна тенденція: багато країн світу змушено було піти на зростання бюджетного дефіциту (понад 3% до ВВП), щоб не скорочуючи соціальні видатки й одночасно зменшити податковий тиск на виробників. В кінці кінців подібна практика привела до світової економічної кризи 2008-2009 рр.

#### **6.4. Механізм управління і проблеми обслуговування державного боргу**

Управління державним боргом – це отримання країною-боржником необхідної кількості грошових коштів з виплатою, по можливості, якнайменших відсотків, підтримка стабільного курсу державних цінних паперів. Управління державним боргом насамперед спрямоване на: забезпечення стабільності і зростання економіки; покращання структури державного боргу; протидію “перетікання” капіталу за кордон і зменшення пасивності платіжного балансу; регулювання грошового обігу; обмеження зростання вартості урядового боргу тощо. Політикам при владі не просто знайти оптимальні методи управління державним боргом, оскільки зменшення його розмірів завжди відбувається за рахунок зниження рівня життя широких верств населення.

Управління ринком державних цінних паперів здійснюється шляхом варіювання ставками за державними позиками. За державними довгостроковими позиками встановлюється верхня межа ставок доходності та ліміт на випуск таких зобов'язань. Так, наприклад, у США на випуск довгострокових облігацій з терміном погашення більше 20 років була встановлена верхня межа ставок доходності 4,25% річних протягом 60-х – 80-х рр. ХХ ст., а ліміт випуску протягом 70-х – 80-х рр. ХХ ст. склав 70 млрд. дол.

Головним завданням управління державним боргом є підтримання ринкових умов, за яких тепер і в майбутньому у внутрішніх і іноземних покупців держоблігацій буде максимальне бажання фінансувати уряд. Але інколи ті чи інші політичні сили при владі йдуть на значне збільшення державного боргу, щоб збільшити соціальні видатки і залишитися при владі.

Обслуговування державного боргу – це комплекс заходів держави з погашення позик, виплати процентів за ними, уточнення і зміни умов погашення випущених позик, недопущення дефолту. Головна мета обслуговування державного боргу – це мінімізація витрат з його обслуговування.

Обслуговуванням внутрішнього боргу займаються, як правило, емісійні банки країн, які виступають фінансовими агентами казначейства або Міністерства фінансів. Для прикладу, у США – це федеральні резервні банки (насамперед, Федеральний резервний банк м. Нью-Йорка), у Великобританії – Банк Англії, у Франції – Банк де Франс. На ці банки покладено і первинне розміщення нових випусків державних зобов'язань.

Управління державним боргом політична влада країни повинна вести так, щоб не допустити дефолта. Дефолт – це неспроможність країни заплатити по своїх боргах. Коли країна оголошує дефолт, то все її майно за кордоном може перейти в руки її кредиторів. У 2000 р. дефолт вперше в світі оголосив Еквадор. Про деякі причини, які призвели до цього, можна довідатися з показників таблиці 6.2. З неї також можна побачити, яка на той час була ситуація і в Україні.

Таблиця 6.2

## Основні макроекономічні показники України і Еквадору в 1999 році\*

	Україна	Еквадор
Реальний ВВП, % змін до попереднього періоду	-0.4	-6.3
Промислове виробництво, процент змін	4.3	-8
Безробіття, процент (офіційно)	4.3	20
Дефіцит бюджету, % ВВП	1.5	5.1
Інфляція, %	19.2	60.8
Девальвація, %	52	65
Рахунок поточних операцій, %ВВП	2,6	5,7
Зовнішній борг, %ВВП	41	115
Зовнішній борг, % експорту	78	372

\*Джерело: Дзеркало тижня. - 2000. - 4.03. - С.10.

Однією з причин дефолту в Еквадорі була дуже велика зовнішня заборгованість та дефіцит платіжного балансу країни.

### 6.5. Проблеми сучасної бюджетної політики в США та їх політичні наслідки

Одним з джерел привабливості американської економіки у 90-ті роки ХХ ст. була збалансованість державних фінансів і стабільна стійкість долара. На початку ХХІ ст., як вважає багато експертів, позначилися зворотні процеси. Згідно з американською статистикою, профіцит федерального бюджету США у 1998 р. складав 69,2 млрд. дол., 1999 р. – 125,5 млрд., 2000 р. – 236,4 млрд., 2001 р. – 127,1 млрд. дол. Ситуація змінилася у 2002 р. Бюджетний дефіцит 2002 року склав 106,2 млрд. дол., в 2003 р. – 80,2 млрд. дол., в 2004 р. – близько 370 млрд. дол., а в 2008 р. він зріс до 500 млрд. дол. В 2009-2013 рр. бюджетний дефіцит знаходився на рівні 1 трильйона доларів

Занепокоєння експертів викликають такі обставини. Перша з них – зростання федерального боргу: у 1985 р. – 2868,0 млрд. дол., 1995 р. – 4921,0 млрд., 2000 р. – 5629,0 млрд., 2002 р.– 6137 млрд., у 2003 р. – 6525,9 млрд. дол., в 2008 р. він наблизився до 9000 млрд. дол. В 2009-2013 рр. він зріс до 16, 7 трлн. доларів, що склало біля 100 % від ВВП США, а за міжнародними стандартами державний борг країни не може перевищувати 60 % від її ВВП.

Адміністрацією колишнього президента США Дж. Буша-молодшого вживалися достатньо радикальні заходи, щоб якомога швидше виправити зазначену ситуацію. Їхня мета – будь-якою ціною не лише зберегти, а й зміцнити положення США як єдиної наддержави. Якщо вести мову про заходи стратегічного порядку, то вони стосуються наступного:

– проведення найбільш відчутного в американській історії зниження податків; вжиття достатньо радикальних заходів, спрямованих на детінізацію американської економіки, реалізації яких мав слугувати ухвалений у липні 2002 р. конгресом США закон про чесний бізнес;

– стимулювання американського експорту на основі зниження курсу долара, фактичною метою якого є намагання Вашингтона вирішити насамперед фінансові проблеми американської економіки за рахунок інших держав;

– стимулювання економіки на основі зростаючих військових витрат, які зросли з 260 млрд. дол. у 1998 р. до 350 млрд. – у 2002, до 400 млрд. дол. – у 2003 р., до 500 млрд. дол. у 2007 р.;

– стимулювання науково-технічного прогресу через програму ПРО, на яку американці мали намір витратити впродовж 10 років 500 млрд. дол.

Практично всі заходи характеризуються посиленням державного втручання в економіку, пов'язані з бюджетними асигнуваннями, які в умовах зростання бюджетного дефіциту зводяться, з одного боку, до фактичної грошової емісії, а з іншого – до відчутного збільшення державного боргу держави.

Звісно, що зазначені кроки були неоднозначно прийняті світовою спільнотою. Багато експертів очікували від їх практичної реалізації зворотного ефекту, вбачали у них загрозу стабілізації не лише американської, а й світової економіки. Найбільш небезпечною у цьому було, як вважало багато експертів, нестійкість американського фондового ринку, американського долара. В кінці 2007 р. – на початку 2008 р. відбулася криза фондового ринку США та значне знецінення долара США щодо євро, інших валют. Це негативно позначилося на світовій фінансовій системі, в тому числі й на економіці України. В результаті світова економіка в 2008-2009 рр. була втягнута в економічну кризу. Новий президент США Б. Обама з кінця 2008 р. проводить «м'яку» монетарну політику, щоб за рахунок неї стимулювати зростання економіки та знизити безробіття. Але постійну таку політику проводити не можна, оскільки вона з часом може призвести до значної інфляції та втрати долларом США позиції основної резервної валюти, що вже проявилось після кризи 2008-2009 рр.

В соціальній політиці сучасної Америки дуже багато питань щодо ефективності цих витрат, в тому числі витрат на допомогу сім'ям з дітьми. Багато експертів нагадують нинішній владі США про неефективність допомоги самотнім матерям чи батькам у попередні десятиліття. Безсумнівно, подібна допомога допомогла багатьом дітям, які волею долі опинилися без одного з батьків або взагалі без них. Але в іще більшому ступені ця допомога породила таких дітей: незаможні (насамперед частина афроамериканців) перетворили цю допомогу в основне джерело своїх сімей. Подібне, як підкреслюють провідні українські фахівці та практики з соціального захисту, почало проявлятися і в нашій країні, особливо - в сім'ях ромів, що вимагає корекції механізму виплат на дітей в Україні.

## **6.6. Особливості побудови та функціонування фінансової системи Японії**

До теоретичних основ функціонування економічної політики в Японії, якої донедавна в тій чи іншій мірі дотримувалися всі політичні сили, можна віднести наступні:

1. На думку японських спеціалістів і політиків державні фінанси повинні обслуговувати позаринковий попит і тим самим заповнювати ті прогалини, які допускає ринковий механізм.

2. Державні фінанси мають створити необхідні загальні умови для функціонування ринкового механізму і водночас виправляти його недоліки через перерозподіл доходів.

3. Політика Мінфіну повинна бути спрямована на заохочення заощаджень населення і враховувати інтереси вкладників банків, інших фінансових установ. А це можна досягнути за умов низької інфляції. Той факт, що рівень заощаджень в Японії є одним із найвищих в світі, свідчить про те, що основні життєві потреби японців нині значною мірою задоволені.

4. Суворий контроль за цільовим використанням кожного виду фінансових ресурсів, щоб не допустити інфляції в країні.

5. Наголос повинен робитися не на трансфертні платежі (по бідності тощо, а на вирівнювання стартових умов насамперед на освіту, охорону здоров'я), оскільки в майбутньому найманий працівник повинен самостійно забезпечувати свої потреби, без допомоги держави.

До елементів фінансової системи Японії та її особливостей можна віднести такі.

1. Основа фінансової системи Японії – Мінфін, який розробляє і контролює виконання бюджету. Він нараховує 2 тис. чол., які досить добре оплачуються, щоб не було хабарництва.

2. Податкова служба (біля 50 тис. чол.), працівники якої мають високу оплату і статус державного службовця.

3. Бюджет соціальних рахунків (їх 38).

4. Виділення 9-ти фінансових корпорацій, в т.ч. корпорація фінансування дрібного і середнього бізнесу, корпорація розвитку окремих районів (Тохоку, Хоккайдо).

5. Податкові ставки залежать від типу сімей (бездітна сім'я, з дітьми тощо).

6. Місцеві органи влади збирають у свої бюджети приблизно 30% податків, а державний бюджет – 70%.

У фінансовій політиці Японії у 70-80-ті роки ХХ століття відбулися наступні зміни, які реалізуються і до сьогодні, і направлені на оптимізацію державного боргу:

1. Перехід від кейнсіанської моделі до неоконсерватизму.

2. Відмова від концепції “суспільного добробуту” і перехід до японської моделі суспільства добробуту. Її основними рисами є:

- мінімальні суспільні асигнування на вирішення соціальних проблем;
- наголос в ній робиться на свободу індивідуумів і гарантію мінімального доходу.

3. Принцип “справедливого розподілу” поступився принципу “рівних можливостей”.

В соціальній політиці наголос зроблено на підвищення якості життя всього народу. Середня очікувана тривалість життя японських жінок на



сьогодні становить 86 років, а чоловіків – 80 років. До 2011 р. Японія протягом 26 років утримувала світове лідерство за показником середньої очікуваної тривалості життя жінок, і лише руйнівні землетруси та цунамі 2011 р. відкинули її на друге місце після Гонконгу.

Відмінною особливістю японської економічної системи порівняно з іншими розвиненими країнами є більш рівномірний розподіл доходів. Порівняно з провідними західними країнами в Японії набагато менше надбагатих людей, але зате практично немає дуже бідних, що важливо взяти до уваги політикам в Україні при реформуванні соціальної сфери. Рівень доходів навіть найменш заможних японців цілком достатній для того, щоб у них не виникало економічної мотивації до крадіжки чи грабежу.

В системі оподаткування Японії в кінці 80-х років ХХ століття відбулися наступні зміни, які реалізуються і в ХХІ столітті, що націлені на оптимізацію державних доходів і видатків, а саме:

1. Диференційований підхід до оподаткування великих, дрібних і середніх компаній.

а) для великих компаній – ставка податку була до 1989 р. – 40%; з 1990 р. – 37,5; з 1.04.1999 р. – 34,5.

б) для середніх і малих – ставка податку була у 1989 р. – 29%; з 1990 р. – 28.

2. Максимально можливий розмір всіх прямих податків, які сплачує юридична особа, складає з 1990 р. 58% від суми річного прибутку.

3. Введені податкові ставки для 4-х базових типів сімей (холостяки, бездітні, сім'я з 1-ою дитиною, з 2-ма і більше дітьми (неоподатковуваний мінімум для сімей з дітьми – 15,4 тис. дол., а на холостяка – 7,7 тис. дол.). це робиться для того, щоб стимулювати народжуваність оскільки в Японії стрімко збільшується кількість старого населення.

На жаль, природні катаклізми 2011 р. змусили уряд Японії (слід за США та ЄС) перейти до м'якої монетарної політики, яка передбачає зростання інфляції та державного боргу.

## 6.7. Державні витрати і державний борг Великобританії

Головною довгостроковою ціллю уряду Великобританії в галузі державних витрат в кінці ХХ століття було зростання асигнувань на соціальне забезпечення і охорону здоров'я (табл. 6.3) і скорочення витрат на такі галузі, як оборона і підтримка промисловості і торгівлі.

Таблиця 6.3

### Державні доходи і витрати Великобританії (у % до загального об'єму)

	1987-1988 рр.	1997-1998 рр.
Доходи	100	100
Податковий податок з фізичних осіб	25.7	25.9
Платежі на соціальне забезпечення	18.2	17.1

ПДВ	15,1	17,1
Акцизи	10,5	11,3
Корпоративний податок	9,8	10,3
Консульський збір	-	3,7
Інші податки і королівський збір	10,1	9,5
Витрати		
Соціальне забезпечення	31,5	35,8
Охорона здоров'я	15,8	19,3
Освіта	19,2	13,3
Оборона	12,3	7,7
Охорона закону і правопорядку	5,3	6,2
Житлове будівництво і охорона навколишнього середовища	6,2	4,8
Транспорт	3,7	3,3
Торгівля, промисловість, енергетика, зайнятість	4,5	3,2
Інші витрати	7,5	6,4

Бюджет країни формується на основі середньострокових програм (на 3 роки) економічного розвитку країни в цілому і сукупності окремих відомчих програм, які розробляються на рік. Найважливішими її завданнями, наприклад, на 2006-2008 рр. для лейбористського уряду Великобританії були:

1) створення конкурентоздатної економіки, для чого планувалося до кінця вказаного трирічного періоду:

- довести суми бюджетних витрат на науку до 2,5 млрд. ф. ст. у рік, що у відносних цифрах повинно було становити 2,5% національного доходу Великобританії, тобто витрати на розвиток науки за три роки планувалося збільшити на 1 млрд. ф. ст. у порівнянні з 2005 фінансовим роком;
- збільшити бюджетні витрати на освіту;
- збільшити державні витрати на реалізацію програми житлового будівництва щодо поточного фінансового року;
- підвищити обсяги бюджетного фінансування на розвиток транспортної інфраструктури;
- збільшити розмір бюджетних асигнувань, які надаються регіональним агентствам розвитку для підтримки малого бізнесу;
- підвищити кваліфікацію працюючих, посилити зв'язки між виробництвом і наукою.

2) формування більш справедливої суспільства шляхом:

- створення до 2008 року 2500 дитячих освітніх центрів;
- скорочення до 2010 р. вдвічі кількості бідних родин, які мають дітей, за рахунок збільшення добробуту населення;
- щорічного збільшення на 7,2% витрат на охорону здоров'я (у постійних цінах);

- збільшення до 2007/2008 фін. р. на 3,5 млрд. ф. ст. бюджетних коштів, що виділяються на боротьбу зі злочинністю й на підтримку правопорядку, і чисельності місцевих поліцейських на 20 тис. чоловік щодо поточного фінансового року;
- об'єднання розрізнених фінансових потоків, що направляються на місця, і здійснення фінансування через єдиний Фонд місцевого розвитку.

3) забезпечення міжнародної безпеки й процвітання, для чого передбачалося:

- збільшити бюджетні витрати на боротьбу з бідністю у світі й довести їхній обсяг в 2007/2008 фін. р. до 6,5 млрд. ф. ст., в результаті чого частка коштів, що направляються на офіційну допомогу країнам, що розвиваються, мала досягнути 0,47% національного доходу (найвищий показник починаючи з 1979 р.);
- виділення збройним силам Великобританії фінансових коштів в обсягах достатніх для адекватної відповіді на зовнішні погрози, забезпечивши їхні збільшення у реальному вираженні;
- збільшення витрат до 2007/2008 фін. р. на боротьбу з тероризмом щодо попереднього фінансового року на 1 млрд. ф. ст., що дозволило б подвоїти фінансові ресурси, які направляються на ці цілі, у порівнянні з періодом, що передував 11 вересня 2001 р.

4) Підвищення якості суспільних послуг шляхом:

- підвищення ефективності роботи державних інститутів;
- зміцнення зв'язків у даній області між державою і приватним сектором;
- посилення ролі органів влади на місцях.

Також планувалося збільшити витрати на культуру. Додаткові кошти планувалося виділити на оздоровлення економіки Уельсу і Шотландії.

Про пріоритети Програми свідчать середньорічні темпи зростання бюджетних асигнувань, які планувалося мати в 2005/2006-2007/2008 фінансових роках у розрізі окремих міністерств:

- міжнародного розвитку – на 9,2%;
- охорони здоров'я – на 6,9%;
- освіти – на 5,7%;
- транспорту – на 4,5%;
- торгівлі й промисловості – на 3%;
- забезпечення макроекономічної стабільності;
- стимулювання росту продуктивності праці;
- підтримка високого рівня зайнятості;
- підвищення рівня життя найменш захищених верств населення;
- забезпечення припливу інвестицій у сектор послуг з метою підвищення стандартів освіти, охорони здоров'я, модернізації транспорту й боротьби зі злочинністю;
- захист навколишнього середовища.

На жаль, світова економічна криза 2008-2009 рр. не дала можливості реалізувати намічену лейбористами програму, а самі вони втратили владу. Тим не менше, консерватори, які прийшли до влади, в наступні роки постаралися максимально зберегти існуючу до них систему охорони здоров'я, не дивлячись на істотне скорочення витрат на інші галузі соціальної сфери під час виходу з кризи.

Найбільшу частину медичних послуг у Великобританії надає національна система охорони здоров'я. Більша частина її фінансових ресурсів (84 %) до цього часу надходить з бюджетів всіх рівнів. Додатковим джерелом є внески на соціальне страхування, що відраховуються у вигляді відсотку від фонду оплати праці. Але на відміну від практики в СНД, цільовим цей внесок назвати важко, оскільки він „розчиняється” в загальній системі соціальних податків і розподіляється в залежності від наявних пріоритетів їх розподілу на потреби пенсійного забезпечення, страхування на випадок безробіття, охорони здоров'я і ін. Крім того, частина коштів, що надходить по лінії соціального податку і виділяється на потреби охорони здоров'я, надходить під прямий контроль міністерства охорони здоров'я, зливаючись з бюджетними надходженнями. На частку цього внеску припадає 12 % надходжень Національної системи охорони здоров'я.

Близько 4 % коштів Національної системи охорони здоров'я формуються з додаткових платежів населення (в основному, за виписку і оплати частини вартості ліків в аптеках).

Через посередництво Національної системи охорони здоров'я здійснюється 85 % всіх медичних видатків у Великобританії. Решта покривається з приватних джерел (прямою оплатою медичних послуг і страхуванням здоров'я). Роль страхування здоров'я невинно зростає: в 1950 р. близько 120 тис. застрахованих, а в 1998 р. – більше 6,8 млн., тобто близько 11 % населення. Цей процес супроводжується зменшенням частки прямої оплати приватних медичних послуг (на 1975 р. – 40 %, а на 1985 р. – 25 %), що свідчить про її поступове витіснення страхуванням здоров'я. Причому, якщо з початку страхування здійснювалося, в основному, спілками взаємного страхування, які діяли на комерційній основі, то зараз на ринку присутня велика кількість комерційних страховиків, частка яких швидко збільшується. Так, якщо в 1980 р. частка комерційного страхування складала 2 %, то в 1990 р. – 11 %, а в 1998 р. – вже 51,5 %.

Що стосується Великобританії, то надія на те, що безкоштовна медицина зможе вилікувати всі хвороби і в результаті приведе до зниження всіх видатків на охорону здоров'я, виявилась марною. Навпаки, видатки в цій сфері зростали, що було пов'язано наявністю „моральної шкоди” з боку пацієнтів і лікарів. Були введені додаткові платежі, коли пацієнт вносить встановлений відсоток від загальної вартості відвідування чи госпіталізації. Регулюючою стала роль лікаря загальної практики, яка дозволила зменшити число госпіталізацій і звернень до спеціалістів. Крім того, для додаткового регулювання умов надання медичної допомоги встановлюється „лист очікувань” госпіталізацій, консультацій спеціалістів, використання високо вартісних технологій,

регламентується рівень сервісу в стаціонарі. Однак це спричинює утворенню довгих черг на планове лікування.

У Великобританії використовується метод оплати лікарів амбулаторної допомоги на особу. Кожний вибирає лікаря, і відповідно до його вибору фінансується лікарняна практика. При даному методі оплати пацієнт не може звернутися до спеціаліста без направлення лікаря загальної практики. Передача коштів на рівень первинної медичної допомоги розраховується виходячи з контингенту населення, що лікується. На відміну від гонорарного методу фінансування на кожну особу не враховує обробку рахунків за кожну надану послугу. В цьому його виняткова перевага для страховиків. Також знижуються видатки на проведення розрахунків (перевірка рахунків і т. д.). Особливо важливою є та обставина, що при використанні методу фінансування на особу стримується ріст видатків на медичну допомогу: лікарі не зацікавлені в збільшенні числа відвідувань, обстежень, консультацій; з'являються стимули до профілактики захворювань в умовах конкуренції лікарів. Даний метод створює стимули до нарощення медичної допомоги - лікарі намагаються привернути якомога більшу кількість пацієнтів. Але стимул швидко вичерпується. Кращі лікарі швидко отримують максимально можливий розмір практики, за межами якої вони або нічого не отримують, або оплачуються за заниженими нормативами. Суттєвим недоліком є низька зацікавленість лікаря в тому, чи брати на себе більш значний об'єм медичної допомоги. Тому доцільно поєднувати два вищезазначені методи.

В цілому, позитивними рисами системи бюджетної системи охорони здоров'я у Великобританії є доступність медичної допомоги, можливість проведення масштабних заходів (вакцинація, профілактика). На це слід було б звернути увагу політикам в Україні.

Для реалізації інтересів держави і суспільства через систему державних витрат у Великобританії застосовуються різні форми фінансового контролю за витрачанням державних коштів. Попередній контроль за державними витратами здійснюється при щорічному обговоренні напрямків витрат державних коштів на наступний фінансовий рік представниками департаментів і міністерств, які можуть вносити свої пропозиції з державних витрат. Експертиза державних витрат, що виділяються по відповідних програмах, є важливою умовою їх реалізації. Причому на здійснення бюджетно-фінансового контролю виділяється частина загального об'єму бюджетних асигнувань за відповідною програмою. Фінансовий контроль у Великобританії завжди рентабельний: на один фунт стерлінгів, витрачений контролюючими органами, в бюджет додатково надходить тринадцять фунтів. Перевірка державних витрат виконується різними органами державного контролю: окремими комітетами палати общин; Управлінням державного контролю (УДК), Головним Контролером – Аудитором Національного Ревізійного Відомства виконується аудит урядових витрат; Національним ревізійним відомством.

З початку 90-х років ХХ ст. державний борг Великобританії постійно зростає. В 1997- 98 році чистий державний борг становив 351800 млн. англ. фунтів стерлінгів, або 42% ВВП проти 27% у 1990 - 91 році. Однак рівень боргу

за сучасною оцінкою мав тенденцію до зниження. Чисті позички державного сектора знизились з 28 200 млн. англ. фунтів стерлінгів в 1996-97 році до 8200 млн. в 1997-98 р. Валова сума державного боргу наприкінці 1997-98 бюджетного року оцінювалась у розмірі 50 % ВВП. На початку XXI ст. ситуація суттєво не змінилася, але під час кризи 2008-2009 рр. ситуація різко погіршилася.

Головне боргове зобов'язання уряду Великобританії – це облигації “джилтс”, які не мають ризику дефолту. Ці облигації є ринковими цінними паперами і активно “торгуються”. На сьогоднішній день нараховується майже 300 000 млн. власників “джилтс”. Пенсійні фонди і страхові компанії, що спеціалізуються на страхуванні життя, є найбільшими власниками цих цінних паперів.

До початку 90-х років XX ст. для державного бюджету Великобританії був притаманний хронічний дефіцит. Так, наприклад, дефіцит державного бюджету на 1984/85 рік становив 11 млрд. англ. фунтів стерлінгів. У 90-ті роки XX ст. можна говорити про політику держави на зниження дефіциту поточного бюджету. Так, в 1997/98 рр. дефіцит поточного бюджету становив 4,4 млрд. англ. фунтів стерлінгів, або 1,4% витрат бюджету. А в першій половині першого десятиріччя XXI ст. для країни планувався профіцит державного бюджету. Разом з тим, прогнози при прийнятті бюджету на 2002/2003 фінансовий рік майже повністю зазнали фіаско. Темпи зростання британської економіки з запланованих 2 – 2,5% знизилися до 1,6%. Податкові надходження виявилися набагато меншими за очікувані: прибутковий податок сумарно був нижчим на 3,4 млрд. фунтів, а корпоративний – на 3,7 млрд. Дефіцит бюджету збільшився 2002 року майже вдвічі, тому довелося подвоїти державні запозичення. Таким чином, у 2002 фінансовому році позики зросли на 9 млрд. фунтів стерлінгів і досягли суми 20 млрд., 2003 року, вони зросли на 11 млрд. і досягнули 24 млрд. у цілому. Головну причину фінансового збою тодішній уряд вбачав у загальному уповільненні глобальної економіки – найістотнішому за попередні 30 років. Падіння цін на акції на світових біржах, низькі доходи інвестиційних банків і брокерських компаній стали, на його думку, причиною істотних податкових недоїмок британського бюджету. Особливо ця проблема загострилася у Великій Британії в 2008-2008 роках, під час світової фінансової кризи.

## **6.8. Проблеми бюджетної політики Росії**

З переходом Росії до ринкових відносин бюджет країни став дефіцитний і тільки у 2001 році був затверджений збалансований федеральний бюджет Росії, який був таким до кризи 2008-2009 рр. Разом з тим, як вважає багато вчених Р.Ф., це не вирішило фінансових проблем країни. Стратегічне завдання забезпечення ефективного використання виробничого потенціалу Росії можна вирішити лише при переорієнтації традиційного руху фінансових потоків з сировинного ринку у сферу виробництва кінцевої продукції і високих технологій. Яким би великим не був інвестиційний потенціал приватного

сектора, сам по собі він ніколи не зможе вирішити це завдання, оскільки воно завжди буде перебувати за рамками його прямих інтересів. Крім того, слід пам'ятати, що в РФ 12 компаній виробляють біля 70% ВВП країни, а вони в основному працюють в сировинних галузях, що самі вимагають значних інвестицій.

Реальна фінансова стабілізація може бути досягнута тільки при забезпеченні нормального міжгалузевого переливання інвестиційних ресурсів. І завдання держави – створення умов для максимально можливої прибутковості пріоритетних галузей, в тому числі і за рахунок стартових державних венчурних інвестицій. Якщо бюджетні стосунки не направлені на забезпечення балансу інтересів всіх учасників відтворювального процесу, а “заганяються” у «прокрустово ложе» профіцитної політики, то це неухильно призводить до скорочення доходного потенціалу бюджетної системи. На цю закономірність звертає увагу багато вчених Р.Ф. Російська бюджетна система знаходиться сьогодні саме в такій ситуації, що підтверджується об'єктивними статистичними даними. Так, в 2001 році доходи консолідованого бюджету становили 29,4% ВВП, в 2002 – 29,1 і в 2003 р. - 27,8% ВВП. Правда, на початку XXI ст.. уряду вдавалось паліативними методами (шляхом перекачки доходного потенціалу з регіональних бюджетів в федеральний) утримувати ресурсний потенціал федерального бюджету. Але подібні прийоми себе вичерпують. Так, у 2003 році ресурсний потенціал федерального бюджету скоротився у порівнянні з 2002 р. на 1,2 процентних пункти ВВП (з 19,1 до 17,9% ВВП) при зростанні профіциту на 0,1 2 процентних пункти ВВП.

Тут треба нагадати, що ресурсний потенціал бюджетної системи складається із всіх бюджетних доходів (податкових і неподаткових), а також джерел покриття дефіциту бюджету. При профіцитному бюджеті ресурсний потенціал бюджетної системи менше її доходного потенціалу на суму невикористаного бюджетного профіциту і фінансового резерву (тобто фінансових ресурсів, виведених з економіки). Звернемося до фактів. У 1992 р. ресурсний потенціал федерального бюджету Р. Ф. становив 19,0% ВВП при дефіциті федерального бюджету в 3,2% ВВП, відповідно його доходний потенціал дорівнював 15,8% ВВП. Доходний потенціал федерального бюджету у співставленні (без єдиного соціального податку) в 2003 р. становив 15,7% ВВП. Практично він дорівнював доходному потенціалу федерального бюджету Росії в 1992 р., але при цьому, як вважає багато російських вчених, уряд проводив діаметрально протилежний курс – профіцитної бюджетної політики. Отже, ресурсний потенціал бюджетної системи значно нижчий. Це, у свою чергу, призводить до скорочення непроцентних бюджетних витрат, а отже, до обмеження сукупного внутрішнього попиту.

Таким чином, небезпека навіть не в тому, що держава скорочує свої соціальні зобов'язання, а в тому, що політика, яку вона проводить, надає економіці негативний імпульс. Це призводить до її балансування на більш низькому рівні співвідношення попиту і пропозиції, що неодмінно означає заморожування інвестиційних ресурсів приватного капіталу. Тому, незважаючи на сприятливу кон'юнктуру на ринку нафти і нафтопродуктів, економічний ріст

об'єктивно загасає і відповідно з бюджетної системи все менше коштів можна використовувати на фінансування потреб економіки, держави і населення.

Як витікає з вищенаведеного та як вважає багато вчених Р.Ф., ресурсний потенціал бюджетної системи скорочується не внаслідок впливу негативних економічних факторів, а в результаті свідомих дій Уряду: профіцитний бюджет, зміни в податковому законодавстві, спрямовано перш за все на забезпечення бюджетного профіциту; загальна ідеологія ліберально-монетаристської політики, перекирена російськими ідеологами економічних реформ. Інакше кажучи, скорочення ресурсного потенціалу бюджетної системи обумовлено загальним зниженням темпів економічного розвитку країни. І треба відзначити – це дійсно передбачуваний результат сучасної бюджетної політики.

### ***Завдання і запитання для самоперевірки***

1. Які основні причини бюджетних дефіцитів?
2. Чи згодні ви з твердженням Дж. Б'юкенена про те, що бюджетні дефіцити завжди притаманні демократичним країнам?
3. Які основні наслідки бюджетних дефіцитів для економіки демократичних країн?
4. Чим відрізняються теореми Р.Барро і Дж.Б'юкенена?
5. В чому особливість визначення бюджетного дефіциту на "0" основі в США?
6. Які негативні наслідки зростання державного боргу для демократичної країни ви можете назвати?
7. В чому полягає мета управління державним боргом?
8. Що таке обслуговування державного боргу?
9. Проаналізуйте ситуацію з державним боргом у одній з розвинутих країн за останні 10 років (за вашим вибором). Зробіть висновки про вплив державного боргу на економіку цієї країни.



## РОЗДІЛ 7 ДЕРЖАВНІ ФІНАНСИ В ПОЛІТИКО-ЕКОНОМІЧНІЙ СИСТЕМІ УКРАЇНИ

### 7.1. Державні фінанси – основа фінансово-економічної системи України

Для виконання своїх функцій держава використовує частину фінансових ресурсів суспільства, за допомогою яких формуються **державні фінанси**. За їх допомогою політичні сили, які знаходяться при владі, реалізують свої зобов'язання перед виборцями.

Державні фінанси - центральна підсистема фінансової системи держави, за допомогою якої здійснюється вплив держави на соціально-економічний розвиток країни.

Основою державних фінансів є зведений бюджет, доходна частина якого формується з податкових надходжень та позичкових ресурсів, а видаткова частина використовується на утримання бюджетних установ, оборону країни, допомогу малозабезпеченим верствам населення тощо.

В Україні бюджетна система складається з Державного бюджету та місцевих бюджетів, які разом утворюють зведений бюджет, що є розрахунковою величиною. Місцевими бюджетами визнаються бюджет Автономної Республіки Крим, обласні, районні бюджети, бюджети районів у містах та бюджети місцевого самоврядування. До бюджетів місцевого самоврядування належать бюджети територіальних громад сіл, селищ, міст та їх об'єднань. Про місце бюджетних ресурсів у зведеному балансі фінансових ресурсів України перед кризою 2008-2009 рр. можна довідатися з табл. 7.1.

**Таблиця 7.1**

#### **Зведений баланс фінансових ресурсів України на 2003-2006 рр.**

(млн. грн.)\*

Показники	2003	2004	2005	2006
Ресурси бюджетів	66 600	70 558	85 148	100 757
Ресурси підприємств та організацій, З них прибуток (після сплати податку)	34 708	40 707	45 943	52 116
Амортизаційні відрахування	17 101	18 997	21 440	24 321
Ресурси фондів, без коштів, що спрямовуються до Державного бюджету (Пенсійний фонд, Фонд соціального страхування, Фонд приватизації)	17 607	21 710	24 503	27 795
Ресурси фондів, без коштів, що спрямовуються до Державного бюджету (Пенсійний фонд, Фонд соціального страхування, Фонд приватизації)	20 883	20 880	21 750	21 750
Довгострокові кредитні ресурси в розвиток народного господарства, надані банками України	12 215	13 569	15 314	17 372
Кошти іноземних інвесторів для розвитку народного господарства України	5 502	5 722	5 963	6 261
Кредити міжнародних фінансових організацій та кредити, отримані на двосторонній основі	11 880	13 750	15 680	17 100

Всього доходів	151 788	165 186	89 798	215 356
Видатки бюджетів	68 600	71 916	82 086	96 588
Видатки підприємств та організацій,	34 708	40 707	45 943	52 116
з них кошти, що залишаються в розпорядженні підприємств (прибуток після сплати податку та амортизаційні відрахування)	34 708	40 707	45 943	52 116
Видатки фондів, без коштів, що спрямовуються до Державного бюджету (Пенсійний фонд, Фонд соціального страхування, Фонд приватизації)	20 883	20 880	21 750	21 750
Видатки на реалізацію національних програм розвитку народного господарства за рахунок довгострокових кредитів банківської системи України	12 215	13 569	15 314	17 372
Кошти іноземних інвесторів для розвитку народного господарства України	5 502	5 722	5 963	6 261
Кредити міжнародних фінансових організацій та кредити, отримані на двосторонній основі	11 880	13 750	15 680	17 100
Всього видатків	153 788	166 544	186 736	211 187
Перебільшення (нестача) фінансових ресурсів	(2 000)	(1 358)	3 062	4 169
Перебільшення (нестача) фінансових ресурсів, % до ВВП	(0,8)	(0,5)	1,0	1,2

\*Джерело: Пасічник Ю.В. Бюджетний потенціал економічного зростання в Україні. – К.: ТОВ “Юго-Восток, ЛТД”, 2005. - с. 587 – 588.

Державні фінанси — головна ланка фінансової системи України, яка охоплює біля 80% усіх фінансових ресурсів і містить різноманітні фінансові інститути, за допомогою яких держава здійснює свою діяльність. Відносно структури державних фінансів у вчених-фінансистів нашої країни ще немає однастайності, але більшість погоджується із включенням до них у тій чи іншій формі таких елементів: 1) сукупність усіх бюджетів держави; 2) централізовані та децентралізовані фонди цільового призначення; 3) фінанси підприємств і організацій державної та комунальної форми власності; 4) державний кредит; 5) державне особисте і майнове страхування. На наш погляд, проблемним є включення в склад державних фінансів місцевих бюджетів, оскільки вони є самостійними згідно законодавства України. Тому, на наш погляд, державні та місцеві фінанси слід розглядати як суспільні фінанси.

Ресурси, які перебувають у розпорядженні держави, значно більші в країнах з трансформаційною економікою, ніж у розвинутих країнах, що свідчить про їх недостатньо ефективне функціонування. Подібне було характерно і для України в 2000-2005 рр. (див. табл. 7.2).

**Таблиця 7.2**

**Динаміка державних фінансів України (у % до ВВП)**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Зведений бюджет						
Доходи	28,9	26,9	27,4	28,5	26,3	32,0
Видатки	28,3	27,2	26,7	28,7	27,5	32,5
Пенсійний фонд						

Доходи	7,6	8,0	8,9	9,5	10,5	10,6
Видатки	8,4	8,8	10,3	9,3	11,3	14,0
Державні фонди соціального страхування						
Доходи	1,4	1,7	2,1	2,1	2,0	2,1
Видатки	1,2	1,5	2,1	2,2	2,2	2,2
Сектор державних фінансів						
Загалом						
Доходи	35,2	35,3	38,8	40,1	38,8	44,7
Видатки	35,8	35,3	38,8	40,2	41,0	48,7

Наведені у табл. 7.2 показники свідчать про постійне зростання рівня державного споживання, про те, що бюджетна система України ще має значні недоліки. Вона не кореспондується із завданнями економічного зростання, виконує суто фіскальну функцію. Та, якщо у 1999 році доходи Зведеного бюджету, Пенсійного фонду та державних соціальних цільових фондів склали 34,6% ВВП, у 2002 р. – 38,8, а за результатами 2005 р. – 48,7%.

Такий високий рівень державного споживання можуть дозволити собі лише розвинені країни, він є непосильним в Україні для реального сектора економіки, що провокує існування значної тіньової економіки. Крім того, надмірне державне споживання у вказані та наступні роки, як вважає більшість експертів, призвели до фінансової кризи в Україні в 2008-2009 рр.. Тому на 2013-2015 рр. уряд запланував довести державне споживання до рівня 30 % від ВВП, хоча с політичної точки зору це не є вигідним для нього.

У той же час, важливо не перейти межу централізації бюджетних ресурсів у державному бюджеті. З наведених даних, що характеризують динаміку структурних змін у бюджетній системі України за рівнями адміністративно-територіального поділу (табл. 7.3), видно посилення рівня централізації державних коштів у центральному бюджеті в 1992-2004 рр., що було пов'язано з розвитком механізмів бюджетного вирівнювання. На даний час понад 90% усіх місцевих бюджетів є дотаційними. Причому дотації вирівнювання і обласним, і районним, і бюджетам міст надаються саме з Державного бюджету України. Таке бюджетне вирівнювання перетворилося практично у суцільну зрівнялівку. Однак якщо тактично система бюджетного вирівнювання в Україні може бути виправдана, то стратегічно вона неефективна: наслідки – фінансові дисбаланси – без усунення причини цього явища можуть бути нескінченими. На думку д.е.н. В.М.Опаріна, настав час розробити програму регіонального фінансового вирівнювання в Україні. Ця програма має бути спрямована на вирівнювання фінансового потенціалу адміністративно-територіальних одиниць і населених пунктів, тобто має охоплювати всю фінансову систему, а не тільки бюджет. Відповідно, основним її інструментом мають стати субвенції інвестиційного спрямування.

Таблиця 7.3

## Динаміка структури бюджетної системи України (%)

Види бюджетів	1992	1994	1996	1998	2000	2001	2002	2003	2004
Державний бюджет:									
Доходи									
Видатки	52,4	65,5	63,8	54,3	70,9	66,4	68,6	70,0	75,1
	62,2	69,7	65,6	51,8	73,5	59,7	58,9	58,6	62,2
Місцеві бюджети:									
Доходи	47,6	34,5	36,2	45,7	29,1	33,6	31,4	30,0	24,9
Видатки	37,8	30,3	34,4	48,2	26,5	40,3	41,1	41,4	37,8
З них (за видатками): республіканський бюджет Криму, обласні і міські (м. Київ і Севастополь)	11,5	6,9	12,2	17,0	12,1	12,8	11,1	11,1	10,2
- міські, тобто міст республіканського і обласного підпорядкування	15,5	15,2	12,5	17,2	6,9	14,2	15,4	15,1	15,3
- районні	7,7	5,4	6,9	10,9	5,9	10,4	11,7	12,2	9,5
- міст районного підпорядкування	0,7	0,8	0,8	0,4	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6
- селищ	0,7	0,6	0,6	0,7	0,3	0,7	0,7	0,7	0,6
- сіл	1,7	1,5	1,5	1,6	0,9	1,6	1,6	1,7	1,7

Тому Україні, як й іншим країнам з трансформаційною економікою, потрібно зменшувати перерозподільчі процеси на користь збільшення фінансових ресурсів недержавного сектора, що сприятиме розвитку економіки. Це вимагає від політиків, які знаходяться при владі, розробки нового **бюджетного механізму**, який би враховував складну економічну ситуацію, що склалася в світі та в Україні в ХХІ ст. Тому політикам при владі потрібно шукати нові підходи до оптимізації державних доходів і видатків, враховуючи світові наукові напрацювання з цих питань.

Центральне місце в науці про державні фінанси у розвинутих країнах посідає вивчення процесу прийняття "бюджетних" рішень. Будь-якому процесові прийняття спільного бюджету загрожує проблема "**фрірайдера**" (або "безбілетного пасажира"). Що це означає? У кожного індивіда завжди є стимули ухилятися від участі в процесі колективного фінансування суспільних благ і користуватися ними безплатно. Чим більше осіб бере участь у такому фінансуванні, тим чіткіше виражений цей стимул, оскільки фактична пропозиція суспільного блага навряд чи залежить від того, буде окремий індивід користуватися ним з іншими чи ні. Водночас усе відбувається навпаки, якщо суспільні блага споживає лише один індивід. При виході окремого

індивіда зі складу групи, що скооперувалася, пропозиція суспільного блага може або цілком зникнути, або істотно скоротитись. Оскільки всі індивіди перебувають в однаковому становищі, існують стимули для проведення переговорів про розмір добровільних внесків для фінансування витрат із надання суспільного блага в бажаному обсязі. Шляхом проведення переговорів у малих групах спостерігається тенденція досягнення ефективної пропозиції суспільних благ. У великих групах це навряд чи здійсненне. Тому в бюджетному процесі доцільною є відмова від принципу одностайності і перехід до **правила "простої" більшості**, яке активно використовується політиками багатьох країн світу.

**Правило простої більшості означає, що щонайменше  $0,5n + 1$  з  $n$ -го числа громадян повинні віддати свої голоси за проект, аби він був ухвалений.**

Державна політика пов'язана як з бюджетними, так і з позабюджетними витратами, які політикам необхідно враховувати при проведенні тієї чи іншої бюджетної політики. Для цього використовують квоти, що обмежують втручання держави в ринково-економічні процеси: 1) квота (норма) реальних витрат держави (PQ); 2) квота загальних витрат (gQ); 3) квота податків (зборів) держави (AQ); 4) квота сукупних доходів держави (EQ). Для ФРН у 1994р. ці квоти у ВВП відповідно склали: PQ – 20%; gQ – 47%; AQ – 45%; EQ – 52%. Розглянуті державні квоти стосуються переважно лише сфери державного бюджету й позабюджетних фондів. Сукупна квота державної активності охоплює широке коло об'єктів. Це не тільки результати господарської діяльності державних підприємств, а й сукупна заново створена цими підприємствами вартість. При цьому треба враховувати, що у більшості випадків ВВП вимірюється на базі поточних ринкових цін, а частку державного сектора у ньому оцінюють відповідно до витрат на надання суспільних благ. На цій основі визначаються названі вище квоти держави у народногосподарському балансі, які залежать від показників видаткової й дохідної частини державного бюджету. Вони можуть прийматися як показники, що характеризують обсяг державної активності. Якщо громадяни не задоволені обсягами державного сектора, вони мають право змінити чинні правила прийняття рішень шляхом використання механізму суспільного вибору. Поряд із групами, об'єднаними інтересами, на зростання державних витрат у постсоціалістичних країнах суттєво впливає державна бюрократія. Це пояснюється тим, що користуючись своєю монопольною владою, бюрократія має можливість споживати більше суспільних благ, ніж приватне підприємство, яке надає такі ж послуги, що і бюрократичний апарат. Подібне становище є вигідним передусім для управлінської ланки бюрократії, оскільки вона приносить їй владу, прибутки та пошану. Причому, бюрократії властива спроможність пересуватися – збільшувати обсяг контрольованих нею коштів. У зв'язку з цим бюрократія з року в рік намагається реалізувати свої прогресуючі бюджетні запити, що потрібно враховувати в Україні.

Які ж методи обмеження зростання державних витрат використовуються сьогодні? В сучасній фінансовій науці сформулювався консенсус відносно того,

що самими лише зверненнями до політиків із вимогами про скорочення державних видатків мети досягнути не можливо, оскільки політики мають у своїх руках практично необмежені повноваження в бюджетних питаннях і водночас не зацікавлені в скороченні державних витрат. Радикальні зміни в цій сфері можуть відбутися лише у вигляді суттєвого обмеження їхньої бюджетної компетенції, що зараз і відбувається в розвинутих країнах. Заходи щодо обмеження зростання державних витрат можна згрупувати за такими двома ознаками: кількісні фіскальні обмеження й обмеження щодо порядку прийняття фіскальних рішень. За кількісних фіскальних обмежень державним інституціям, відповідальним за прийняття політичних рішень у фіскальній сфері, не дозволяється переходити за встановлений граничний рівень оподаткування (наприклад, за рівень податкової квоти у ВВП). Процедурні фіскальні обмеження полягають у регламентації порядку прийняття рішень у сфері оподаткування. З цією метою використовуються різноманітні методи оподаткування, головним із яких є поєднання рішень про доходи і видатки, що обґрунтований К. Вікселлем (Швеція). Відповідно до цього підходу рішення про державні витрати мають ухвалюватись тільки за наявності реального джерела їхнього покриття.

Непоганою ідеєю було б впровадження в Україні спрощеної системи оподаткування для всіх підприємств, а не тільки для малого бізнесу. Введення спрощеного оподаткування зі сплатою єдиного податку вже неодноразово обговорювали в Україні.

Із 26-ти країн колишнього соціалістичного табору 18 уже мають систему єдиного податку.

В 17-ти із 18-ти країн із перехідною економікою, за винятком Румунії, яка тільки недавно впровадила єдиний податок, загальна сума надходжень до державного бюджету від сплати податків насправді збільшилася, і дуже суттєво. У кожній із цих 17-ти країн надходження до бюджету від податків збільшилися дуже істотно.

Така система оподаткування сприяє виходу підприємств із тіні. Саме це є найважливішою причиною, чому у країнах колишнього соціалістичного табору такі зміни в оподаткуванні мають дуже позитивний результат. Коли уряд зменшує ставку податку, велика кількість бізнесменів, які працюють у тіньовій економіці, переходять в офіційну економіку.

У країнах з трансформаційною економікою, в тому числі й в Україні, збільшення доходів державного бюджету має відбуватися не за рахунок посилення податкового навантаження на економіку, а шляхом глибокої лібералізації податкового законодавства, розширення бази оподаткування, створення сприятливих умов для розвитку виробництва, малого і середнього бізнесу, скорочення тіньової економіки. Одночасно повинні бути передбачені можливості стимулювання економічної, інноваційної та інвестиційної діяльності суб'єктів господарювання незалежно від того, до якої галузі вони належать, а також звільнення від оподаткування доходів громадян, що інвестуються в цінні папери. Про прогнози розвитку державних фінансів України можна довідатися з табл. 7.4.

Таблиця 7.4.

**Прогнози розвитку України і державних фінансів  
на 2006 – 2015 роки.\***

Показники	Базовий сценарій			Консервативний сценарій		
	2006	Середнє значення 2007-2010 рр.	Середнє значення 2011-2015 рр.	2006	Середнє значення 2007-2010 рр.	Середнє значення 2011-2015 рр.
Реальний ВВП, % зростання	2,5	4,9	4,6	1,0	3,0	2,5
ВВП на душу населення, дол. США	-	-	4 144	-	-	3 218
Споживання, % зростання	3,9	4,2	3,9	0,9	2,0	1,8
Інвестиції, % зростання	3,7	10,0	5,0	1,8	4,0	2,9
Приватні інвестиції, % ВВП	3,2	7,1	5,4	0,2	4,0	2,7
Реальна заробітна плата, % зростання	9,0	7,0	6,2	5,0	4,3	3,5
Дефлятор ВВП, % зростання	12,3	8,6	5,4	13,8	10,8	9,0
Сальдо рахунка поточного плат. балансу, % ВВП	-2,5	-4,2	-3,9	-3,5	-3,1	-2,4
Валові національні заощадження, % ВВП	16,7	17,0	18,1	15,0	15,7	16,2
Міжнародні резерви, місяці імпорту за СДФ	4,3	4,1	4,0	4,1	3,5	3,1
Бюджетні надходження, % ВВП	40,9	39,0	36,0	41,3	39,2	38,5
Податкові надходження, %	35,3	34,0	31,9	35,1	33,4	32,9
Прямі податки, % ВВП	22,9	21,5	18,7	22,9	21,8	22,2
Непрямі податки, % ВВП	12,4	12,5	13,2	12,3	11,5	10,6
Неподаткові надходження, % ВВП	5,6	0,5	4,1	6,2	5,9	5,6
Бюджетні видатки, % ВВП	43,7	42,1	38,9	44,3	43,6	42,2
Державні видатки, % ВВП	15,4	15,0	14,7	15,6	15,6	15,6
Державні інвестиції, % ВВП	1,9	3,8	4,7	2,0	2,0	2,0

Трансферти капіталу, % ВВП	2,1	1,7	1,2	2,4	2,3	2,2
Поточні трансферти, % ВВП	20,6	18,5	15,6	20,6	19,8	17,9
Субсидії, % ВВП	2,5	1,9	1,3	2,5	2,2	2,0
Фіскальний баланс, % ВВП	-2,7	-3,0	-2,8	-2,8	-4,2	-3,6
Зовнішнє фінансування, % ВВП	0,2	0,9	0,5	-0,1	0,8	0,5
Місцеве фінансування, % ВВП	0,3	1,7	2,0	0,8	3,1	2,9
Приватизація, % ВВП	2,1	0,4	0,3	2,1	0,3	0,2

\*Джерело: Фіскальний простір для економічного зростання. Огляд державних фінансів України. – К., 2007. – 407.

На жаль, фінансова криза 2008-2009 рр. внесла суттєві корективи в цей прогноз, що говорить про надзвичайну складність бюджетного прогнозування на 10 років наперед. Розглянувши еволюцію теорії економічного зростання, можна зробити висновок, що багато проблем суспільного розвитку України політиками не вирішувались належним чином тому, що не було поєднання відповідної теорії, стадій розвитку, врахування особливостей України, зокрема ментальних проявів.

## 7.2. Необхідність і проблеми розробки гендерних бюджетів в Україні

За останні роки ініціативи з підтримки гендерної рівності в Україні було зосереджено на соціально-економічних факторах, а на сьогодні гендерні аспекти управління стають ключовими для ефективного та стабільного розвитку суспільства.

При підготовці Конференції "Жінки-2000" (Пекін+5) багато урядів з різних країн світу підготували звіти з прогресу фінансування програм з розвитку й підтримки жінок та з фінансування заходів реалізації Платформи дій, в яких було відображено створення національних механізмів. Так, в Словаччині з 1995 р. збільшилося фінансування жіночих програм; в Албанії, Литві, Словенії та Польщі фінансування залишилося на попередньому рівні, в Росії зафіксовано зменшення фінансування жіночих програм, і в Україні ситуація аналогічна.

Більша частина державних витрат не розподіляється конкретно чоловікам чи жінкам, але вплив державної витратної політики, як і заходи підвищення державного прибутку, не буває гендерно нейтральним. Різне соціальне та економічне положення чоловіків та жінок є показником того, що державні бюджети по-різному впливають на чоловіків та жінок.

**Гендерний бюджет (ГБ)** — це урахування гендерної перспективи в соціально-економічних програмах розвитку громади таким чином, щоб вплив результатів програм на чоловіків та жінок був однаковим.



Гендерний бюджет сприяє більш ефективному використанню ресурсів для досягнення статевої рівності та розвитку людства взагалі.

Необхідність проведення гендерного аналізу місцевих бюджетів пов'язана із затримкою реалізації Платформи дій (Платформу дій розроблено 4-ю Всесвітньою конференцією з положення жінок) через існуючий розрив між розробленою Урядом України демократичною політикою та бюджетним фінансуванням заходів. Ці процеси відрізняються один від одного, тому в діях Урядових установ відчуються труднощі у їх поєднанні. Гендерний аналіз бюджетів всіх рівнів допоможе об'єднати ці два процеси та досягти ефективності у здійсненні політики Урядом. Нація, в цілому, отримує збитки через неспроможність врахування гендерного впливу на державні витрати та прибутки.

**Гендерний аналіз місцевих бюджетів** може бути використано задля перевірки наявності закладених ресурсів на здійснення Національного плану дій (щодо поліпшення становища жінок та сприяння впровадженню гендерної рівності у суспільстві на 2006-2010 роки) у бюджетах, а також для аналізу адекватності цих ресурсів.

Експертна група ООН з питань національних механізмів впровадження гендерної рівності запропонувала Урядам розглянути можливість прийняття гендерного бюджету (згідно з параграфом 69 Платформи дій).

Особливостями гендерного бюджету є :

- не є спеціальним бюджетом для чоловіків чи жінок;
- фокусується на гендерній поінформованості та втіленні гендерного підходу у всіх аспектах складання бюджету на національному чи місцевому рівні;
- сприяє активній участі жінок у житті суспільства;
- контролює та оцінює урядові витрати та надходження з гендерної точки зору;

Одним з напрямків діяльності Харківського міського жіночого фонду (ХМЖФ) на протязі останніх 5-ти років є гендерна тематика та поширення інформованості громади з гендерних питань. Проведені експертні соціологічні дослідження з різних тематик дозволили побачити дійсну картину обізнаності громади, що допомогло в реалізації обласних гендерних проєктів. Виявилась необхідність внесення змін у підхід до розробки місцевих бюджетів, щоб урахувати інтереси усіх членів громади.

Аналітики ХМЖФ при розгляді бюджетів різних країн, які мають гендерні бюджети, дійшли висновку, що є можливість прозоро відстежити три категорії громадських витрат в гендерних бюджетах:

Категорія 1: Витрати, що націлені на конкретні групи чоловіків та жінок, хлопчиків та дівчат.

Категорія 2: Витрати, що пов'язані з наданням рівних можливостей в громадському секторі.

Категорія 3: Головні лінії бюджетних витрат.

В Україні ще нема такого підходу до місцевих бюджетів. Тому ХМЖФ разом з партнерами (це — депутати різних рівнів влади, керівники державних

установ, представники громадських організацій та об'єднань) розробили низку заходів, які допоможуть переоцінити міські бюджети таким чином, щоб громада відчула економічні перетворення та реалізацію проголошеної демократизації суспільства.

Відзначено, що наприклад, в місцевих бюджетах в регіоні, гендерний підхід не враховується:

- при плануванні витрат на вищу освіту (сьогодні більші витрати йдуть на освіту хлопців, ніж дівчат);
- у програмах соціально-економічного розвитку (фінансово не стимулюються цільові підпрограми підтримки жінок у підприємницькій діяльності);
- при розподілі соціальної допомоги (за статистикою жінки отримують на 40 % більше допомоги, ніж чоловіки);
- при плануванні фінансування соціальних програм громадських організацій (нема підтримки організацій на розвиток жінок).

В Україні (зокрема в Харкові) до цього проекту не було проведено жодного заходу, що мав би відношення до пропаганди гендерного бюджету, незважаючи на те, що в цьому є потреба. Такі заходи забезпечують підвищення інформованості громади з питань якості управління та децентралізації.

Заплановану ХМЖФ серію заходів з пропаганди розробки та втілення гендерних вставок до бюджету було реалізовано на рівні муніципалітету та області з виходом на національний рівень.

У деяких країнах такі заходи здійснювались Урядами, в інших — громадою чи за допомогою соціального партнерства між громадським суспільством та парламентаріями (депутатами).

Заходи, проведені в Харкові з розробки, пропагування інформації про необхідність введення гендерних бюджетів, стали унікальним засобом залучення до роботи над місцевими бюджетами всіх зацікавлених осіб громади.

### **7.3. Шляхи оптимізації доходної бази бюджетів усіх рівнів: досвід Польщі та можливості його застосування в Україні**

В українській економічній науці поки недостатньо аналізується сучасний досвід збалансування бюджетів всіх рівнів країн – сусідів України, в тому числі і Польщі. На наш погляд, багато чого, що було запроваджено у фінансовій системі Польщі, було б доцільно застосувати і в Україні, оскільки наші економічні системи досить подібні. Передусім це стосується поетапного введення нових податків і зборів та поступового зменшення ставок основних податків.

У Польщі зараз взято курс на ослаблення податкового тиску, передусім на виробничий сектор економіки і на малий бізнес, щоб вивести його з “тіні” і збільшити доходи бюджетів всіх рівнів.

У Польщі розрахунок дотацій і субвенцій регіонам ведеться таким чином, щоб максимально зацікавити місцеві органи влади (воєводства, повіту, гміни) у пошуку власних додаткових джерел фінансування та оптимізації трансфертів з

вищестоящих бюджетів. У той же час, якщо на місця передаються певні витрати, що раніше фінансувалися з вищестоящих бюджетів, вони обов'язково підкріплюються фінансовими ресурсами з державного чи воєводського бюджету. Особливістю місцевих бюджетів в Польщі є й те, що найбільшою часткою власних доходів характеризується бюджет гміни, а в бюджетах повіту і воєводства дуже велику частку складають цільові дотації і загальні субвенції. В Україні ж ситуація обернена: найбільш дотаційними є сільські й селищні бюджети, оскільки за ними закріплені малодоходні джерела надходжень.

Для України характерне також зростання розриву у рівнях розвитку регіонів, що вимагає суттєвих змін у бюджетній політиці країни. В цьому для нас буде корисним досвід Польщі, яка вступила до ЄС в 2004 році, але ще раніше використовувала структурні фонди ЄС для підтримки економіки своїх проблемних регіонів.

Надмірна диференціація у рівнях розвитку регіонів України крім загострення бюджетних проблем, не сприятиме й входженню України до ЄС, куди ми плануємо вступити після 2020 року. У Польщі для вирішення подібних проблем найменш розвинутих регіонам постійно збільшують дотації і субсидії, в тому числі й за рахунок фондів ЄС. Причому, значна частина коштів з фондів ЄС дається на спільні проекти, де учасниками повинні бути, крім польських отримувачів, й суб'єкти господарювання з України, Росії, Білорусі тощо (особливо це стосується природоохоронних проектів). Разом з тим, для отримання коштів з фондів ЄС, певну частину коштів на проект повинна виділити й польська сторона (30-50%).

На поряток денний сьогодні в Україні виходить проблема пошуку додаткових доходних джерел до бюджетів всіх рівнів, скорочення видатків та ліквідація всіляких податкових пільг. Важливо також оптимізувати видаткову частину бюджетів всіх рівнів та зменшити кредиторську заборгованість підприємств і організацій перед бюджетом і цільовими фондами. Тут в нагоді також буде досвід Польщі.

Відомі польські економісти і фінансисти: Є. Хойна-Дух (Варшавський університет), А. Вернік (Вища школа страхування і банківської справи), Я. Томкевіч (Вища школа підприємництва і управління ім. Леона Кузьмінського), Ю. Гардовські (Головна торгова школа), Д. Готс-Козеркевич (Польська Академія Наук), М. Пятковські (Вища школа підприємництва і управління) та інші – при аналізі проекту бюджету Польщі на 2003 рік основну увагу звертали передусім на необхідність розробки реального бюджету, скорочення всіляких пільг, зменшення податкового навантаження на малий і середній бізнес, що дозволило б країні отримати запланований приріст ВВП в розмірі 3%. Більшість із них також підтримала необхідність проведення реструктуризації заборгованості підприємств перед бюджетом, проведення податкової амністії та стимулювання самозайнятості безробітних і т. ін., що сприяло зменшенню дефіциту державного бюджету. У той же час майже ніхто з них не виступав за бездефіцитний бюджет, оскільки для країн з трансформаційною економікою це є нереальним у найближчій перспективі.

В Україні в силу різних причин не всі ці ідеї знаходять підтримку, що

негативно позначається на доходах бюджетів всіх рівнів. Так, в статті 54 закону України про держбюджет 2003 року заборонялося проводити реструктуризацію і списання заборгованості (недоїмки) суб'єктів господарювання за податками, зборами (обов'язковими платежами), надання відстрочки щодо термінів її сплати, а також списання заборгованості (недоїмки) суб'єктів господарювання за кредитами, залученими державою або під державні гарантії, бюджетними позичками, фінансовою допомогою на зворотній основі до бюджету. На наш погляд, це не відповідало тогочасним умовам господарювання в Україні.

У той же час у 2002 році у Польщі пішли іншим шляхом: дозволили реструктуризацію боргів підприємств перед бюджетами, але одночасно поставили умову виплатити не менше 15% цієї суми та розробити план-графік виплати поточних зобов'язань перед бюджетами. Значна частина підприємств-боржників (в тому числі малі й середні підприємства) пристала до виконання вказаних умов, що дозволило певним чином збільшити доходи Державного бюджету Польщі та місцевих бюджетів.

Одним із нових джерел наповнення Державного бюджету України могло б стати запровадження податку на доходи громадян від вкладів у банки. У Польщі подібний податок був введений з 1.03.2002 р. в розмірі 20%. У той же час ряд відомих українських політиків заперечують необхідність введення такого податку в Україні, оскільки це може спричинити відплив ресурсів з банків. Подібні побоювання були і в Польщі, але практика показала, що вклади населення у банківську систему Польщі за 2002 р. наступних роках не тільки не зменшились, а навіть зросли. Враховуючи, що в Україні в 2002 р. зростання вкладів у банки досягало 71%, а поза банками перебуває готівкових коштів на суму біля 100 млрд. грн. (у гривнях та іноземній валюті), то введення вказаного податку хоча б в розмірі 10% не повинно суттєво позначитися на вкладах населення в українські банки.

Стосовно податкових пільг, то вони в Україні перевищили будь-які допустимі норми, перетворившись у гальмо розвитку економіки. За розрахунками д.е.н. проф. С. І. Юрія та к.е.н. І. М. Таранова в 1999 році бюджетні втрати внаслідок надання пільг з оподаткування склали біля 39,7 млрд. грн., а в 2000 р. – біля 46,8 млрд. грн. Це приблизно в півтора рази більше, ніж надійшло у вказані роки платежів до бюджету (по платежах, що контролювалися ДПАУ). В цілому у питаннях щодо надання податкових пільг треба користуватися принципами світової практики, які активно застосовуються і в Польщі. Серед них: застосування податкових пільг не повинне бути вибірковим залежно від форм власності, виду діяльності, суб'єктивної оцінки їх важливості лобістськими угрупованнями в парламенті (практично всі ці вимоги не дотримуються в Україні); інвестиційні податкові кредити повинні надаватися тільки тим групам платників податків, які забезпечують виконання інвестиційних програм загальнодержавного значення (в цьому плані в Україні існують значні проблеми); застосування податкових пільг не повинне завдавати шкоди ані доходам бюджету, ані корпоративним і особистим економічним інтересам (в Україні, як було вказано вище, передусім завдається шкода державному бюджету).

Країни-сусіди України (передусім – Польща) на початку 21-го століття почали проводити політику щодо зниження податкового навантаження на виробників, в тому числі й виробників підакцизних товарів. В Україні ж реально здійснюється протилежна стратегія, що в найближчий час загострить проблему реалізації вказаної продукції українських виробників як всередині країни, так і на зовнішніх ринках. Вважаємо за доцільніше в цій ситуації піти на зниження акцизів, щоб захистити економіку України від дешевих російських цигарок та зменшити тіньове виробництво алкогольної продукції (подібна політика використовувалося в Польщі до входження в ЄС).

Повинна бути здійснена легалізація доходів, з яких у свій час не були сплачені податки (крім доходів кримінального походження). Разом з тим податок з цих доходів не повинен перевищувати 12%, як це планувалося у Польщі (але ця пропозиція не була підтримана польським парламентом).

В цілому, при реформуванні фінансової політики України в 2009-2010 рр. було б доцільно застосувати певні новації з досвіду Польщі, оскільки ця країна за певними критеріями (площа, населення тощо) подібна до України, але за 90-ті роки ХХ – початок ХХІ століття зуміла суттєво випередити нашу країну за всіма показниками.

З досвіду Польщі видно, що в перехідний період до ринку тіньова економіка не повинна перевищувати 15-20% ВВП. Оскільки в Україні вказаний рівень в 2-3 рази вищий, то нашій країні вкрай необхідно розробити комплекс фінансових заходів з виведення частини економіки з тіні, передусім знижуючи податкове навантаження на виробників, на реальний сектор економіки.

У бюджетній політиці України слід відмовитися від ідеї профіцитного бюджету, а використовувати механізм дефіцитного бюджету, як у Польщі, що дозволить стабілізувати соціально-економічну ситуацію в країні, знизити рівень оподаткування фізичних і юридичних осіб, підвищити соціальні допомоги малозабезпеченим верствам населення.

Видаткова частина бюджету України повинна бути зорієнтована (як свідчить досвід Польщі) з надання пільг і допомоги представникам окремих груп населення на надання адресної допомоги членам малозабезпечених сімей. Це дозволить зекономити значні державні кошти та раціональніше їх використовувати.

В Україні треба розробити комплекс заходів по спрямуванню вкладів населення у державні цінні папери, оскільки в Польщі це дозволяє належним чином регулювати сукупний попит, обмежуючи інфляційні тенденції.

#### **7.4. Необхідність проведення адміністративно-територіальної реформи в Україні як чинник оптимізації державних фінансів**

Багатьма вченими і політиками в основному пропонується два варіанти територіального реформування України. Їх умовно називають польським і французьким. Перший, «польський», – це пропонується групою політиків на чолі з Безсмертним, тільки змінений до умов України. Він передбачає укрупнення сільських громад, тобто сільрад, аби вони нараховували

щонайменше чотири-п'ять тисяч жителів. Сюди передаються багато функцій і прав теперішніх районів, кількість яких стане меншою. «Французький» варіант, навпаки, передбачає поділ України на приблизно 150 районів чи округів (за зразком 95 французьких департаментів), а сільради ще більш розукрупнюються, в кожному селі залишається один сільський голова, або ще один-два працівники. Укрупнюються зате (або кількість залишається та ж сама) області, які за зразком французьких історичних регіонів матимуть дуже мало повноважень і влади, хоча й будуть контролювати дотримання законів та те, як використовуватимуться бюджетні кошти. Обидва проекти мають як прихильників, так і противників. Але в силу політичної нестабільності поки питання реформи відкладені на невизначений термін.

В Україні в контексті **адміністративно-територіальної реформи** все більше фахівців говорять про необхідність об'єднання Міністерства фінансів та його відокремлених підрозділів (КРУ та Казначейства) з Державною податковою адміністрацією, а дехто пропонує передати під егіду Міністерства фінансів й Державний митний комітет, що дозволить уникнути дублювання функцій одне одного і зекономити державі значні бюджетні кошти. Подібні об'єднані структури є у багатьох розвинутих країнах, наприклад в США, що позитивно впливає на ефективність витрачання бюджетних коштів

Широко обговорюється й питання про виведення з Державної податкової адміністрації податкової міліції й передачу її до Міністерства внутрішніх справ України (з об'єднанням її з відповідними підрозділами цього Міністерства).

Автори даного посібника, виходячи з аналізу досвіду розвинутих і постсоціалістичних країн, виступають за подібне укрупнення, оскільки воно принесе значну економію коштів на утримання держапарату, який за роки незалежності зріс до немалих розмірів, а ефективність його роботи є дуже низькою. Достатньо сказати, що за оцінками багатьох українських експертів тіньова економіка виробляє біля половини ВВП України, податкові структури збирають менше половини можливих податків та зборів, а українська митниця дає до бюджету в кілька разів менше доходу, ніж вона повинна була б давати. Проблемою є готовність політичних сил України піти на таку реформу, оскільки керівники вказаних вище підрозділів призначаються за квотами для тих політичних сил, які прийшли до влади.

В кінці 2012 р. в нашій країні в контексті адміністративної реформи було створене Міністерство доходів та зборів України, в яке ввійшли Державна податкова служба та Державна митна служба.

Отримані в результаті скорочення державного апарату кошти було б доцільно передати на місцевий рівень і за їх рахунок ввести додаткові посади фінансистів на рівні укрупнених сільських і селищних рад, які пропонувалося створити групою з проведення адміністративно-територіальної реформи на чолі з Р. Безсмертним. Вони повинні виконувати функції податківців та казначеїв, щоб населення і керівники місцевих бюджетних організацій отримували відповідні послуги на місці без виїзду в центри укрупнених районів, які також пропонувалося створити в контексті адміністративно-територіальної реформи в Україні. Тобто наголос при проведенні адміністративно-територіальної

реформи треба робити на наближенні фінансових послуг держави до населення, а не централізувати їх надання в районних центрах і містах. Тільки в такому випадку адміністративно-територіальна реформа буде мати підтримку у широких верств населення. Але для цього потрібно суттєво змінити українське законодавство (в тому числі фінансове) та положення про діяльність окремих фінансових інституцій України. Подібні реформи провели у більшості постсоціалістичних країн, щоб оптимізувати використання суспільних фінансів. Особливо показовим є в цьому питанні досвід Польщі.

В 1999 році в Польщі проведено адміністративну реформу, кількість воєводств було значно скорочено. Поляки спочатку визначили первинну, адміністративну бюджетну одиницю – **гміну**. Власне, цей крок 1990 року став своєрідним відродженням системи місцевих фінансів, що існувала в Польщі до 1950 року. Нині в країні налічується 2489 гмін. Середня польська гміна має населення близько 10-15 тис. мешканців. Сільські гміни мають у середньому 3 тис. мешканців, гміни великих міст – кілька сотень тисяч мешканців. Вони покликані задовольнити потреби місцевої громади в суспільних послугах. Таким чином, місцевий бюджет гміни може складатися з бюджетів кількох окремих сіл, селищ, містечок з навколишніми селищами чи великого міста. Гміна самостійно фінансує видатки на утримання території, шляхів, вулиць, мостів, парків, охорону довкілля, водопостачання, каналізацію та вивезення сміття, забезпечення електроенергією, газом, первинну охорону здоров'я, дошкільні заклади та початкові школи, міський громадський транспорт, бібліотеки та культурні центри, спортивні майданчики тощо. Для цього гміна має закріплені джерела доходів у вигляді податків на власність, на сільськогосподарську діяльність, на використання лісових ресурсів, на підприємницьку діяльність та ін. Також гміна розпоряджається коштами від гербового збору, збору на геологічні розробки, місцевих зборів. Окрім цього вона має в своєму арсеналі фіксований відсоток загальнодержавних податків (27,6% прибуткового податку з громадян, 5% податку на прибуток підприємств). Бюджет гміни отримує й загальну субвенцію на освіту, бюджетне вирівнювання та компенсацію витрат і цільову дотацію з державного бюджету на делеговані державою повноваження. Польща визначила гміну – найменшу одиницю адміністративно-територіального устрою – базовою, а тому найважливішою. Подібне слід зробити і в Україні.

Польська модель “отримала” середню ланку самоврядування – **повіт** – вже після того, як певний час проіснували гміни. Тоді, з досвіду, стало зрозуміло, що гміна не впорається з безліччю більш ґрунтовних завдань. На рівні польського повіту, до складу якого входять гміни, вже немає безпосередньої присутності держави. Повіт виконує повноваження з утримання закладів середньої, спеціальної та професійної освіти, медичних установ і лікарень, культурних установ, збереження культурних цінностей тощо. Якщо порівнювати з Україною, то найвідповіднішою бюджетною одиницею польському повітові буде районний бюджет з тією різницею, що в Польщі бюджет нижчого рівня, тобто гміни, зовсім не залежить від диктату бюджету вищого рівня, повіту.

Повіт провадить фінансове господарство на підставі бюджету повіту, який затверджується радою повіту на даний календарний рік. Бюджет повинен бути затвердженим до початку бюджетного року. Якщо бюджет не затвердять до цього терміну, то регіональна рахункова палата визначає його до 30 квітня бюджетного року. До цього моменту основою бюджетного господарства є проект бюджету. За правильне виконання бюджету відповідає повітова управа. Обороти повітовими коштами є явним. Регіональна лічильна палата контролює фінансове господарство.

Логічним наслідком і продовженням повітової реформи було створення нових, великих **воєводств**, які дають можливість провадження ефективної регіональної політики і дійсного формування стратегії розвитку регіонів, за активної участі та вирішальної ролі представників місцевих спільнот. Окремі регіони боролись за свій воєводський статус, або за розміщення центру воєводства на своїй території. На ґрунті локального патріотизму поєднувались навіть політичні сили різної ідеологічної орієнтації. Проводились масові акції, такі як "живі ланцюги", групові виїзди з петиціями до Варшави, презентації потенціалу регіонів на вулицях міст тощо.

Але, не дивлячись на це, Сейм, нижня палата Парламенту Польщі, 18 липня 1998 проголосував за закон, згідно з яким у рамках адміністративної реформи з метою зміцнення локального самоврядування дотеперішні 49 воєводств замінялись на 16 нових.

Структура самоврядування та місцевих бюджетів у Польщі чітко регламентована і контрольована завдяки системі регіональних відділень Рахункової палати, покликаних здійснювати нагляд за фінансовою діяльністю одиниць територіального самоврядування. Регіональні відділення контролюють планування та виконання місцевих бюджетів. Без візи голови регіонального відділення рахункової палати місцевий бюджет не може бути ухвалений, поки голова не переконається у реальності перспективних показників. Контроль ґрунтується на трьох принципах: законність, економічність та ефективність.

Для проведення адміністративно-територіальної реформи в Україні було б доцільним створити **цільовий державний фонд**, кошти якого повинні формуватися за рахунок Державного бюджету, а також від реалізації майна і приміщень державних структур, які підпадають під скорочення. Частину цих коштів можна було б використати для створення нових робочих місць для вивільнених в процесі реформи працівників держустанов.

Кількість населення та кількість інших споживачів повинна узгоджуватися з галузевими нормами навантаження на бюджетні установи та бюджетними спроможностями фінансування цих установ.

В свою чергу, у структурі державних (суспільних) фінансів України було б доцільним сформувавши відокремлений Стабілізаційний фонд (за прикладом Росії). Враховуючи, що в Україні, на відміну від Російської Федерації, відсутні такі джерела наповнення Стабілізаційного фонду як надприбутки від експорту нафти і газу, в нього було б доцільно включити кошти, отримані від приватизації і реприватизації державної власності. Це дозволило б Україні стабілізувати ситуацію з газо- і нафтозабезпеченням у наступні роки, оскільки



ціни на енергоносії будуть зростати дуже високими темпами. Резервний фонд Кабінету Міністрів не може бути використаний для цього, оскільки він створений для інших цілей, визначених Бюджетним кодексом України (для фінансування наслідків паводків, інших стихійних лих тощо).

Альтернативними джерелами наповнення вітчизняного стабілізаційного фонду могли б стати щорічні відрахування з Держбюджету, надходження від експорту електроенергії, а також виручка від передачі у концесію транспортної інфраструктури.

### **7.5. Спеціальний податковий режим для малого бізнесу: досвід зарубіжних країн**

Високий рівень розвитку малого бізнесу в економічно розвинених країнах був би неможливий без реалізації системи заходів державної підтримки, включаючи заходи податкового стимулювання. Цей досвід важливо врахувати в Україні різними політичними силами при реформуванні державних фінансів, оскільки представники малого бізнесу є основою середнього класу в українській державі. Крім того, вони зробили багато для відсторонення В. Януковича від влади в 2014 р. та для підтримки українських військових на Донбасі.

У більшості європейських країн податкові пільги для малих підприємств надаються у формі спеціальних (знижених) ставок. Пільгові податкові ставки найчастіше застосовуються в рамках прогресивної шкали оподаткування. При цьому абсолютно окрема, спеціально для суб'єктів малого підприємництва, система правил визначення прибутку оподаткування, явище достатньо рідкісне.

У ряді країн суб'єктам малого підприємництва дозволяється одноразове списання (у певних межах) інвестицій до основних фондів. У інших застосовується прискорена амортизація. У США надаються спеціальні податкові пільги на венчурні інвестиції в малі підприємства окремих категорій, а також діють пільгові ставки податку на приріст капітальної вартості в частині реалізації акцій малих підприємств.

У деяких країнах для суб'єктів малого підприємництва встановлений вищий максимальний рівень знижок в цілях оподаткування витрат на НДДКРР. Італійські підприємці одержали спрощену і прискорену систему повернення ПДВ. В Австралії до суб'єктів малого підприємництва застосовується спрощена система оподаткування, направлена на зниження адміністративного тягара дотримання податкового законодавства.

У Росії склалася інша ситуація - спрощена система оподаткування для малого підприємництва передбачає абсолютно інші правила, що полягають в заміні основних податків одним податком. У Російській Федерації спрощена система оподаткування, обліку і звітності для суб'єктів малого підприємництва була введена з 1 січня 1996 р., тобто застосовується вже більше 10 років, і спочатку цей пільговий податковий режим застосовувався разом з податковими пільгами для малих підприємств по податку на прибуток, податку на додану вартість. Проте, з введенням в дію частини другої ПК РФ, зокрема гл. 21

«Податок на додану вартість», гл. 25 «Податок на прибуток організацій», податкові пільги для малих підприємств по податку на прибуток і податку на додану вартість були відмінені. З 1 січня 2003 р. частина друга ПК РФ була доповнена гл. 262 «Спрощена система оподаткування» (далі — ССО), яка замінила діючий до цього аналогічний спеціальний податковий режим, який в значній мірі був вдосконалений. Подальші поправки в цей розділ ПК РФ, що набули чинності з 1 січня 2006 р., зробили цей спеціальний податковий режим ще більш пільговим і привабливим для малого бізнесу.

Вдосконалення ССО привело за період з 2002 р. по 2005 р. до зростання кількості платників податків, що застосовують ССО, з 197,2 тис. од. до 1059,0 тис. од. або в 5,4 разу, зокрема: організацій — з 66,8 до 491,2 тис. од. або в 7,4 разів; індивідуальних підприємців з 130,4 до 567,8 тис. од. або 4,4 разу.

При цьому за період з 2002 по 2005 рр. кількість малих підприємств зросла з 882,3 тис. до 979,3 тис. або всього на 11%. Відношення кількості організацій, що застосовують ССО, до кількості малих підприємств за 2002-05 рр. збільшилося з 7,6% до 50,2%. Не дивлячись на те, що не всі організації, що застосовують ССО, можна віднести до малих підприємств відповідно до Федерального закону від 14 червня 1995 р. № 88-ФЗ "Про державну підтримку малого підприємництва в Російській Федерації", приведені дані свідчать про різке зростання кількості малих підприємств, що застосовують ССО.

Разом з тим, сума податків сплачуваних у зв'язку із застосуванням ССО, виросла за 2002-05 рр. з 7,9 млрд. крб. до 38,8 млрд. крб., або в 4,9 разу. Таким чином, зростання податкових платежів від ССО поки відстає від зростання кількості платників податків. Це пов'язано з тим, що порядок обчислення податкової бази при застосуванні ССО, в результаті внесення в нього змін, став більш пільговим. Разом з тим, однією з причин зростання кількості платників-організацій податків стало їх розукрупнення в цілях мінімізації оподаткування. Подібне може повторитися і в Україні, тому треба врахувати досвід РФ в цьому питанні.

Застосування ССО для суб'єктів малого підприємництва в Росії має вже достатньо тривалу історію, що дозволяє виявити проблеми, пов'язані з функціонуванням цього спеціального податкового режиму, які треба врахувати і в Україні.

Однією з найбільш гострих проблем є визначення критеріїв, що дають право на застосування ССО.

В даний час, Мінекономрозвитку Росії здійснює підготовку нової редакції федерального закону про державну підтримку малого підприємництва, одним із завдань якого, зокрема, є визначення системи критеріїв, по яких повинні визначатися суб'єкти малого підприємництва, що дозволить забезпечити цільовий характер заходів їх державної підтримки, зокрема податкового стимулювання.

У матеріалах, підготовлених комісією по інвестиціях до засідання Ради з торгівлі і розвитку в рамках 17 сесії ООН (2000 р.) була запропонована схема поділу суб'єктів малого підприємництва, виходячи з чисельності штатних

працівників: суб'єкти мікробізнесу — не більше 5 чол.; суб'єкти малого бізнесу — від 6 до 50 чол.; суб'єкти середнього бізнесу — від 51 до 250 чол.

Для кожної категорії підприємств була передбачена своя система звітності того рівня деталізації, який відповідає розмірам підприємства.

Внаслідок того, що дотепер між європейськими країнами є відмінності у визначенні сектора мікро-, малого і середнього бізнесу (SME), загальноєвропейські програми фактично адресовані лише частині SME в кожній окремій країні. Свої власні визначення SME використовували і Європейський інвестиційний банк, і Європейський інвестиційний фонд. В цілях уніфікації визначень SME, що діють в різних європейських країнах і на рівні Європейського Союзу, Європейська Комісія прийняла власне визначення мікро-, малих і середніх підприємств, які в сукупності складають сектор SME в економіці західноєвропейських країн.

Щоб відповідно до приведеної класифікації ЄС, підприємство вважалось мікро-, малим або середнім, воно повинне відповідати критерію чисельності і одному з двох фінансових критеріїв. Разом з цим, підприємство повинне бути економічно незалежним. Це означає, що підприємству або групі підприємств, що не належать сектору SME, може належати не більше 25 % власності підприємства з сектора SME. Верхні межі річного обороту і балансової вартості активів, вказані у визначенні, повинні регулярно (звичайно 1 раз на 4 роки), переглядатися, щоб врахувати зміни, що відбуваються в економіці країн-учасниць ЄС (зміна рівня цін, зростання продуктивності праці). Серед критеріїв віднесення до SME основний — кількість зайнятих, фінансові критерії необхідні для визначення реальної значущості підприємства і його позиції серед конкурентів. Критерій по числу зайнятих враховує як повну, так і часткову зайнятість на підприємстві.

В цілях забезпечення порівняння заходів державної підтримки малого і середнього підприємництва в країнах ЄС і Росії в російському законодавстві також, на думку фахівців, пропонується виділити три види суб'єктів економічної діяльності: мікропідприємства з чисельністю зайнятих не більше 10 чол., малі підприємства — від 11 до 50 чол., середні підприємства — від 51 до 250 чол., а також критерії у вигляді виручки і балансової вартості активів.

Як показує міжнародний досвід, в загальній кількості підприємств основну частину складають мікропідприємства, наприклад, у Франції — 92,85 %, Канаді - 80 %, Бельгії — 70 % підприємств.

У Росії частка підприємств з чисельністю до 10 чол. (мікропідприємства) складає 73,5%, а з чисельністю до 50 чол. (малі підприємства) складає 98%. Тому встановлення в російському законодавстві при визначенні малих підприємств порогового значення чисельності працівників на рівні 50 чол. дозволить охопити практично всі малі підприємства.

У новому Федеральному законі про підтримку малого підприємництва критерій за чисельністю тих, що працюють, на таких підприємствах пропонується встановити у розмірі 50 чол., крім того, пропонується встановити критерії у вигляді доходів від реалізації продукції (робіт, послуг) і балансової

вартості активів, приблизно на рівні аналогічних критеріїв ЄС, відповідно, 240 і 170 млн. крб.

Вказані критерії пропонується застосовувати і при визначенні права на застосування ССО. Проте, критерій у вигляді доходів від реалізації продукції (робіт, послуг) у розмірі 240 млн. крб. пропонується застосовувати диференційований.

Що стосується максимального розміру доходів від реалізації, то, на думку фахівців, показники від 110 до 240 млн. крб. доцільно, було б дозволити застосовувати малим підприємствам виключно у випадках, коли у них в загальному об'ємі доходів від реалізації продукції (робіт, послуг) не менше 90% складе частка доходів від реалізації такої продукції:

- високотехнологічної продукції і послуг (в т.ч. на експорт — 70 %);
- продукції і послуг від здійснення інноваційної діяльності;
- прав на винаходи, промислові зразки, корисні моделі, програми для ЕОМ і бази даних (за винятком випадків їх перепродажу);
- науково-дослідних дослідно-конструкторських робіт власного виробництва.

При цьому право затверджувати перелік високотехнологічної продукції і послуг, а також продукції і послуг від здійснення інноваційної діяльності в цілях ССО, на думку фахівців, слід було б надати Уряду РФ.

Що стосується пропонованого обмеження у вигляді балансової вартості активів малого підприємства у розмірі 170 млн. крб., то даний критерій слід було б так само застосовувати диференційовано, на думку фахівців, в цілях стимулювання діяльності малих підприємств по підвищенню ефективності виробництва.

Тому найважливішим завданням при вдосконаленні законодавства про підтримку малого підприємництва є розробка заходів, направлених на запобігання штучному поділу підприємств на дрібніші одиниці в цілях отримання доступу до пільг, призначених для малого підприємництва. Тому важливо ідентифікувати малий бізнес, в тому числі в цілях застосування ССО, з урахуванням аффільованих компаній (осіб.).

У міжнародній практиці сукупність підприємств, що розглядаються для цілей оподаткування як єдина господарська одиниця, — це ті малі підприємства, які залежать від одних і тих же капіталовкладень, а також управління, постачання і ін., навіть якщо ці окремі малі підприємства з юридичної точки зору є окремими господарюючими суб'єктами.

Будучи пільговим режимом оподаткування, ССО не повинен застосовуватися до підприємств, що входять в єдину мережу, а також до підприємств, які аффільовані з крупними і середніми підприємствами, вступаючи з ними в операції. Якщо платник податків володіє десятками підприємств, для цілей визначення його статусу, як платника податків ССО, необхідно ідентифікувати та розглядати власність по всіх компаніях, що належать власнику, включаючи групи аффільованих осіб. Введення таких правил ускладнить податкове адміністрування, проте його буде компенсовано збільшенням податкових надходжень від крупних підприємств у зв'язку із

застосуванням загального режиму оподаткування. Крім того, буде забезпечене цільове спрямування державних заходів по податковому стимулюванню розвитку малих підприємств.

Таким чином, вдосконалення критеріїв для ідентифікації суб'єктів малого підприємництва в цілях застосування ССО, з одного боку, збільшує можливості для переходу на цей спеціальний податковий режим малих підприємств, особливо тих, що здійснюють пріоритетні для держави види діяльності, а з іншого боку, жорсткі заходи по протидії розукрупненню підприємств різко скоротить число підприємств, що застосовують ССО. Це компенсує втрати бюджету, і головне, — буде забезпечене цільове застосування спрощеної системи оподаткування, для чого вона власне спочатку і призначалася, — стимулювання в країні розвитку малого підприємництва.

### ***Завдання і запитання для самоперевірки***

1. Які існують визначення структури фінансової системи України ?
2. Що таке суспільні фінанси ? Чи відрізняються вони від державних фінансів?
3. Яка структура державних фінансів України ?
4. Які принципи треба враховувати при використанні державних фінансів України ?
5. Чи потрібен гендерний підхід до розробки бюджетів різних рівнів?
6. Яку роль зможе відіграти адміністративно-територіальна реформа в удосконаленні структури фінансової системи України ?
7. Чи потрібен в Україні Стабілізаційний фонд ?
8. Потрібні чи не потрібні податкові пільги для малого бізнесу в Україні?
9. Яким чином стимулюється розвиток малого бізнесу в зарубіжних країнах?

## РОЗДІЛ 8. БЮДЖЕТНА ПОЛІТИКА УКРАЇНИ ТА ВПЛИВ НА НЕЇ ПОЛІТИЧНИХ ЧИННИКІВ

### 8.1. Бюджетна політика. Суть та функції Державного бюджету

Державний бюджет є головною і провідною ланкою державних фінансів та важливою фінансовою категорією, яка має свою історію розвитку.

За матеріальним складом Державний бюджет – це централізований фонд фінансових ресурсів держави, а за соціально-економічною суттю – це основний засіб перерозподілу національного доходу. Суть Державного бюджету реалізується через такі основні функції: 1) розподільчу; 2) контрольну. Зміст розподільчої функції проявляється у розподілі ВВП, який є основним джерелом формування державного бюджету. Державний бюджет використовується для міжгалузевого і територіального перерозподілу фінансових ресурсів з урахуванням рівня розвитку економіки та культури на всій території.

Контрольна функція дає можливість знати, чи своєчасно і чи в повному обсязі фінансові ресурси надходять у розпорядження держави, як фактично складаються пропорції перерозподілу бюджетних коштів, наскільки ефективно вони використовуються. Основу контрольної функції складає рух бюджетних коштів, який відображається в доходах і видатках бюджету.

Складовими частинами Державного бюджету є доходи і видатки. Кожна з цих складових бюджету розділена на два фонди: загальний і спеціальний. В залежності від співвідношення доходів і видатків бюджет може бути: збалансований, з дефіцитом, з профіцитом.

Дефіцит бюджету виникає при перевищенні видатків над доходами, а профіцит – при перевищенні доходів над видатками. Збалансованим бюджет вважається за умови, коли обсяг витрат відповідає обсягу доходів на відповідний бюджетний період, і держава може зіставляти обсяг своїх фінансових можливостей із витратами. Про динаміку доходів і видатків бюджету України в першій половині першого десятиріччя ХХІ ст., коли економіка нашої країни розвивалася найвищими темпами, див. табл. 8.1.

Таблиця 8.1

**Динаміка доходів і видатків державного бюджету України  
у 2000-2004 рр. (млн. грн.)**

Найменування	2000	2001	2002	2003	2004
<b>Валовий внутрішній продукт у фактично діючих цінах</b>	<b>170 070</b>	<b>204 190</b>	<b>225 810</b>	<b>264 165</b>	<b>345 000</b>
зміни у % до попереднього року	–	120,1	110,6	117,0	130,6
<b>Доходи держбюджету</b>	<b>31 957</b>	<b>37 518</b>	<b>45 467</b>	<b>55 077</b>	<b>70 278</b>
у % до ВВП	18,8	18,4	20,1	20,8	20,4
у % до попереднього року	-	117,4	123,8	121,1	127,6

<b>Видатки держбюджету</b>	<b>33 440</b>	<b>40 407</b>	<b>44 348</b>	<b>56 120</b>	<b>79 500</b>
у % до ВВП	19,7	19,8	19,6	21,2	23,0
у % до попереднього року	-	120,8	109,8	126,5	141,6
<b>Бюджетний дефіцит "-" профіцит "+"</b>	<b>-1482</b>	<b>-2 889</b>	<b>+1 119</b>	<b>-1 043</b>	<b>-9 222</b>
У % до ВВП	0,9	1,4	0,5	0,4	2,7

Дефіцит Державного бюджету України в 2014 р. становив 78,1 млрд. грн., при плані 68,6 млрд. грн.. На 2015 р. він запланований на рівні 63,7 млрд. грн., або 3,7 % від ВВП, що вище норми (3%). Якби економіка зростала і потребувала додаткового поштовху за допомогою фіскального стимулювання, високий бюджетний дефіцит був би доречним. В Україні ж ситуація прямо протилежна, що вимагає скорочення дефіциту бюджету, в тому числі за рахунок зменшення державних видатків.

Поділ бюджету на два фонди було впроваджено в 2000 році і визначається Законом про Державний бюджет України на поточний рік. Розподіл на два фонди пов'язаний з тим, що в складі Державного бюджету виділяється два основних напрями надходжень та використання коштів. Один має загальний (нецільовий характер) використання коштів, тобто вони використовуються на загальнодержавні цілі. Спеціальний фонд має як цільові надходження, так і заздалегідь визначені напрями використання. Витрати здійснюються тільки в межах визначених надходжень. Передача коштів між загальним і спеціальним фондом дозволяється тільки в межах бюджетних призначень та шляхом внесення змін до закону про Державний бюджет.

Проект закону про Державний бюджет України розробляє Кабінет Міністрів України з урахуванням бюджетної резолюції, розглянутою Верховною Радою України. Міністр фінансів України відповідає за складання проекту закону про Державний бюджет України, визначає основні організаційно-методичні засади бюджетного планування, аналізує виконання бюджету у поточному бюджетному періоді визначає загальний рівень доходів та видатків бюджету і дає оцінку обсягу фінансування бюджету для складання пропозицій проекту Державного бюджету України.

Законом про Державний бюджет України на поточний рік має бути визначено:

- загальну суму доходів за бюджетною класифікацією з розподілом на загальний та спеціальний фонди;
- загальну суму видатків (з розподілом на загальний та спеціальний фонди, а також з розподілом на поточні і капітальні);
- граничний обсяг річного дефіциту (профіциту) Державного бюджету України в наступному бюджетному періоді;
- граничний розмір державного боргу на кінець наступного бюджетного періоду;
- бюджетні призначення головним розпорядникам коштів Державного бюджету України ;

- обсяги міжбюджетних трансфертів;
- інші положення, що регламентують процес виконання бюджету .

Рівень державних видатків в Україні є високим і дедалі зростає. Споживча орієнтація державних витрат в Україні “з’їдає” інвестиції (приватного та державного сектора); це перешкоджає економічному піднесенню у майбутньому.

Для видаткової частини державного бюджету дуже складною проблемою є необхідність відшкодування ПДВ експортерам, оскільки частина бізнесових структур використовує для цього незаконні схеми, обкрадаючи державу.

### **Проблема відшкодування ПДВ**

Казати про повне (100%) відшкодування не доводиться, тому що при цьому ПДВ утратить своє фіскальне значення, оскільки все, що було мобілізовано, буде повернуто назад, а існування ПДВ втратить сенс.

Аби наблизитися до ефективного варіанту, необхідний такий рівень відшкодування ПДВ, який, по-перше, підтвердить фіскальну значущість і роль податку і, по-друге, визначатиметься об’єктивними умовами виробництва з урахуванням його обсягів і структури, обсягів експорту, складу пільг тощо. Крім того, важливо активніше боротися зі створенням фіктивних фірм, за допомогою яких „відмивається” ПДВ.

Саме існування фіктивних фірм є основою для висновку про недосконалість ПДВ. Назвемо основні тези позиції працівників ДПАУ, з якими ми цілком згодні: а) за відсутності ефективної законодавчої та організаційної технології боротьби з фіктивними фірмами заміна ПДВ іншим податком жодного позитивного результату не дасть; податки як не платили, так і не платитимуть; б) фіктивні фірми широко використовуються не лише в схемах незаконного відшкодування ПДВ — з їх допомогою ефективно мінімізується податок на прибуток, легалізується контрабанда, переводяться у готівку кошти; в) визнання через суд угоди недійсною в одній ланці не дає можливості визнати її такою по всьому ланцюжку; тож користі від цього ніякої; г) засновники фіктивних фірм чудово поінформовані, але не несуть будь-якої відповідальності за дії свого директора, який фактично директором не є, бо діє на основі загублених чужих документів; д) у результаті фінансові документи з боку фірми підписують невідомі особи, і працівники ДПС не мають можливості це довести через відсутність права на різноманітні експертизи; е) право ДПС тільки на планові перевірки автоматично трансформує всі зустрічні перевірки з відшкодування ПДВ у незаконні, оскільки ті є позаплановими.

## **8.2. Особливості використання доходів Державного бюджету**

Доходи Державного бюджету – сукупність грошових надходжень до централізованого фонду фінансових ресурсів держави, що використовуються нею для виконання її основних завдань і функцій. В доходній частині бюджету показано обсяги та джерела надходжень до бюджету. Доходи утворюються за рахунок надходжень від сплати фізичними та юридичними особами податків, зборів, обов’язкових платежів, встановлених законодавством. За Бюджетним



кодексом, доходи бюджету – це всі податкові, неподаткові та інші надходження на безповоротній основі, справляння яких передбачено чинним законодавством України (включаючи трансферти, дарунки, гранти). Доходи бюджету класифікуються на: податкові надходження, неподаткові надходження; доходи від операцій з капіталом; трансферти.

Податкові надходження включають податки на доходи, податки на прибуток, податки на збільшення ринкової вартості, платежі за використання природних ресурсів, ввізне мито, плату за ліцензії та ін.

Неподатковими надходженнями визначаються: доходи від власності та підприємницької діяльності, адміністративні збори та платежі, доходи від некомерційного та побічного продажу; надходження від штрафів та фінансових санкцій; інших, що не належать до обов'язкових податків та зборів.

Доходи від операцій з капіталом включають такі надходження: від продажу дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння та державних запасів товарів з державних резервів.

Трансферти - це кошти, одержані від інших органів державної влади, органів місцевого самоврядування, органів влади Автономної Республіки Крим, інших держав або міжнародних організацій на безоплатній і безповоротній основі.

Важливим доходом Державного бюджету України є доходи від приватизації (див. табл. 8.2.), які особливо зросли в 2005 р. (за рахунок продажу Криворіжсталі). У багатьох країнах світу доходи від приватизації не розглядають як постійні доходи бюджету, а тільки як разові, що треба врахувати й нашим політикам.

**Таблиця 8.2.**

**Показники приватизації в Україні у період з 1992 до 01.10.2004 року**

Роки	Кількість об'єктів, які змінили форму власності			Кошти, перераховані до загального фонду Державного бюджету (тис. грн.)
	Об'єкти державної власності	Об'єкти комунальної власності	Всього	
1992-1993	1 646	1 969	3 615	888
1994	2 731	5 516	8 249	14 780,4
1995	4 098	12 115	16 213	17 922,9
1996	4 676	15 008	1 9664	36 521,0
1997	2 013	6 686	8 699	74 573,4
1998	1 946	3 750	5 696	360 829,6
1999	1 654	3 711	5 365	694 563,7
2000	1 662	3 612	5 274	2 075 517,6
2001	1 581	4 482	6 063	2 132 002,6
2002	1 478	4 697	6 175	576 105,8
2003	1 430	5 160	6 590	2 015 710,6
9 міс. 2004	556	1 852	2 408	8 543 225,2

Разом з тим, дуже складною для політиків є проблема реприватизації. З одного боку, більшість населення України від приватизації майже нічого не отримала, а, з другого боку, реприватизація, яка була проголошена в Україні в 2005 році, суттєво обмежила інвестиції в економіку, особливо – внутрішні інвестиції. Особливістю української реприватизації є те, що цей інструмент використовується політичною силою, яка знаходиться при владі, проти фінансових спонсорів своїх політичних противників.

Доходи Державного бюджету в 2015 р. заплановані на рівні 472,3 млрд. грн. (без урахування між бюджетних трансфертів), в тому числі податкові надходження складуть 365,6 млрд. грн., а неподаткові надходження – 100,1 млрд. грн..

### **8.3. Особливості використання видатків Державного бюджету України**

Виходячи з термінології Бюджетного кодексу України, під видатками Державного бюджету слід розуміти кошти, що спрямовуються на здійснення програм та заходів, передбачених законом про Державний бюджет на відповідний бюджетний період, за винятком коштів на погашення основної суми боргу та повернення надміру сплачених до бюджету сум. Необхідно звернути увагу на розмежування основним бюджетним документом понять “видатки бюджету” і “витрати бюджету”, де останнє з них є більш ширшим за змістом. Витрати бюджету включають видатки бюджету та кошти, які спрямовуються на погашення основної суми боргу, що виникає в процесі фінансування бюджету.

Видаткова частина Державного бюджету, як і його доходна складова, поділяється на два структурних підрозділи: видатки загального фонду та видатки спеціального фонду.

Видатки спеціального фонду фінансуються за рахунок цільових доходів, визначених під конкретну мету. Фінансування видатків загального фонду здійснюється шляхом залучення коштів, які не мають закріплених джерел фінансового забезпечення.

Для більш детального з’ясування ролі бюджетних видатків їх можна класифікувати за такими критеріями: 1) за економічною характеристикою; 2) за функціями, що виконує держава, 3) між головними розпорядниками бюджетних коштів; 4) між бюджетними програмами.

Розмежування видатків за **економічними ознаками** здійснюється, виходячи з точки зору впливу державних видатків на рух сукупного продукту та процес розширеного відтворення, і базується на визначенні поточних і капітальних видатків та кредитування за вирахуванням погашення. Їх склад визначається Кабінетом Міністрів України. **Поточні видатки** – це видатки бюджету на утримання мережі підприємств, установ і організацій, яка діє на початок бюджетного року та набуває чинності в даному році, а також на фінансування заходів щодо соціального захисту населення та інших. До них

належать видатки на: 1) оплату праці працівників бюджетних установ та нарахування на заробітну плату; 2) придбання товарів і матеріалів; 3) відрядження; 4) оплату послуг бюджетних установ; 5) оплату комунальних послуг та енергопостачання; 6) дослідження і дослідно-промислові та інші розробки; 7) сплату відсотків банківським установам, відсотків за внутрішніми позиками; 8) сплату відсотків, комісій та штрафів за зовнішніми державними позиками; 9) трансферти (бюджетам місцевого самоврядування, населенню або певним групам населення, підприємствам та іншим країнам). **Капітальні видатки** (видатки розвитку) – це видатки на фінансування інвестиційної та інноваційної діяльності, зокрема: 1) фінансування капітальних вкладень виробничого і невиробничого призначення; 2) фінансування структурної перебудови національної економіки; 3) субсидії, субвенції та інші видатки, пов'язані з розширеним відтворенням. До капітальних належать видатки на: 1) придбання обладнання і предметів довгострокового користування; 2) придбання основного капіталу; 3) капітальне будівництво, реконструкцію та капітальний ремонт; 4) створення державних запасів і резервів; 5) придбання землі і нематеріальних активів; 6) капітальні трансферти; 7) нерозподілені витрати. Кредитування включає операції, пов'язані з наданням коштів із бюджету на умовах повернення, платності та строковості. На основі кредитування з'являються зобов'язання перед бюджетом, які передбачають повернення одержаних коштів до бюджету. Розподіл видатків за економічною класифікацією дозволяє оцінити спрямованість бюджету, зокрема в частині використання коштів на утримання бюджетних установ, на загальне будівництво, інноваційний розвиток та обслуговування державного боргу.

За **функціональними ознаками** видатки Державного бюджету України поділяються на такі групи: 1) загальнодержавні функції; 2) оборона; 3) громадський порядок, безпека та судова влада; 4) економічна діяльність; 5) охорона навколишнього природного середовища; 6) житлово-комунальне господарство; 7) охорона здоров'я; 8) духовний та фізичний розвиток; 9) освіта; 10) соціальний захист та соціальне забезпечення. Видатки за функціональною класифікацією визначаються переважно для аналітичної оцінки обсягів фінансування основних функцій держави, для бюджетних узагальнень та цілей статистичного аналізу.

Водночас видатки Державного бюджету розподіляються між головними розпорядниками бюджетних коштів та розпорядниками коштів нижчого рівня. **Розпорядники бюджетних коштів** – це бюджетні установи в особі їх керівників, уповноважені на отримання бюджетних асигнувань, взяття бюджетних зобов'язань та здійснення видатків із бюджету. **Головним розпорядником бюджетних коштів** є бюджетна установа в особі її керівника, якій встановлюються бюджетні призначення, – повноваження, що мають кількісні та часові обмеження і дозволяють надавати бюджетні асигнування. В свою чергу, **розпорядником бюджетних коштів нижчого рівня** є бюджетна установа, яку представляє її керівник, уповноважений отримувати бюджетні асигнування, брати бюджетні зобов'язання та здійснювати платежі з конкретною метою в процесі виконання бюджету. Головними розпорядниками

коштів Державного бюджету можуть бути органи, уповноважені Верховною Радою України, Президентом України, Кабінетом Міністрів України забезпечувати їх діяльність, в особі їх керівників, а також міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, Конституційний суд України, Верховний суд України та інші спеціалізовані суди, установи та організації, які визначені Конституцією України або входять до складу Кабінету Міністрів України, в особі їх керівників.

Програмна класифікація видатків бюджету використовується в тому разі, коли бюджет формується за програмно-цільовим методом. Цей метод дозволяє оцінити та обрахувати ефективність витрачання бюджетних ресурсів, пересуваючи акцент із контролю за виконанням зобов'язань на забезпечення ефективності й досягнення конкретних результатів розпорядниками бюджетних коштів. **Програмно-цільовий метод складання бюджету** – це практика групування різних видів бюджетних видатків в окремі програми таким чином, щоб кожна стаття видатків була закріплена за певним видом програми. Як правило, кожна програма – це фіскальне зобов'язання одного головного розпорядника коштів, ефективність роботи якого оцінюється з погляду успішності досягання мети програми. Проблемою в Україні є низька ефективність виконання бюджетних програм, що вимагає оптимізації їх кількості та посилення відповідальності виконавців цих програм.

Бюджетним Кодексом передбачене здійснення таємних видатків із Державного бюджету для забезпечення діяльності окремих органів державної влади або їх структурних підрозділів в інтересах національної безпеки країни. Процедура проведення таємних видатків, порядок обліку, звітності та контролю за їх здійсненням виписана у статті 31 Кодексу. На відміну від інших видатків, таємні видатки передбачаються у бюджеті без деталізації і широкого обговорення їх доцільності.

У Державному бюджеті передбачається **резервний фонд бюджету** в розмірі до одного відсотка обсягу видатків загального фонду Державного бюджету для фінансування непередбачених видатків, що не мають постійного характеру і не могли бути передбачені при складанні бюджету. Порядок використання коштів із резервного фонду Державного бюджету визначається Кабінетом Міністрів України. На жаль в Україні ці кошти завжди використовуються за цільовим призначенням.

Згідно зі статтею 55 Бюджетного кодексу України Законом про Державний бюджет України має визначатися перелік захищених статей видатків бюджету. **Захищеними статтями видатків бюджету** визнаються статті видатків Державного бюджету України, обсяг яких не може змінюватися при проведенні скорочення затверджених бюджетних призначень. До захищених статей видатків загального фонду бюджету за економічною структурою, як правило, відносять: 1) оплата праці працівників бюджетних установ; 2) нарахування на заробітну плату; 3) придбання медикаментів та перев'язувальних матеріалів; 4) забезпечення продуктами харчування; виплата відсотків за державним боргом; 5) трансферти населенню; 6) трансферти місцевим бюджетам. Досить часто в Україні захищені статті підпадають під

скорочення, що говорить про недотримання політиками при владі законодавства.

Важливим завданням удосконалення структури видатків є спрямування їх на забезпечення сталого розвитку України та її регіонів, чому поки політичні сили при владі не приділяють належної уваги при прийнятті бюджету.

Близько 15 років тому, після Всесвітньої конференції з питань довкілля в Ріо-де-Жанейро, набуло повсюдного поширення нове поняття, яке позначається англійським терміном *sustainable development*, точний переклад якого російською мовою – «воспроизводящее развитие», а українською – «сталий розвиток». Це такий соціально-економічний розвиток суспільства, управління яким забезпечує передачу в спадщину нащадкам усіх компонентів навколишнього природного середовища – джерела невичерпних (відновлюваних) природних ресурсів у стані в жодному разі не гіршому (а, як правило, кращому) за той, що існує нині. А також гранично можливе заощадження запасів вичерпних (виснажених як у кількісному сенсі, так і в якісному) природних ресурсів. Сталий розвиток потребує максимального відтворення (відновлення) людиною стану свого середовища проживання, який погіршується в процесі її діяльності, використання невичерпних природних ресурсів замість вичерпних, ощадливого (бажано безперервно зменшуваного) витрачання вичерпних природних ресурсів. Це дозволило б задовольнити всі потреби в природних ресурсах майбутніх поколінь.

Видатки Державного бюджету України в 2015 р. заплановані в розмірі 527,9 млрд. грн., в тому числі на соціальні функції – 220 млрд. грн. (77,1 – на освіту, 54,2 – на медицину, 80,9 – дотації Пенсійному фонду України, 8,3 – інші соціальні видатки); на виконання державних функцій (безпека, правоохоронна та судова система, державне управління тощо) – 158 млрд. грн.; 146,1 млрд. грн.. – на загальнодержавні видатки (обслуговування державного боргу, дотації та субвенції місцевим бюджетам, резервний фонд тощо).

#### **8.4. Місцеві бюджети та їх роль у вирішенні соціально-економічних проблем територіальних громад**

Місцеві бюджети включають бюджет Автономної Республіки Крим, обласні, районні бюджети, бюджети районів у містах та бюджети місцевого самоврядування. Суттєвою проблемою в Україні є хронічна нестача фінансових ресурсів у місцевих органах влади і самоврядування для реалізації покладених на них функцій.

**Бюджети місцевого самоврядування** — це бюджети територіальних громад сіл, селищ, міст та їх об'єднань.

**Місцеві бюджети** — це фонди фінансових ресурсів, призначені для реалізації завдань і функцій, що покладаються на органи самоврядування.

Роль місцевих бюджетів певною мірою визначається величиною валового внутрішнього продукту, що перерозподіляється через них. Так, у 1992 році через видатки місцевих бюджетів перерозподілилося 14,5 відсотка ВВП, у 1993 році — 15, відсотка, у 1994 році — 15,9 відсотка, у 1995 році — 17,5 відсотка, а

у 2000 році — 10 відсотків, у 2001 році — 10,5 відсотка, у 2002 році — 11,2 відсотка, у 2003 р. — 13%.

У вказаний період доходи місцевих бюджетів (без врахування трансфертів з державного бюджету) зросли тільки на 0,3 процентних пункти: з 8,3% у 2000 році до 8,6% у 2003 р., тоді коли частка трансфертів у ВВП значно збільшилася — з 2,6% у 2000 р. до 4,4% у 2003 р.

Таке зростання обсягів трансфертів відбулося, насамперед внаслідок зміни політики держави у сфері міжбюджетних відносин, введення в дію Бюджетного кодексу, а також відмови від використання регулюючих податків як основного інструмента бюджетного регулювання. Тому все більше політиків та експертів виступають за те, щоб частину податку з прибутку закріпити за місцевими бюджетами.

Серед податкових джерел наповнення місцевих бюджетів провідна роль належить податку на доходи фізичних осіб (74 % в 2011 р. та 71 % в 2012 р.) і платі за землю: відповідно 14,6 % та 15,3 %.

Доходи місцевих бюджетів без врахування трансфертів досягли найбільшої питомої ваги в складі зведеного бюджету у 1995 році - 52,1%. До 2000 року частка доходів місцевих бюджетів у зведеному перевищувала 40%. В наступних роках цей показник різко знизився - 31,6% у 2000 р., 33,6% у 2001 р., 31,4% та 30,0%, відповідно, у 2002 та 2003 роках. Стрімке зменшення частки доходів місцевих бюджетів у зведеному бюджеті (з 52,1% у 1995 р. до 30 % у 2003-2012 рр.) призвело до зменшення ролі місцевих бюджетів у бюджетній системі України. Наслідком цього стало зростання залежності місцевих бюджетів від трансфертів з центрального бюджету, недостатність фіскальних ресурсів для належного виконання функцій органів місцевого самоврядування. В 2010-2013 рр. понад 50 % доходів місцевих бюджетів формувалося за рахунок офіційних трансфертів. Частка ж місцевих податків та зборів в 2011-2013 рр. склала 1,4-2 % всіх місцевих доходів.

Основними причинами зменшення частки доходів місцевих бюджетів у зведеному бюджеті країни є: недосконалість реформа податкового законодавства, внаслідок якої були змінені напрями сплати загальнодержавних податків; незадовільні якісні показники діяльності галузей економіки, які сплачують платежі до місцевих бюджетів; недостатні можливості органів місцевого у самоврядування щодо розширення власної фінансової бази. Введення в дію з 1.01.2011 р. Податкового кодексу не покращило ситуацію. У дуже складній ситуації сьогодні опинилися насамперед селищні та сільські бюджети, де майже не діють туристичний збір та збір за місця паркування транспортних засобів, та й інші місцеві податки й збори є малоефективними.

До доходів, що закріплюються за бюджетами місцевого самоврядування та враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів, належать такі податки і збори (обов'язкові платежі):

- податок на доходи фізичних осіб (прибутковий податок із громадян до 2004 р.) у частині, визначеній Бюджетним кодексом;
- державне мито в частині, що належить відповідним бюджетам;

- плата за ліцензії на провадження певних видів господарської діяльності та сертифікати, що видаються виконавчими органами відповідних рад;
- плата за державну реєстрацію суб'єктів підприємницької діяльності, що справляється виконавчими органами відповідних рад;
- плата за торговий патент на здійснення деяких видів підприємницької діяльності (за винятком плати за придбання торгових патентів пунктами продажу нафтопродуктів — автозаправними станціями, заправними пунктами), що справляється виконавчими органами відповідних рад;
- надходження адміністративних штрафів, що накладаються виконавчими органами відповідних рад або утвореними ними в установленому порядку адміністративними комісіями;
- єдиний податок для суб'єктів малого підприємництва у частині, що належить відповідним бюджетам.

Зазначені податки і збори (обов'язкові платежі) створюють **кошик доходів**, що закріплюються за бюджетами місцевого самоврядування і враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів.

До доходів бюджетів міст Києва і Севастополя донедавна зараховувалося 100 відсотків загального обсягу податку з доходів фізичних осіб, що справляється на території цих міст.

До доходів бюджетів міст республіканського (в Автономній Республіці Крим) та обласного значення донедавна зараховувалося 75 відсотків від загального обсягу податку з доходів фізичних осіб, що справляється на території цих міст.

До доходів бюджетів міст районного значення, сіл, селищ чи їх об'єднань донедавна зараховувалося 25 відсотків від загального обсягу податку з доходів фізичних осіб, що справляється на цій території.

Для забезпечення реалізації спільних соціально-економічних і культурних програм територіальних громад доходи бюджету Автономної Республіки Крим та обласних бюджетів, які враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів, донедавна формувалися за рахунок:

- 25 відсотків податку з доходів фізичних осіб, що справляється на відповідній території;
- 25 відсотків плати за землю, що справляється на території Автономної Республіки Крим і відповідної області;
- плати за ліцензії на провадження певних видів господарської діяльності та сертифікатів, що видаються Радою Міністрів Автономної Республіки Крим та обласними державними адміністраціями.

Для забезпечення реалізації спільних соціально-економічних і культурних програм територіальних громад доходи районних бюджетів, які враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів, формуються за рахунок:

- 50 відсотків прибуткового податку з громадян, що справляється на території сіл, селищ, міст районного значення та їх об'єднань;

- 15 відсотків плати за землю, що сплачується на території сіл, селищ, міст районного значення та їх об'єднань;
- плати за ліцензії на провадження певних видів господарської діяльності та сертифікатів, що видаються районними державними адміністраціями;
- плати за державну реєстрацію суб'єктів підприємницької діяльності, що справляється районними державними адміністраціями;
- надходження адміністративних штрафів, що накладаються районними державними адміністраціями або утвореними ними в установленому порядку адміністративними комісіями.

До доходів місцевих бюджетів, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, донедавна належали:

- місцеві податки і збори, що зараховуються до бюджетів місцевого самоврядування;
- 100 відсотків плати за землю — для бюджетів міст Києва та Севастополя; 75 відсотків плати за землю — для бюджетів міст республіканського значення Автономної Республіки Крим і міст обласного значення; 60 відсотків плати за землю — для бюджетів сіл, селищ, міст районного значення та їх об'єднань;
- податок із власників транспортних засобів та інших самохідних машин і механізмів у частині, що зараховується до відповідного бюджету;
- надходження сум відсотків за користування тимчасово вільними бюджетними коштами;
- податок на промисел, що зараховується до бюджетів місцевого самоврядування;
- надходження дивідендів, нарахованих на акції (частки, паї) господарських товариств, що є у власності відповідної територіальної громади;
- плата за забруднення навколишнього природного середовища у частині, що зараховується до відповідного бюджету;
- кошти від відчуження майна, яке перебуває у комунальній власності, в тому числі від продажу земельних ділянок несільськогосподарського призначення, що перебуває у комунальній власності;
- фіксований сільськогосподарський податок у частині, що зараховується до бюджетів місцевого самоврядування;
- плата за оренду майнових комплексів, що перебувають у комунальній власності;
- надходження від місцевих грошово-речових лотерей;
- плата за гарантії, надані з дотриманням умов, визначених Бюджетним кодексом;
- гранти та дарунки у вартісному обчисленні;
- власні надходження бюджетних установ, що утримуються за рахунок коштів відповідного бюджету;
- податок на прибуток підприємств комунальної власності;
- платежі за спеціальне використання природних ресурсів місцевого значення;



– інші надходження, передбачені законом.

З 2011 р., згідно Податкового кодексу України, в нашій країні використовується 5 місцевих податків та зборів (раніше було 14), причому єдиний податок в 2011-2012 рр. забезпечував від 79 до 87 % доходів від усіх місцевих податків та зборів. Решта з них давало від 1 до 10 % цих надходжень. Податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, що почав діяти з 1.01.2013 р., не матиме суттєвої ролі в наповненні місцевих бюджетів через високі податкові пільги, під які попали заможні верстви населення. Тому політикам треба негайно внести зміни в цей податок, оскільки він посилив податковий тиск на середній клас, а також на тих, хто має дві квартири чи квартиру та будинок в селі. До останніх відноситься й багато незаможних родин, які проживають в одно чи двокімнатних квартирах чи мають батьківську хату в селі.

В останні роки, за оцінкою д.е.н., І. Луніної, в Україні проблема формування місцевих бюджетів розв'язувалася переважною шляхом вирівнювання фінансових можливостей. Зміна системи міжбюджетних відносин після набрання чинності Бюджетного кодексу призвела до високого ступеня вирівнювання витрат місцевих бюджетів. Якщо у 1999 році мінімальний рівень цих витрат в обласному розрізі відрізнявся від середнього майже на 35%, а коефіцієнт міжрегіональної варіації витрат становив 22%, то у 2004-му всім областям було забезпечено не менше 89% середніх витрат, а коефіцієнт їх варіації зменшився до 7%. Високого ступеня вирівнювання витрат досягнуто й по видатках бюджетів міст обласного значення, районів.

У 2004 році за рахунок трансфертів формувалося від 29 до 66% доходів місцевих бюджетів регіонів. Порівняно з 1999 роком мінімальна частка трансфертів зросла у 6,6 разу.

Необхідність у чималих трансфертах зумовлена тим, що вирівнювання бюджетних видатків відбувається в умовах значних (майже п'ятиразових) міжрегіональних відмінностей рівня податкових надходжень у розрахунку на одного жителя.

Низький рівень регіональних податкових надходжень у розрахунку на одного жителя, на думку експертів, як правило, прямо пов'язаний із високим (вищим, ніж у середньому по країні) рівнем безробіття, низьким рівнем інвестицій, у т.ч. прямих іноземних, та в цілому - з нижчим обсягом виробленої у регіоні валової доданої вартості. Так, за обсягом прямих іноземних інвестицій на душу населення (станом на початок 2005 року) регіони України відрізняються більш як у 10 разів — від 27 дол. США у Чернівецькій області до 286 у Київській, за обсягом інвестицій в основний капітал — майже у чотири рази (від 2,3 тис. грн. в Одеській області до 0,6 тис. грн. у Тернопільській). Рівень безробіття серед осіб працездатного віку (за методологією МОП) становить від 6,9% у Дніпропетровській області до 12,8-13% у Рівненській та Тернопільській, тобто відрізняється майже удвічі.

Діючий порядок фінансування видатків місцевих бюджетів фактично є антистимулом розширення податкової бази. Збільшення податкових

надходжень в економічно слабших регіонах (у результаті успішної економічної політики) приводить до зменшення трансфертів із держбюджету.

Деякі регіони, місцевим бюджетам яких надаються значні трансферти з державного бюджету, мають не тільки низький показник валової доданої вартості, а й низький рівень податкових надходжень у розрахунку на одиницю виробленої в регіоні валової доданої вартості.

Процес реформування місцевих бюджетів України (включаючи міжбюджетні відносини) та адміністративно-територіального устрою має забезпечити поступове досягнення (за ширшим колом повноважень) територіальної відповідності між повноваженнями органів місцевого самоврядування, доходами, які передано у їх розпорядження, та видатками відповідних бюджетів.

Видатки місцевих бюджетів безпосередньо пов'язані з інтересами широких верств населення й суттєво впливають на загальні соціальні процеси в державі й насамперед на рівень добробуту населення, освіченості, забезпеченості медичними послугами, а також послугами в галузі культури, спорту, соціальної захищеності, на випадок непередбачуваних обставин.

Бюджетним кодексом передбачено критерії розмежування видів видатків між місцевими бюджетами.

Розмежування видів видатків між місцевими бюджетами здійснюється на основі принципу субсидіарності з урахуванням критеріїв повноти надання послуги та наближення її де безпосереднього споживача. Відповідно до цих критеріїв видатки поділяються на такі групи:

**Перша група** — видатки на фінансування бюджетних установ і заходів, які забезпечують необхідне першочергове надання соціальних послуг, гарантованих державою, і які розташовані найближче до споживачів.

**Друга група** — видатки на фінансування бюджетних установ і заходів, які забезпечують надання основних соціальних послуг, гарантованих державою для всіх громадян України.

**Третя група** — видатки на фінансування бюджетних установ і заходів, які забезпечують гарантовані державою соціальні послуги для окремих категорій громадян, або фінансування програм, потреба в яких існує в усіх регіонах України.

Видатки першої групи здійснюються з бюджетів сіл, селищ, міст та їх об'єднань.

Видатки другої групи здійснюються з бюджетів міст республіканського значення Автономної Республіки Крим і міст обласного значення, а також районних бюджетів.

Видатки третьої групи здійснюються з бюджету Автономної Республіки Крим та обласних бюджетів.

Територіальні громади сіл, селищ і міст можуть об'єднувати на договірних засадах кошти відповідних бюджетів для виконання власних повноважень.

Міські (міст республіканського Автономної Республіки Крим і міст обласного значення) ради й районні ради можуть передати видатки на

виконання всіх або частини власних повноважень Верховній Раді Автономної Республіки Крим чи обласній раді з передачею відповідних коштів до бюджету у вигляді міжбюджетного трансферту.

Сільські, селищні та міські (міст районного значення) ради можуть передавати видатки на виконання всіх або частини власних повноважень районній раді чи раді іншої територіальної громади з передачею коштів до відповідного бюджету у вигляді міжбюджетного трансферту.

### 8.5. Проблеми економічної ефективності бюджетного вирівнювання в Україні

**Система бюджетного вирівнювання** визначає взаємодію між державним бюджетом і регіональними бюджетами, яка дає змогу будь-кому з громадян держави отримувати певний рівень суспільних послуг, незалежно від того, на території якого регіону він проживає. Конкретними механізмами реалізації горизонтального бюджетного вирівнювання в Україні є система міжбюджетних трансфертів.

Останніми роками постійно зростає роль міжбюджетних трансфертів у формуванні доходів місцевих бюджетів та частки ВВП, яка перерозподіляється через систему трансфертів. Якщо у 1999 році трансферти місцевим бюджетам становили 2,26 % ВВП, то у 2003-му їхня частка у ВВП збільшилася удвічі і становила 4,44 % ВВП, що говорить про посилення централізації бюджетних коштів в Україні після прийняття в 2001 р. Бюджетного кодексу. Динаміку обсягів міжбюджетних трансфертів і їхню роль у формуванні доходів місцевих бюджетів у 1999—2003 роках характеризують дані таблиці 8.3.

**Таблиця 8.3**

#### Показники горизонтального бюджетного вирівнювання в Україні у 1999-2003 роках\*

Показники	1999	2000	2001	2002	2003
ВВП, млрд. грн.	130 442	170 070	204 190	220 932	264 165
Доходи зведеного бюджету, млрд. грн.	32 876	49 118	54 935	61 954	75 286
Доходи місцевих бюджетів, млрд. грн.	16 095	18 690	24 973	28 247	34 307
Трансферти місцевим бюджетам, млрд. грн.	2 942	4 378	7 237	8 818	11 729
Доходи зведеного бюджету / ВВП, %	25,20	28,88	26,90	28,04	28,50
Трансферти місцевим бюджетам / доходи місцевих бюджетів, %	18,28	23,42	28,98	31,22	34,19
Трансферти місцевим бюджетам / ВВП	2,26	2,57	3,54	3,99	4,44

\*Джерело: Фінанси України. – 2005.– №5.– с.14.

Згідно зі статтями 72-74 Бюджетного кодексу України місцеві бюджети не можуть бути затверджені з дефіцитом. Винятком є тільки бюджети міст обласного та республіканського підпорядкування, республіканський бюджет Автономної Республіки Крим, які можуть ухвалюватися з дефіцитом бюджету розвитку. Але на практиці дефіцит бюджету розвитку застосовується нечасто, а якщо й приймається дефіцитний місцевий бюджет, то величина цього дефіциту дуже мала. Тому можна зробити висновок, що видатки місцевих бюджетів залежать від доходів та міжбюджетних трансфертів. Про доходи і видатки місцевих бюджетів (до прийняття Бюджетного кодексу в 2001 р. та після цього) на одну особу в регіонах України можна довідатися з таблиць 8.4. і 8.5.

**Таблиця 8.4**

**Доходи місцевих бюджетів на одну особу наявного населення у 1999-2003 роках (гривень на одну особу)**

<b>Регіон</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>
Автономна Республіка Крим	289,7	424,5	550,0	476,0	544,0
Вінницька	149,0	145,7	180,0	219,7	285,9
Волинська	137,3	153,6	184,4	241,7	268,9
Дніпропетровська	261,5	302,0	390,2	463,4	572,5
Донецька	253,0	316,1	366,6	423,6	518,6
Житомирська	170,2	132,1	174,9	216,5	270,6
Закарпатська	173,5	159,3	186,3	205,2	274,1
Запорізька	296,6	321,6	378,0	457,1	554,1
Івано-Франківська	249,0	144,9	177,4	217,7	277,8
Київська	426,6	253,7	325,0	308,2	399,1
Кіровоградська	162,8	158,3	202,8	247,8	296,7
Луганська	242,9	192,1	246,3	308,2	363,7
Львівська	267,2	182,3	235,4	286,3	354,4
Миколаївська	256,4	218,1	290,3	365,5	432,5
Одеська	277,1	296,8	348,3	402,2	487,5
Полтавська	330,1	247,4	295,1	363,6	449,5
Рівненська	334,5	131,2	179,0	264,3	308,6
Сумська	237,7	219,1	267,3	295,7	346,0
Тернопільська	123,8	115,5	140,9	186,3	228,0
Харківська	252,9	259,3	317,5	392,4	479,2
Херсонська	158,7	163,2	208,2	254,0	296,7
Хмельницька	190,0	141,1	176,5	227,4	278,4
Черкаська	278,8	180,7	221,6	272,9	329,8
Чернівецька	153,1	141,2	176,7	215,7	280,3
Чернігівська	219,6	166,4	209,1	259,8	310,5
м. Київ	570,2	1336,4	1770,9	1624,1	1614,5
м. Севастополь	241,5	298,0	372,7	509,8	632,2
<b>Україна</b>	<b>263,5</b>	<b>289,1</b>	<b>364,5</b>	<b>403,1</b>	<b>472,2</b>

Таблиця 8.5

**Видатки місцевих бюджетів на одну особу наявного населення у  
1999—2003 роках (гривень на одну особу)**

<b>Регіон</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>
Автономна Республіка Крим	320,2	424,7	555,0	590,7	725,1
Вінницька	223,7	268,3	345,8	440,4	608,9
Волинська	270,0	319,7	402,8	521,2	616,5
Дніпропетровська	275,6	299,6	450,2	499,1	615,2
Донецька	281,2	327,1	428,6	460,0	566,3
Житомирська	314,4	299,3	368,8	459,1	597,8
Закарпатська	340,2	313,7	412,1	481,1	599,2
Запорізька	376,0	353,3	426,4	507,5	600,8
Івано-Франківська	324,4	302,0	413,4	458,1	610,3
Київська	505,2	356,4	552,0	534,1	679,4
Кіровоградська	272,4	301,7	391,3	456,7	586,1
Луганська	268,5	261,9	380,8	446,4	538,0
Львівська	291,9	307,7	411,0	470,1	598,0
Миколаївська	307,3	299,8	419,1	485,7	632,5
Одеська	293,9	326,0	409,8	495,2	599,9
Полтавська	440,3	321,7	427,9	492,6	625,4
Рівненська	395,1	284,8	401,2	508,5	640,9
Сумська	255,6	371,5	429,5	464,9	601,9
Тернопільська	243,3	284,0	388,8	451,8	584,1
Харківська	334,7	313,6	451,9	520,7	646,7
Херсонська	245,3	293,0	383,1	452,3	558,3
Хмельницька	268,9	274,0	371,3	453,6	603,0
Черкаська	335,3	304,5	408,7	465,2	612,4
Чернівецька	202,3	269,6	370,4	434,9	591,9
Чернігівська	249,5	320,6	410,4	480,0	607,4
м. Київ	516,6	842,2	1093,5	1033,4	1451,1
м. Севастополь	256,2	420,8	503,3	600,6	850,4
<b>Україна</b>	<b>316,9</b>	<b>343,3</b>	<b>459,5</b>	<b>514,3</b>	<b>656,8</b>

Економічний аналіз свідчить, що неефективність перерозподільних урядових програм є наслідком загальнішої закономірності: важко перерозподілити дохід так, щоб поліпшити добробут усіх учасників цього процесу у довгостроковій перспективі. І причиною цього є невраховані вторинні ефекти. Економісти називають три основні чинники, що знижують ефективність державної політики перерозподілу доходів.

**По-перше**, розширення перерозподілу стримує економічне зростання. Податки та трансферна політика не стимулюють підвищення доходів і платником податків, і отримувачем трансферту.

**По-друге**, боротьба за трансферти може значно скорочувати сумарні вигоди їхніх отримувачів. Щоб не зруйнувати бюджет, влада змушена встановлювати критерії для визначення отримувачів трансфертів й інших політичних добродіянь. Але ж як тільки критерій установлений, економічні агенти починають змінювати свою поведінку, прилаштовуючись під нього. При цьому чиста вигода від трансфертів падає.

**По-третє**, бюджетні програми, спрямовані на захист потенційних отримувачів трансфертів від негативних обставин, сприятимуть прийняттю рішень, які збільшують ймовірність настання таких обставин. Коли щось субсидується, приводів для субсидії дедалі більше.

З метою підвищення ефективності системи міжбюджетних трансфертів треба розробити чіткі та прозорі критерії, згідно з якими можна оцінювати результати державної політики вирівнювання доходів регіональних бюджетів. Також треба максимально спростити механізми розрахунку обсягів міжбюджетних трансфертів на основі використання об'єктивних кількісних показників та зрозумілих і дієвих стимулів до підвищення дохідної бази місцевих бюджетів.

### ***Завдання і запитання для самоперевірки***

1. Яка структура Державного бюджету України ?
2. Які основні групи доходів Державного бюджету ви можете назвати ?
3. Які основні групи видатків Державного бюджету ви можете назвати ?
4. Хто в Україні виступає в якості головного розпорядника бюджетних коштів ?
5. Що таке захищені статті видатків бюджету ?
6. Які особливості бюджету в Україні ви можете назвати ?
7. Які бюджети відносяться в Україні до місцевих бюджетів ?
8. Яка структура доходів і видатків місцевих бюджетів в Україні ?
9. Що таке бюджетне вирівнювання і які проблеми бюджетного вирівнювання в Україні ви можете назвати ?
10. Що з польського досвіду управління державними і місцевими фінансами можна використати в Україні ?

## РОЗДІЛ 9

### СОЦІАЛЬНА ПОЛІТИКА. ШЛЯХИ І ПРОБЛЕМИ ФІНАНСУВАННЯ ГАЛУЗЕЙ СОЦІАЛЬНОЇ СФЕРИ УКРАЇНИ В УМОВАХ НЕСТАБІЛЬНОЇ ПОЛІТИЧНОЇ СИСТЕМИ

#### 9.1. Соціальна політика та проблеми її здійснення в Україні

Соціальна політика-це політика, спрямована на підвищення добробуту населення на основі прискореного розвитку соціальної сфери, активного впливу соціальних факторів на зростання економіки.

Однією з найскладніших проблем для політиків у всіх державах є здійснення соціальної політики з дотриманням принципів соціальної справедливості та економічної ефективності, оскільки вони суперечать одне одному. Так, політична система США побудована таким чином, щоб бізнес досягав максимальної ефективності, що не завжди сприяє соціальній справедливості. У той же час у скандинавських країнах, в яких досягнуто найвищий рівень соціальної справедливості, рівень економічної ефективності є значно нижчим, ніж в США.

В Україні передбачено побудову в нашій країні соціально-орієнтованої ринкової економіки, що поки не реалізовано в силу об'єктивних та суб'єктивних причин, в тому числі й через політичну нестабільність. Крім того, в 2014-2015 роках наша країна змушена виділяти значні кошти, щоб протистояти агресії Росії.

Проблемою є й те, що кошти, які виділяються на фінансування соціальних заходів, не завжди використовуються за призначенням. Однією з головних причин вказаного явища є неналежний контроль структур громадянського суспільства за витрачанням коштів на соціальну сферу. Сподівання на контролюючі органи виявилось марним, оскільки певна частина з їх працівників була задіяна в корупційних схемах з розкрадання фінансових ресурсів, виділених на соціальну сферу. Особливо вказане явище проявилось при президенті В. Януковичу, що й стало однією з причин його відсторонення від влади.

Досвід скандинавських держав показує, що кошти на соціальну сферу ефективно витрачаються там, де вони найкраще контролюються територіальними громадами. Тому в Україні необхідно максимально децентралізувати використання коштів на соціальну сферу.

#### 9.2. Проблеми фінансування охорони здоров'я та шляхи їх вирішення

Політики всіх країн значну увагу приділяють вирішенню проблем фінансування охорони здоров'я, оскільки від ситуації в цій галузі залежить поведінка багатьох виборців, особливо старших вікових груп, на чергових виборах.

Основними сільовими показниками, які враховуються при визначенні витрат на утримання установ охорони здоров'я, в Україні є такі: кількість

лікарняних ліжок, кількість лікарських посад, кількість лікарських відвідувань (поліклінік), кількість ліжко-днів. Кількість лікарняних ліжок розраховують згідно з прогнозом економічного і соціального розвитку із урахуванням демографічних, соціально-економічних, культурно-побутових та інших умов розвитку певного регіону. Відповідно до кількості ліжок у лікарні визначають штати лікарів, середнього і молодшого медичного персоналу.

Кількість лікарських відвідувань – це показник, що використовується для визначення витрат на придбання медикаментів і перев'язувальних засобів при амбулаторному обслуговуванні населення.

Кількість лікарських відвідувань у поліклініці визначають, виходячи з кількості середньорічних лікарських посад, кількості годин роботи лікаря цієї спеціальності на день (наприклад, 6 год. 30 хв. для дільничного терапевта), норми прийому хворих за годину та кількості робочих днів на рік. Так, норма прийому дільничного терапевта дорівнює 22 чоловіки за день (15 чоловік за 3 години роботи в поліклініці та 7 чоловік за 3,5 години при наданні допомоги вдома).

Оплата праці медичних працівників здійснюється за фактично відпрацьований час, виходячи з посадового окладу з урахуванням доплат, надбавок та інших підвищень, передбачених українським законодавством. Схемні посадові оклади лікарів-хірургів усіх спеціалізацій, лікарів-анестезіологів та лікарів-ендоскопістів підвищуються за здійснення оперативних втручань від 15 % до 40 %. Крім того, медпрацівникам передбачені такі види доплат: за роботу в нічний час (до 35 % годинної тарифної ставки за кожну годину роботи в нічний час); за суміщення професій і посад (до 50 % посадового окладу відсутнього працівника) та інші. Працівники медичних закладів можуть преміюватися за досягнення кращих результатів у роботі за встановленими показниками.

За результатами аналізу фінансового забезпечення державного сектора охорони здоров'я в період незалежності країни експертами було виявлено масштабне скорочення обсягів фінансування, які в 2004 р. зменшилися майже у 8 разів від рівня, досягнутого в 1991 р. Це призвело до виникнення таких негативних явищ, як недофінансування витрат на медикаменти і харчування, відсутність коштів на впровадження нового медичного обладнання, погіршення якості медичного обслуговування; зростання корупції та «тіньового» сектора охорони здоров'я. у наступні роки ситуацію вдалося трохи виправити, але більшість населення в Україні, як і раніше, на задоволені рівнем охорони здоров'я в країні.

У плануванні витрат за кодами кошторису медичних установ важливе місце посідають норми і нормативи (норми витрат на харчування, на медикаменти тощо). Разом з тим розмір цих норм і нормативів поставлений у залежність від наявних бюджетних коштів. Відповідно, лімітування видатків розпорядниками коштів (за допомогою лімітної довідки) може призводити до скорочення видатків, які вже були розраховані. Як правило, нестачу коштів покривають самі хворі або їх рідні, хоч це й суперечить Конституції країни. Тому в Україні необхідним є введення страхової медицини, але для цього треба



внести відповідні зміни до конституції України, в якій передбачена безплатна охорона здоров'я в нашій країні.

Нині вся галузь охорони здоров'я фінансується не більш як на 60 відсотків від потреби, і 80 відсотків цих коштів йдуть на заробітну плату медичних працівників. Сьогодні в галузі працює понад 1 мільйон співробітників, а рівень зарплати – найнижчий серед бюджетних професій, що провокує хабарництво в галузі. Одним з шляхів виходу з цієї ситуації могло б бути скорочення зайнятих в галузі при одночасному збільшенні зарплат медикам.

Із запровадженням законопроекту про обов'язкове державне медичне страхування галузь охорони здоров'я зможе одержати додаткові кошти.

Метою загальнообов'язкового медичного страхування є гарантування громадянам захисту їх майнових інтересів у разі виникнення страхового випадку, іншими словами майнового відшкодування, пов'язаного з можливими особистими витратами на лікування (мається на увазі купівля ліків, проведення ряду діагностичних обстежень).

### **9.3. Фінансування освіти і науки та існуючі тут проблеми**

Видатки на освіту здійснюються за такими групами закладів: дошкільна освіта, загальна середня освіта, позашкільна освіта, професійно-технічна освіта, вища освіта, післядипломна освіта. В Україні спостерігається тенденція до зниження видатків на освіту за рахунок бюджету при зростанні позабюджетних витрат на отримання освітянських послуг. це вимагає від платників вирішення цієї складної проблеми, оскільки діти з малозабезпечених сімей з сільської місцевості мають дуже великі проблеми з вступом на місця державного замовлення у вищі навчальні заклади. Загострить цю проблему з використання стандартів, оскільки у батьків цих дітей немає належних коштів для репетиторів.

До додаткових джерел фінансування освіти відносять такі види коштів: плата за надання додаткових освітніх послуг; кошти, одержані за науково-дослідні роботи; доходи від реалізації продукції навчально-виробничих майстерень; дотації місцевих органів влади; спонсорська допомога тощо.

До системи дошкільної освіти в Україні передусім належать дошкільні навчальні заклади незалежно від підпорядкування, типів і форм власності. Відповідно до потреб громадян в Україні створюються такі основні види дошкільних навчальних закладів: 1) для дітей віком від двох місяців до трьох років (ясла); 2) для дітей віком від двох місяців до шести (семи) років (ясла-садок); 3) для дітей віком від трьох до шести (семи) років (дитячий садок).

Штатні розписи державних та комунальних дошкільних навчальних закладів незалежно від підпорядкування і типу встановлюються відповідним органом управління освітою на основі Типових штатних нормативів дошкільних навчальних закладів.

Педагогічне навантаження педагогічного працівника дошкільного навчального закладу на тиждень становить:

вихователя групи загального типу – 30 годин;  
вихователя групи компенсуючого типу – 25 годин;  
соціального педагога – 40 годин;  
практичного психолога – 40 годин;  
музичного керівника – 24 години;  
вихователя-методиста – 36 годин.

Оплата праці педагогічних працівників, спеціалістів, обслуговуючого персоналу та інших працівників дошкільних навчальних закладів здійснюється згідно з Кодексом законів про працю України та іншими нормативно-правовими актами.

Утримання та розвиток матеріальної бази дошкільних навчальних закладів у межах Типового переліку обов'язкового обладнання фінансується за рахунок коштів засновників.

Вихідною основою для визначення розміру витрат за основними кодами кошторису школи є кількість учнів і класів. Оскільки бюджетний рік не збігається з навчальним, середньорічні показники кількості учнів і класів розраховуються за такою формулою (ця формула використовується для підрахунку контингенту в усіх видах освітніх закладів):

$$K = K_1 \times 8/12 + K_2 \times 4/12,$$

де  $K$  – середня кількість учнів (класів);

$K_1$  – кількість учнів (класів) на початок календарного року;

$K_2$  – кількість учнів (класів) на початок навчального року (на 01.09).

Кількість учнів на 1 січня планового року приймається на рівні контингенту на 1 вересня поточного року. В той же час кількість учнів на 1 вересня планового року визначається на основі плану прийому. Граничне наповнення для I-IX класів становило донедавна 30, а для X-XI класів – 35 чоловік. Кількість обов'язкових годин навчання учнів на тиждень складає: для I-IV класів – 24 години, для V-IX – 36 годин, а для X-XI – 32 години. Норма навчального навантаження учителя на тиждень становила донедавна для I-IV класів – 20 годин, для V-XI – 18 годин, зараз – для всіх класів – 18 годин.

Конкретну величину заробітної плати вчителя розраховують, виходячи зі ставки заробітної плати і фактичного обсягу педагогічної роботи, доплат і надбавок.

Фонд заробітної плати адміністративно-господарського і навчально-допоміжного персоналу розраховують, виходячи з типових штатів та посадових окладів.

Практично повністю забезпечені сучасною технікою школи міста Києва, близькі до цього показника Волинь, Закарпаття та Рівненщина.

Разом з тим кожна п'ята школа потребує капітального ремонту, 800 шкіл стоять недобудованими, 3 тис. без центрального опалення, 4,9 тис. без водогонів.

Унормувати слід і пропозицію щодо створення Фонду розвитку освіти, куди б спрямовувалося не менше 1 відсотка від реалізації всіх товарів. Ці фонди повинні бути в руках відповідних громад. Такий закон вже підготовлений. Вирішенню гострої проблеми інформатизації школи мусить слугувати новий

закон про обов'язкове відрахування 10 відсотків прибутку на ці потреби компаніями, які займаються інформаційними технологіями.

До **вищих навчальних закладів (ВНЗ)** в Україні донедавна належали заклади освіти I-II рівня акредитації (коледжі, технікуми, училища), а також заклади освіти III-IV рівнів акредитації (університети, академії, інститути). Тепер до вищих навчальних закладів (ВНЗ) відносяться колишні заклади освіти III-IV рівнів акредитації (університети, академії, інститути). Джерелами фінансування ВНЗ згідно з Законом України "Про вищу освіту", є кошти державного та місцевого бюджетів, галузевих міністерств, відомств, організацій, кошти фізичних та юридичних осіб. Аналіз структури доходів ВНЗ Міністерства освіти і науки показує, що в них висока частка позабюджетних фондів, тому поставлене завдання зменшити її до 49%, але при цьому може виникнути проблема зменшення фінансування державних ВНЗ, в яких ця частка перевищує 49%.

Розмір плати за весь термін навчання або за надання додаткових освітніх послуг встановлюється у договорі, що укладається між ВНЗ та особою, яка навчатиметься, або юридичною особою, що оплачуватиме навчання, і не може змінюватися протягом усього строку навчання.

Для визначення витрат на утримання ВНЗ III-IV рівнів акредитації розраховують середньорічний контингент студентів та аспірантів за формами навчання. Причому, при перерахуванні кількості студентів заочної форми навчання використовують коефіцієнт 0,25, а при перерахуванні кількості студентів вечірньої форми навчання використовується коефіцієнт 0,5 (по відношенню до стаціонару).

Фонд заробітної плати по ВНЗ планується за такими групами персоналу: професорсько-викладацький склад, навчально-допоміжний персонал, адміністративно-господарський персонал.

Основними виробничими показниками ВНЗ I-IV рівнів акредитації є число студентів і груп різних форм навчання, які розраховуються як середньорічні.

Як правило, одна ставка викладача встановлюється на 10-15 студентів стаціонару. Кількість груп визначають, виходячи з кількості учнів та студентів і норм наповнення груп. Для денної форми навчання наповненість груп становить 20-30, а для заочних відділень – 15-20 чоловік. Рентабельними вважаються групи із студентів-платників, які мають не менше 15 учнів чи студентів.

Ставки заробітної плати у ВНЗ III-IV рівнів акредитації залежать від посад (завідувач кафедри, проректор, ректор тощо), вченого звання (доцент, старший науковий співробітник, професор), наукового ступеня (доктор, кандидат наук) і стажу педагогічної роботи (більше 20 років стажу у ВНЗ – доплата складає 30 % до посадового окладу).

Посадові оклади працівників, які мають вчене звання професора, збільшуються в 1,33 разу.

Разом з тим, оплата праці у державних ВНЗ III – IV рівнів акредитації недостатньо стимулює молодь до заняття викладацькою та науковою діяльністю, на що особливу увагу повинна звертати влада України.

Вагому частку у витратах державних і комунальних ВНЗ становлять стипендії. Як правило, вони виплачуються тим студентам, які мають середній бал успішності 4 і вище. В цілому стипендію отримує 70% студентів, які навчаються на бюджетних місцях.

За іншими статтями кошторису ВНЗ III-IV рівнів акредитації видатки планують так само, як і у інших бюджетних установах.

Євроінтеграційні процеси та відкритість соціально-економічної системи України, що вплинули на потребу внутрішнього ринку праці і викликали позитивні зміни в структурі спеціальностей системи вищої освіти, в обсягах підготовки фахівців тощо, мають і негативний вплив на її розвиток. Небезпеку тут становить еміграція осіб вищої кваліфікації, що призводить до погіршення кадрового потенціалу вищої школи. Окрім того, процес міграції «інтелекту» посилюється внутрішніми економічними умовами, для яких характерні безробіття серед висококваліфікованих спеціалістів, низька оплата праці, високий рівень майнового розшарування.

Проблема фінансування вищої освіти зумовлюється особливістю управління фінансами вищої школи, яка характеризується розпорошеністю цієї функції між різними відомствами України (Міністерство фінансів, Міністерство праці та соціальної політики України, Міністерство економіки, Міністерство освіти і науки, Міністерство культури і туризму України). Це ускладнює формування бюджетних видатків для потреб вищих навчальних закладів. Залучення ж додаткових коштів вищими навчальними закладами дає змогу самостійно задовольнити такі фінансово-економічні потреби, як матеріальне стимулювання своїх працівників, удосконалення матеріально-технічної бази вищого навчального закладу тощо, що впливає на систему соціально-психологічних та економічних мотивацій усіх учасників навчально-виховного процесу і на результати їх діяльності.

Зміна системи фінансування вищих навчальних закладів, в основу якої покладено стимулювання державою позабюджетних надходжень (кошти фізичних і юридичних осіб) до вищих навчальних закладів, викликало ряд проблем. Їх причиною стало намагання вищими навчальними закладами оптимізувати рівень фінансування шляхом збільшення кількості студентів і за державним замовленням, і за контрактом. Унаслідок цього знижуються вимоги до абітурієнтів на вступних іспитах та подальшому навчанні, оскільки в сучасних умовах кількість студентів, а не якість їх підготовки, визначає рівень фінансування вищого навчального закладу.

Суб'єктивні інтереси вищих навчальних закладів та їх орієнтація лише на попит споживачів призводять до відкриття вузькопрофільних спеціальностей. В майбутньому це породжує проблему працевлаштування цих фахівців, що не відповідає такому стратегічному напрямку реформування змісту навчання вищої освіти, як фундаментальність підготовки фахівців.

Звідси виникає потреба раціонального збалансування інтересів держави, вищих навчальних закладів та споживачів освітніх послуг. Суперечливість цих інтересів зумовлена, з одного боку, обмеженими ресурсами державного бюджету для задоволення потреб суспільства у вищій освіті, а з другого – суб'єктивними інтересами вищих навчальних закладів, зацікавлених в зростанні фінансових надходжень з різних джерел, а також зростаючими потребами споживачів в освітніх послугах.

Фінансування **професійно-технічних навчальних закладів освіти (ПТНЗ)** здійснюється переважно за рахунок державного бюджету, а також за рахунок позабюджетних коштів. Але цих коштів не вистачає насамперед на оснащення ПТНЗ сучасним обладнанням, тому багато випускників цих закладів належної підготовки.

Робочий час педагогічного працівника ПТНЗ визначається згідно з обсягом навчального навантаження та позаурочної навчально-методичної, організаційної та виховної роботи серед учнів і слухачів.

Основними обліковими одиницями навчального часу в ПТНЗ є: 1) академічна година (45 хв.); 2) урок виробничого навчання (не більше 6 академічних годин); 3) навчальний день (не більше 8 академічних годин); 4) навчальний тиждень (не більше 36 академічних годин); 5) навчальний рік (не більше 40 навчальних тижнів).

Чисельність навчальних груп у ПТНЗ для теоретичного навчання становить 25-30 учнів, а для виробничого навчання – 12-15 учнів.

Фонд заробітної плати у ПТНЗ визначається, виходячи із середнього числа педагогічних годин на групу, середньорічної кількості груп і розміру оплати за педагогічну навчальну годину. Проблемою є залучення до ПТНЗ для проведення виробничого навчання висококваліфікованих майстрів виробничого навчання, оскільки вони отримують низьку заробітну плату.

У кошторисі доходів і видатків ПТНЗ у деяких випадках передбачаються витрати на харчування, на обмундирування учнів, а також видатки на виплату стипендії.

Для матеріального заохочення учнів, слухачів у ПТНЗ створюються фонди матеріального заохочення (ФМЗ), які формуються за рахунок коштів бюджету, доходів від виробничої діяльності та залучення коштів підприємств, установ, організацій, громадян.

У цілому, надання платних послуг державними навчальними закладами регулюється постановою Кабінету Міністрів України від 20.01.1997 року №38. Відповідно до неї не можна надавати інші платні послуги, не передбачені вказаною постановою, що інколи роблять деякі державні навчальні заклади.

Проблема приєднання України до Болонського процесу в рамках обраного нею курсу на євроінтеграцію є досить багатогранною, оскільки її вирішення залежить практично від усіх аспектів не лише зовнішньої, а й внутрішньої економічної політики країни.

Але головною проблемою є готовність до євроінтеграції окремого навчального закладу. Для цього навчальний заклад має розробити стратегію,

яка відповідає б сучасним умовам та була б спрямована як на виконання місії, яка відповідає меті освіти в Україні, так і на виконання фінансових цілей.

Сучасні тенденції вказують, що державні навчальні заклади все більшу частину коштів отримують за рахунок студентів, які навчаються за рахунок контракту, близько 40-50%, тобто фактично за рахунок ведення підприємницької діяльності. Підприємницька діяльність державного закладу освіти має такі відмінності: більш регламентована діяльність з великою кількістю директивних та індикативних показників; кошторисне планування витрат коштів, їх цільове використання і суворі фінансова дисципліна; витратний метод бюджетного фінансування, що призводить до неможливості отримання прибутку. Недержавний навчальний заклад має більш виразні ознаки комерційного підприємства, ніж державні, але між тим галузеві ознаки теж передбачають виконання принципів освітньої діяльності.

Фінансування виконання наукових і науково-технічних робіт в Україні здійснюється за рахунок як бюджетних, так і позабюджетних коштів. Сучасною тенденцією фінансування науки в Україні є те, що тут переважають позабюджетні джерела, частка яких у кінці 90-х років ХХ століття зростає майже до 70 %. Питома вага фінансування науки за рахунок коштів державного бюджету (по відношенню до ВВП) повинна складати не менше 1,7 %, а реально вона не перевищувала 0,4 %, що веде до деградації української науки, до масового виїзду наших учених за кордон, до старіння наукових кадрів. Не це повинні звернути увагу політики, які знаходяться при владі, бо у майбутньому Україна стикнеться з нестачею науковців належного рівня.

**Науково-дослідні організації (НДО)**, що утримуються за рахунок бюджетних коштів, як і всі інші бюджетні організації, використовують кошторисне фінансування. Фонд заробітної плати розраховують, виходячи із структури штату, типових штатів для відповідної категорії наукових установ та діючої схеми посадових окладів. Дуже важливим напрямом витрат для НДО є витрати на дослідження і розробки, державні програми. Витрати, пов'язані з виконанням науково-дослідних робіт, створенням дослідних зразків приладів та машин, механізмів, придбанням предметів та обладнання, матеріалів для наукових цілей плануються, виходячи із середніх витрат, які склалися за минулі 2-3 роки. За іншими кодами видатків кошторису витрати плануються у тому самому порядку, що і в інших бюджетних установах. Важливо збільшити науково-технічне забезпечення НДО, оскільки існуюче обладнання не дозволяє отримувати результати світового рівня. Важливо це зробити хоча б в таких галузях науки, де Україна має поки пріоритети та відповідні наукові школи.

Обсяги коштів на фінансування державних наукових і науково-технічних програм за пріоритетними напрямками науки та техніки затверджуються в Законі України про Державний бюджет на кожний рік. Крім того, обсяги фінансування вказаних програм визначаються в Законі про Державний бюджет України за кожним пріоритетним напрямком розвитку науки і техніки. Але проблемою залишається неповне фінансування вказаних програм. Причиною цього є і надмірна кількість програм.

Держава встановила ряд податкових пільг для суб'єктів науково-технічної діяльності. Серед них: пільговий порядок оподаткування інноваційної діяльності інноваційних центрів, унесених до державного реєстру; звільнення від оподаткування податком на прибуток доходів, отриманих державними навчально-виховними закладами, науковими установами і організаціями, що утримуються за бюджетні кошти, якщо ці доходи отримані у вигляді: коштів або майна, яке надходить безоплатно або у вигляді безповоротної фінансової допомоги чи добровільних пожертвувань тощо. Проблемою є те, що ці пільги періодично відмінюються Законом про національний бюджет України на наступний рік, хоча це суперечить нормам бюджетного кодексу України.

Дві третини загального числа докторів і кандидатів, зайнятих науковою і науково-технічною діяльністю, працювали в академічних установах, 20% – у галузевих наукових організаціях, 12% – у вузах і лише 0,7% (дев'ять докторів і 145 кандидатів наук) – у заводському секторі.

Отже, на відміну від країн ЄС, де більшість вчених та інженерів, зайнятих дослідженнями й розробками, працюють у сфері виробництва, в Україні вони зосереджені переважно в науково-дослідних організаціях та вузах, де працюють і переважна частина (90,3%) докторів і кандидатів наук. Такий розподіл науковців високої кваліфікації не сприяє якісному та ефективному використанню нововведень у виробництві.

### **Тенденції формування наукового кадрового корпусу**

Динаміка кількісних показників свідчить про те, що існує стійка тенденція скорочення чисельності науковців.

Найбільшого скорочення зазнає кадровий корпус заводського сектору наукових досліджень: лише протягом 1995-2003 рр. він скоротився у 2,4 разу (число дослідників – у 2,5).

Погіршується вікова структура наукового кадрового корпусу.

Скоріше за все, за даними експертів Центру Разумкова, негативні тенденції у формуванні кадрового корпусу ближчим часом будуть посилюватися. До такого припущення спонукають кілька обставин.

По-перше, продовжуються процеси еміграції фахівців вищої кваліфікації. Так, тільки за 1999-2003 роки Україну залишили понад 700 докторів і кандидатів наук, в т.ч. за 2003 р. – 92 фахівці вищої кваліфікації. В цілому, за роки незалежності близько 5000 вчених (майже 10% дослідників) поїхали з нашої країни. Крім того, багато українських дослідників значу частину часу проводять за кордоном.

По-друге, відзначається недостатність поповнення кадрового корпусу науковців випускниками вузів. Дуже багато дослідників виїжджають за кордон зі студентської лави.

По-третє, обмежується доступність якісної освіти. Попри збільшення кількості вузів і числа студентів, вища освіта стає дедалі більш недоступною для бідніших верств, які, за різними оцінками, складають до 80% населення країни, – при цьому платний сектор вищої освіти складає в Україні 52%, тоді як у країнах Європи він не перевищує 7%. Поглиблюється різниця у рівнях знань випускників сільських і міських шкіл; у кризовому стані перебуває дошкільна

освіта; залишаються невирішеними питання дистанційної освіти, освіти дорослих (загалом – освіти протягом життя). Отже, якщо тенденції звуження доступності якісної освіти набудуть стійкого характеру, це матиме негативний вплив на перспективи масштабного виробництва в Україні.

По-четверте, існують проблеми у сфері підготовки кадрів вищої кваліфікації. Кількість освітніх і наукових установ, що готують кадри вищої кваліфікації в аспірантурі і докторантурі, стало збільшується, відповідно – зростає чисельність аспірантів і докторантів (що призводить до значного зростання їх фінансування без належної віддачі).

### **Насиченість економіки науковими кадрами**

Скорочення наукового кадрового потенціалу відповідним чином позначається на коефіцієнті виконавців наукових і науково-технічних робіт у розрахунку на 1000 зайнятого населення (показник насиченості економіки науковими кадрами), водночас він залишається порівняним з показниками європейських країн. Проте, враховуючи, що мінімальна потреба України в наукових кадрах становить приблизно 100 тис. дослідників, можна стверджувати, що скорочення наукового кадрового потенціалу у поєднанні з обмеженням доступності якісної освіти становить, на думку експертів Центру Разумкова, реальну загрозу перспективі впровадження інноваційної моделі економічного розвитку України.

### **Матеріально-технічне забезпечення наукових організацій**

Близько 70% парку наукового обладнання перебуває в експлуатації понад 10 років, у т.ч. чверть – понад 20 років. До 75% обладнання, призначеного для виконання науково-дослідних і дослідно-конструкторських робіт (НДДКР), має фізичний знос понад 50%, третина – повністю фізично зношена.

Майже 80% організацій, що виконують НДДКР, оснащені морально застарілим і фізично зношеним обладнанням. При цьому, коефіцієнт оновлення обладнання, за експертними оцінками, не перевищує 11,5% на рік. Критичний стан матеріально технічного забезпечення наукової і науково-технічної діяльності спричиняє згортання експериментальних досліджень в ряді важливих напрямів насамперед природничих і технічних наук.

Виразно демонструє недостатність фінансування наукової і науково-технічної діяльності в Україні показник витрат у розрахунку на одного зайнятого в науковій сфері (враховуючи витрати на заробітну плату та матеріально-технічне забезпечення професійної діяльності).

### **Регіональна диверсифікація науки**

В Україні зробили ставку на розширення наукових центрів, утворених згідно зі стратегією розвитку радянської науки. В результаті такої політики дві третини наукових організацій розташовано в шістьох регіонах держави, в той час як у двадцяти одному – лише третина. І ця диспропорція постійно збільшується.

Наш потенціал значною мірою використовується для виконання зарубіжних науково-дослідних замовлень. Досить навести такий факт: НДІ Міністерства промислової політики фінансуються з-за кордону більше, ніж усередині країни. Таким чином, галузева наука більше, ніж наполовину, працює



на іноземні замовлення. Київ щорічно виконує їх майже на 600 млн. грн. Аналогічна ситуація з наукою в Харкові. Дніпропетровську. І Запоріжжі, Миколаєві. Тобто в українських регіонах, де є наукомісткі галузі економіки, найбільш високотехнологічна частина науки працює не на них.

Талановиті молоді люди закінчують передові вузи і влаштовуються на зарубіжні фірми продавати в Україні іноземну високотехнологічну продукцію. І замість того, щоб націлити молодий мозок країни на створення української продукції, яка могла б конкурувати на ринках, наші таланти фактично інвестують робочі місця в США, Європі, Росії. Ізраїлі.

### **Розрив науки та освіти**

Інша сторона проблеми – чи потрібно Україні стільки науковців і чи досконала система їх підготовки? За 15 років 1999-2013 рр. кількість аспірантур зросла в 1,7 разу, докторантур – у 2,6 разу; відповідно, побільшало й аспірантів (з 13 до 30 тисяч осіб) та докторантів (з 0,5 до 1,3 тисячі осіб). При цьому 88% аспірантів і 95% докторантів навчаються за рахунок державного бюджету – і тільки один із шести аспірантів і докторантів захищає дисертацію. Ще складніша ситуація із своєчасним захистом докторських дисертацій, особливо по фундаментальним наукам. Ряд вчених й політиків пропонує ліквідувати НАН України, а її наукові установи об'єднати з університетами оскільки такої структури, як НАН України у розвинутих країнах не існує. Тобто пропонується перейти до університетської моделі розвитку наук, як на Заході.

Серед журналістів і політиків побутує думка, що західна модель науки - це університетська модель. Посилаються при цьому на досвід США. Та це не більш ніж міф. Ось цифри: обсяг наукових досліджень, які провадяться американськими університетами, становить усього 11 відсотків загального обсягу досліджень у цій країні. Водночас 89 відсотків таких робіт виконується поза університетами. Для порівняння: в Україні в університетах виконується 13 відсотків. Виходить, ми ближче до тієї моделі, яку збираємося розвивати, ніж американці.

## **9.4. Особливості фінансування закладів культури і мистецтва**

Фінансування організацій та установ культури і мистецтва, як і інших соціокультурних закладів, здійснюється за рахунок бюджетів різного рівня та за позабюджетні кошти. Проблемою в Україні є фінансування культури за залишковим принципом, що вимагає відповідних дій політиків при владі.

Витрати на оплату праці плануються, виходячи з типових штатів, установлених для кожного виду установ залежно від обсягу їхньої діяльності. Наприклад, по бібліотеках фонд оплати праці розраховується з урахуванням ставок зарплати бібліотекарів та розміру книжкового фонду. В свою чергу, ставки заробітної плати бібліотекарів залежать від рівня освіти, а працівників інших культурно-освітніх установ – від групи установи. Певні видатки плануються закладами культури і мистецтва й на придбання обладнання і предметів довгострокового користування. Серед них – видатки на придбання канцелярських меблів, спеціальних меблів для закладів культури і мистецтва;

видатки на поповнення музейних фондів, книг та періодичної літератури для бібліотечних фондів.

Планування інших витрат у закладах культури і мистецтва здійснюється в тому самому порядку, що і в інших бюджетних установах.

Окремим закладам, що знаходяться частковому на госпрозрахунку, планується надання з бюджету дотацій (національні театри, філармонії, музичні колективи і ансамблі). Але цих коштів не вистачає для розвитку цих установ культури.

Для удосконалення фінансування культури в Україні слід було б застосувати досвід країн Європейського Союзу, що вимагає нових політичних рішень з боку курівництва країни.

У 1987 р. Парламентською асамблеєю Ради Європи було прийнято Рекомендацію №1059 "Про економіку культури", у якій вперше наголошувалося на нерозривності економічної та культурної сфер життя суспільства. Високий рівень розвитку культури було названо однією з ознак соціально-економічної стабільності країн, які входили на той час до Європейського економічного співтовариства.

Зважаючи на це, урядам держав-членів Ради Європи було запропоновано «взяти на себе відповідальність щодо забезпечення сприятливих умов для культурної діяльності шляхом покращення схеми її фінансування як основного національного капіталовкладення та/або шляхом прийняття законодавства щодо вжиття фінансових заходів чи інших правил, призначених сприяти фінансуванню мистецтва».

Початок безпосереднього формування спільної культурної політики ЄС справедливо пов'язують із двома документами: Договором про заснування Європейського Співтовариства (1957 р.) та Договором про Європейський Союз (1992 р.). У статті 151 Договору про заснування Європейського Співтовариства зазначено, що воно має сприяти розвитку культур держав-членів, поважати національну та регіональну специфіку, але водночас опікуватися й спільною культурною спадщиною.

У 2000 р. для раціоналізації та підвищення ефективності культурного співробітництва за цими напрямками розроблено програму "Культура - 2000". У документі сформульовано стратегічну ціль загальноєвропейської культурної політики: шляхом заохочення контактів між діячами культури та відповідальними особами й організаціями держав-членів ЄС створити спільний європейський культурний простір.

На основі програми "Культура - 2000" напрацьовано й нові підходи до економічної підтримки культурної політики у ЄС. Дослідники виділили сім принципів фінансування культури у сучасній Європі, які слід було застосувати і в Україні.

- державне фінансування сфери культури домінує над приватним;
- зростає роль місцевого самоврядування і недержавних неприбуткових (громадських) організацій;

- великого значення набуває діяльність фірм-посередників у сфері фінансування культури, що, як правило, заміняє прямі дотації з громадських фондів;
- держава впроваджує механізми стимулювання участі приватного капіталу у фінансуванні культури;
- ведеться пошук нових джерел фінансування культури;
- держава підтримує не лише установи, які реалізують проекти й заходи у сфері культури, а й індивідуальну творчу діяльність;
- культурна політика держави охоплює, поряд із традиційними установами культури, і комерційно орієнтовані галузі.

Найактивніші дискусії досі ведуться щодо того, чому ж повинна надаватися пріоритетна фінансова підтримка: інфраструктурі культури чи безпосередній культурній діяльності.

У 1999 р. Рада Європи підтримала варіант вирішення цієї дилеми, запропонований Ф. Матарассо та Ч. Лендрі. Вони висунули пропозицію фінансувати інфраструктуру культури та культурні заходи окремо. Причому перше, простіше, з їхньої точки зору, завдання мала б виконувати одна управлінська структура, а друге, складніше, безпосередньо пов'язане з культурною діяльністю, - інша. Таке розмежування, на їхню думку, дає змогу дотримуватися балансу між структуруванням та розвитком культури, враховуючи перевірену на практиці здатність інфраструктурних проектів поглинати необмежені грошові потоки.

Крім того, поступово формується новий метод управління коштами, призначеними для фінансування культури. У розподілі цих сум помітно підвищилася участь місцевих органів самоврядування та недержавних організацій.

Великого значення набув і принцип змішаного фінансування культурних заходів із громадських і приватних фондів. Зрештою, бібліотеки, музеї, галереї, театри стали більше заробляти самі: отримувати премії за результати боротьби з піратством, займатися фандрайзингом, підвищувати ціни за свої послуги, орієнтуючи на ринкову динамку.

Докладного аналізу заслуговують методи стимулювання приватних інвестицій у культуру, що особливо актуально не лише для країн ЄС, а й для України.

Держава, зі свого боку, неохоче фінансує великі, дорогі проекти, які швидко закінчуються, наприклад музичні фестивалі. Тому в Європі вже традиційним стало проведення таких імпрез завдяки інвестиціям із приватного бізнесу.

Головними джерелами альтернативного фінансування культури є: приватні фірми, які займаються спонсорською діяльністю; благодійні фонди та інші некомерційні (переважно громадські) організації; індивідуальні дарувальники, якими можуть бути - не лише фірми-меценати, а й звичайні громадяни; прибутки від лотерей; бюджет ЄС.

У нових державах - членах ЄС, застосовуються методи додаткового фінансування культури, покликані гарантувати її збереження у важкий період реформ. Ці методи полягають у передаванні до громадських фондів підтримки та розвитку культури частини доходів з оподаткування прибуткових галузей культури, грального бізнесу та з акцизів на алкоголь. Щоправда, лідером у залученні таких коштів Польща не стала. Найбільш ефективно діє така система в Угорщині, Естонії та Латвії. Громадські фонди підтримки та розвитку культури цих держав ефективно обслуговують творчі та дослідницькі проекти окремих діячів культури чи колективів.

Динамічним механізмом підтримки творчої діяльності у державах - членах ЄС є саме система правового й соціального захисту. Останнім часом змін, особливо болісних для приєднаних східноєвропейських країн, зазнало законодавство щодо авторських і суміжних прав. Поряд зі звичними відрахуваннями та компенсаціями митцям за використання їхніх творів, з'явилися нові форми їх убезпечення від піратства: податок на чисті аудіо-й відеокасети та спеціальне обладнання.

Упроваджено, крім того, різноманітні пільги під час сплати податку на додану вартість (ПДВ) з деяких продуктів культури та сплати діячами культури податку з прибутку. Для покращення соціального становища специфічного прошарку "вільних художників" у європейських країнах також вживаються досить серйозні заходи. Зокрема у межах загальної системи соціального захисту їм надаються такі ж пільги, як й іншим митцям; на додачу до основних виплат вони отримують дотації, на які працівники культури раніше могли претендувати лише за особливі заслуги; фінансову допомогу "вільним художникам" надають навіть творчі об'єднання і, щоправда дуже рідко, профспілки.

Особливу увагу держави - члени ЄС приділяють двом сферам: книговидавництву та кінематографії. Підтримка кінематографії надається у формі грантів і пільгових кредитів на кіновиробництво, премій для авторів, співфінансування прокату та реклами фільмів. Цим іноді займаються безпосередньо міністерства культури (переважно у східноєвропейських країнах), але частіше незалежні інститути й центри кінематографії (як у Австрії, Данії, Фінляндії, Франції, Іспанії, Нідерландах, Швеції та Великій Британії)

Значну роль у формуванні попиту на книги відіграють такі суб'єкти культурної політики, як бібліотеки. У більшості європейських країн практикуються виплати авторам і видавцям заохочувальних премій за користування їхніми книгами у бібліотеках. У Нідерландах спочатку такі кошти адресатам переказувала держава, а з 1996 р. це стало обов'язком самих бібліотек, місцевих органів влади та читачів. У Швеції та Норвегії накладі переважної частини книг закупаються державними фондами, а потім розсилаються до всіх публічних бібліотек. Однак такі компенсації стають недостатніми, зважаючи на зростання ролі Інтернету в доступі до надрукованого слова.

## 9.5. Проблеми фінансування соціального захисту населення

**Соціальний захист населення** – це складова соціальних гарантій населенню, які повинні забезпечуватися державою відповідно до засад соціальної політики. Серед них: гарантування кожному працівнику мінімального рівня заробітної плати та її індексації; вирівнювання рівнів життя малозабезпечених верств населення; захист купівельної спроможності малозабезпечених громадян тощо.

За рахунок бюджетних коштів, які виділяються на соціальний захист і соціальне забезпечення, також фінансується ціла низка установ. Серед них: будинки-інтернати для старих та інвалідів, притулки для неповнолітніх, центри соціальних служб для молоді, територіальні центри і відділення соціальної допомоги та інші. Фінансування вказаних закладів здійснюється в межах сум, затверджених у кошторисах. Витрати на заробітну плату обслуговуючого персоналу визначаються за штатними розписами, типовими штатами та ставками заробітної плати згідно з тарифікаційними списками. Витрати на медикаменти та перев'язувальні матеріали, продукти харчування тощо визначаються в багатьох соціальних закладах так, як і в закладах охорони здоров'я (наприклад, у будинках-інтернатах для старих та інвалідів, у дитячих закладах-інтернатах для малолітніх інвалідів тощо).

Для підвищення соціального захисту населення необхідно зменшувати в першу чергу найнебезпечніші ризики, якими є ризик втрати роботи, ризик загальної захворюваності та ризик абортів.

На відміну від існуючої, політика соціального захисту повинна враховувати: його аналіз та оцінку, стратегію розвитку соціального захисту через механізми підвищення рівня соціального захисту населення, оцінку соціальних ризиків, засоби державного забезпечення. Механізм включає напрями регулювання соціального захисту населення. На основі визначених нормативних показників політичні сили при владі та органи державного регулювання соціального захисту населення мають поетапно відслідковувати їх досяжність і розробляти напрями удосконалення з метою підвищення рівня життя населення.

У нас величина мінімальної платні (1218 гривень в 2015 р.) досі не досягла реального рівня прожиткового мінімуму (за даними профспілок він повинен складати біля 3000 гривень в 2015 р.). Прожитковий мінімум — це ще один вельми примітний показник. Згідно із законодавством, на його основі визначаються суми більшості соціальних виплат (пенсій, допомоги на сиріт і для догляду за інвалідами і подібне).

Разом з тим, політикам при владі треба зважати на той факт, що Україна поступово перетворюється на країну утриманців. У здоровій економіці частка трудових доходів не повинна бути меншою за 60%, інакше знижується мотивація до праці. Населення країни повинне в середньому отримувати порівну соціальних виплат і прибутків від власності, й жодне з цих двох джерел не повинне становити понад 20% сукупного доходу людей. Якщо ж соціальні виплати істотно перевищують п'яту частину доходів, то виникають ефекти

прагнення до «фіктивних» пілг і відмови з цією метою від офіційного працевлаштування, оскільки така поведінка стає економічно привабливою. Соціальні виплати в Україні вдвічі перевищують максимальний рекомендований рівень, а частка зарплатні та підприємницького прибутку в доходах повільно, але впевнено зменшується.

## **9.6. Фінансове забезпечення розвитку фізкультури, спорту, рекреації та туризму**

Переважає більшість закладів і установ фізкультури, спорту, рекреації та туризму сьогодні фінансують свою діяльність самостійно, за рахунок надання відповідних платних послуг, коштів спонсорів та меценатів. Тільки невелика частка витрат вказаних організацій фінансується за рахунок коштів Державного та місцевих бюджетів, державних цільових фондів.

Відповідно до бюджетної класифікації виділяють наступні види видатків, які належать до фізкультури та спорту: видатки на утримання національних збірних команд України; видатки на підготовку та участь національних збірних команд в Олімпійських та Параолімпійських іграх; видатки на проведення навчально-тренувальних зборів і спортивних змагань, в тому числі з нетрадиційних видів спорту; видатки на навчально-тренувальну роботу спортивних шкіл; видатки на утримання апарату управління спортивних організацій тощо, а також видатки на державну підтримку громадських організацій фізкультурно-спортивної спрямованості.

При розрахунках витрат на оплату праці до уваги насамперед беруться посадові оклади працівників бюджетних установ та організацій фізичної культури та спорту. Спортсменам-інструкторам штатних збірних команд у межах фонду заробітної плати, затвердженого в кошторисах доходів і витрат на утримання національних збірних команд, установлюються надбавки за професійну майстерність у розмірі до 50% до посадового окладу з урахуванням підвищень (за почесні, спортивні звання, науковий ступінь). Ця надбавка може скасовуватися або зменшуватися з погіршенням якості роботи. Спортсмени – кандидати в олімпійську збірну команду України, які посіли 1-6 місця на олімпійських іграх, чемпіонатах світу та Європи, можуть отримувати щомісячну премію в розмірі посадового окладу у межах фонду заробітної плати.

Тренерам-викладачам, які проводять заняття в критих плавальних басейнах, установлюється доплата до мінімальної заробітної плати, визначеної при тарифікації, за шкідливі умови праці в розмірі до 12% ставки заробітної плати з урахуванням підвищень за результатами атестації робочих місць за умовами праці відповідно до чинного законодавства.

При проведенні спортивних змагань та навчально-тренувальних зборів застосовуються певні норми витрат (на харчування, на медикаменти, на нагородження). Так, норми забезпечення медико-відновлювальними засобами в розрахунку на одну особу на добу на початку ХХІ ст. становили: для забезпечення спортсменів-учасників спортивних змагань міжнародного рівня у

видах спорту з великими фізичними навантаженнями – до 5-6 грн., в інших видах спорту – до 3,5-4 грн. на добу, що було явно недостатньо.

При розрахунку витрат на харчування норми харчування в розрахунку на одну особу на добу при проведенні спортивних змагань обласного та державного рівня на початку ХХІ ст. становили: для спортсменів – до 26 грн., а для тренерів, суддів та інших учасників – до 18 грн., при проведенні навчального тренування зборів членів збірних команд України, пов'язаних з безпосередньою підготовкою до участі в чемпіонатах світу та Європи: для спортсменів – до 42 грн., а для тренерів та інших учасників – до 30 грн. В сучасних умовах цих коштів не вистачає для належної підготовки спортсменів до змагань високого рангу.

Учасникам спортивних заходів за наявності підтвердних документів відшкодовуються витрати на проживання, виплату добових, проїзду та інші витрати згідно з чинним законодавством.

Переможці та призери змагань можуть нагороджуватися призами чи нагородами, причому придбання призів для нагородження здійснюється у безготівковому порядку та за готівку. Але розмір цих нагород є надзвичайно малим, що змушує керівництво спортивних установ шукати спонсорів, надавати платні послуги тощо.

Видатки на навчально-тренувальну роботу спортивних шкіл визначаються, як і в інших школах, виходячи із середньорічної кількості учнів спортивних шкіл усіх типів і середнього розміру витрат на одного учня. Інші витрати визначаються так само, як і в інших бюджетних установах.

Спортсмени-професіонали, які уклали контракти з відповідними клубами, фінансуються згідно з умовами контракту.

Як вважають провідні спеціалісти в галузі фізичної культури і спорту, в Україні наголос потрібно зробити на розвиток фізичної культури, залучивши до неї широкі верстви населення, оскільки здоров'я більшості українців погіршується стрімкими темпами, відбувається депопуляція населення.

## **9.7. Проблеми соціального страхування в Україні та шляхи їх вирішення**

Соціальне страхування є важливою складовою соціального захисту населення. Саме в умовах трансформації економічних підвалин суспільства відповідне страхування забезпечує не тільки грошові виплати у разі настання страхових випадків, а й створює правові та економічні умови для стимулювання ефективної праці. Якраз у цьому періоді створюється нова система грошових відносин, необхідність якої об'єктивно впливає із функцій демократичної держави з соціально орієнтованою економікою ринкового типу.

Світовий досвід виразно показує, що життєздатність такої системи базується на існуванні певних умов.

По-перше, необхідність фінансових ресурсів, що дозволяють юридичним та фізичним особам взяти на себе витрати по страхуванню. Розміри таких

витрат значною мірою залежать від суб'єктивних дій політичних сил, що перебувають при владі.

По-друге, існування зрілої соціальної політики, яка є однією зі складових економічної політики, одночасно виступаючи гарантом забезпечення ефективної реалізації цілей інших складових економічної політики, а також забезпечення соціального захисту тих верств населення, індивідів, які потребують захисту, підтримки з боку всього суспільства. Адже багатовікова відсутність власної державності та героїчна боротьба за неї породили не в одному поколінні українців культ держави, і готовність жертвувати заради неї, непохитну віру в її всесильність.

По-третє, забезпечення відповідної правової бази, що гарантується прийняттям законодавчих актів, інших нормативних документів щодо реалізації соціальної політики, які б у своїй взаємодії усували відповідні суперечності.

Поки в Україні діють чотири соціальних фонди, а фонд медичного страхування не запроваджено, оскільки не прийнятий закон про страхування медицину.

Найбільшим фінансовим тягарем для підприємств є нарахування в Пенсійний фонд України, що пояснюється значною кількістю пенсіонерів у нашій країні (біля 30 % населення), низьким пенсійним віком, значною кількістю пенсіонерів-пільговиків. Крім того, не всі працюючі українці сплачують внески на соціальне страхування в однакових розмірах. Так, з 15,3 млн. регулярних платників внесків до Пенсійного фонду пільги по сплаті мали 2,9 млн. осіб. Тому Міністерство фінансів України виступає за обмеження кола підприємців, які працюють за спрощеною системою оподаткування. Інакше прийдеться піднімати норматив відрахувань до Пенсійного фонду, щоб забезпечити своєчасну виплату пенсій у встановлених законодавством розмірах.

У світовій практиці склалися різні **моделі організації соціального страхування**, а саме:

**I-а модель** характеризується тим, що розмір соціальних виплат поставлено в залежність від другорядних, так званих зовнішніх чинників, зокрема, від зайнятості особи в тій чи іншій галузі, її службового становища тощо. Така організаційна форма соціального страхування має ряд недоліків: може забезпечувати лише невисокі рівні соціального захисту; буде існувати за умови бездефіцитного державного бюджету; її засновники (особливо держава) можуть відмовитися від взятих зобов'язань; породжує в суспільстві психологію соціального утриманства.

**II-а модель** сформована таким чином, що особи, які страхуються, і конкретні страхувальники, роблять певні внески, проте при цьому не враховується ступінь імовірності настання страхової події, тобто соціальний ризик. Страхування здійснюється на користь третіх осіб (наприклад, погашення поточних витрат з пенсійного страхування в Україні), а накопичення коштів не пов'язане з ростом зобов'язань.

**III-я модель** найбільш поширена в багатьох розвинутих країнах, бо дозволяє із достатнім ступенем точності визначати, які виплати можуть бути



здійснені. Вона базується на страхуванні конкретних ризиків. Розмір коштів має відповідати узятим страхувальниками зобов'язанням, а виплати не можуть перевищувати встановленого співвідношення між виплатами, що надаються, і надходженнями страхових коштів.

Найбільш важливою є проблема розподілу фінансової відповідальності між суб'єктами соціального страхування. Страхові платежі розподіляються між роботодавцями, працівниками, державою (державним бюджетом) та місцевими органами влади (місцевими бюджетами). Внески на соціальне страхування в тій чи іншій пропорції поділяються між роботодавцями та застрахованими. Частка останніх становить від 40 до 66% внесків. Наприклад, частка виплат застрахованих осіб відносно загальної суми страхового внеску в деяких країнах складає: у Чехії — 12,5%, Югославії — 28,1%, Угорщині — 11,5%, Німеччині — 20,2%, Австрії — 17,2%, Королівстві Люксембург — 15,0%. Частка роботодавців у загальній сумі внеску коливалася від 34% до 60%. При зміні економічних умов ці співвідношення змінюються. Незмінним залишається лише принцип паритетної участі в соціальному страхуванні. Стосовно окремих видів страхування зберігається участь підприємств і самих працівників. Так, питома вага відрахувань для роботодавців і працівників на страхування від безробіття в деяких країнах встановлена: у Німеччині — відповідно 3,25% та 3,25%; Канаді - 4,13% та 2,9%; Франції - 5,13% та 3,04%; США - 6,20% та 0%; Швеції — 5,42% (застраховані особи роблять внески у сумі від 35 до 100 крон на місяць, що дорівнює відповідно 4,65— 13,3 дол. США); Італії - 4,41% та 0%; Японії - 0,75% та 0,40%. Держава також бере участь у формуванні фонду страхування від безробіття. Так, в Японії частка держави у формуванні цього фонду складає 25-30%, Франції - 34,9%, Німеччині - 21%, Швеції - 40,4%, США-18%.

Ряд вчених-економістів пропонують такі заходи подальшого розвитку системи соціального страхування в Україні:

- створення достатньої економічної основи забезпечення відшкодування основних фінансових ризиків, що вимагає встановлення обґрунтованого розміру тарифів страхових внесків, поступового перетворення страхових фондів у фінансово-кредитні страхові компанії;
- поступове запровадження три каналної схеми надходження коштів до страхових фондів, згідно з якою значна частина навантаження повинна припадати на роботодавця, а менша-розподілятися між працівником та державою;
- розширення гарантій забезпечення страхових виплат шляхом створення соціального арбітражу, що дозволило б за допомогою страхових судів перевіряти правомірність дій страхових організацій, вирішувати конфлікти між суб'єктами страхування;
- докорінного реформування управління фондами соціального страхування за принципом трипартизму;
- створення сприятливих умов для розвитку добровільного страхування, в тому числі на комерційних засадах.

У подальшому реформуванні системи соціального страхування необхідно вирішити ряд організаційних питань. Потребують оптимізації операції зі сплати страхових внесків до соціальних фондів. У світовій практиці ця проблема вирішується шляхом передачі права на збір страхових внесків податковій службі або іншій структурі з можливим введенням єдиного соціального податку. Так, у Російській Федерації запроваджено такий податок, який надходить до федерального бюджету.

В 2005 р. колишній Президент України В. Ющенко висловився за запровадження Єдиного соціального податку (ЄСП) на рівні 20 % від фонду оплати праці підприємства. Сама по собі ідея запровадження ЄСП не викликало заперечень, але сумніви викликав запропонований розмір ставки в 20 %. Так, колишній перший віце-прем'єр А. Кінах називав бажану ставку цього податку на рівні 25-27 % фонду оплати праці. Згідно з планом Міністерства фінансів України соціальне навантаження на фонд зарплати повинно було знизитися у 2006 р. до 30 %, у 2007 р. – до 25 %, у 2008 р. – до 20 %, але світова економічна криза 2008-2009 рр. завадила цим планам. В той же час, за розрахунками фахівців, в сьогоденних умовах ставка ЄСП не може бути меншою 30-35 %, якщо уряд не буде планувати дотацій для підтримки фондів соціального страхування, насамперед, Пенсійного фонду України, де є значний дефіцит.

З 2004 р. у Запорізькій, Луганській та Львівській областях проводиться експеримент у чотирьох фондах соціального страхування з метою усунення дублювання їхніх адміністративних функцій щодо реєстрації та обліку застрахованих осіб, страхувальників і одержувачів допомог, уніфікації обліку застрахованих заробітків, обліку й процедури сплати внесків, спрощення управління фінансами, удосконалення виплати допомог і пенсій. Світовий банк запропонував уряду технічну допомогу і системну позику для створення єдиної установи соціального страхування.

У 2007 році планувалося введення єдиного страхового внеску для підприємців. За оцінками фахівців створення єдиної системи дозволило б уникнути розпорошення коштів, спростило процедуру розрахунків для підприємців та заощадило їм близько 800 мільйонів гривень на рік.

Відповідно до законопроекту передбачалося запровадити єдиний внесок на загальнообов'язкове державне страхування. Для забезпечення єдиної форми звітності пропонувалася електронна система, яка б забезпечила обмін необхідною інформацією між усіма фондами.

Займатися збиранням єдиного соціального внеску повинен був спеціально створений окремий підрозділ Пенсійного фонду України.

Головними аргументами для цього стала досить добре розвинута програмно-технічна інфраструктура та потужна централізована база даних, яка містить 26 мільйонів особових справ. За таких обставин структурна реорганізація пенсійного фонду вимагає найменших фінансових витрат з боку держави.

Зібрані страхові внески повинні були надходити на спеціально кодифіковані рахунки, далі, в автоматичному режимі, Держказначейство

повинно було розщеплювати кошти по видах страхування і наступного дня вони вже могли бути на централізованих рахунках відповідних фондів.

Частково запропоновані заходи вдалося запровадити тільки в 2011 р., але адмініструванням ЄСВ стали займатися податківці.

Основною метою пенсійної реформи є створення такої системи пенсійного забезпечення, яка гарантує гідне життя особам пенсійного віку (при 30-річному страховому стажі пенсія має перевищувати 60 % середньої заробітної плати і водночас становити 150 — 180 % прожиткового мінімуму для осіб пенсійного віку).

Сьогодні, на думку багатьох експертів, практично відсутні умови для зменшення навантаження на фонд оплати праці внесками на соціальне страхування. Пов'язане це не тільки з доволі складною демографічною ситуацією, зокрема з високим співвідношенням кількості пенсіонерів та працюючих, а й з дублюванням функцій страхових фондів, відсутністю технологічного узгодження процесів адміністрування збору внесків. Отже, завершення формування системи загальнообов'язкового державного соціального страхування потребує пошуку шляхів розвитку систем оплати праці, детінізації заробітної плати, збільшення її питомої ваги у собівартості та ВВП.

Ураховуючи те, що з об'єктивних причин можливості суттєвого підвищення доходів від трудової діяльності на основі забезпечення економічного зростання і використання традиційних джерел збільшення доходів працюючих у найближчі роки все ж будуть обмеженими, вкрай важливо повною мірою задіяти потенціал тих джерел зростання трудових доходів, що пов'язані з реструктуризацією собівартості і цін та підвищенням у них частки заробітної плати на основі перегляду ставок і відрахувань з доходів підприємств; запровадити систему оподаткування прибутку, яка б стимулювала зниження ресурсовитратності; ухвалення додаткових нормативно-правових актів, які б унеможливили марнотратство на виробництві.

### ***Завдання і запитання для самоперевірки***

1. В чому полягають загальні основи фінансування соціальної сфери в Україні ?
2. Який механізм фінансування охорони здоров'я в Україні ? Що тут можна, на Ваш погляд, змінити?
3. Які особливості та проблеми фінансування освіти та науки в Україні ви можете назвати ?
4. В чому полягають особливості та проблеми фінансування закладів культури і мистецтва ?
5. Які особливості фінансування соціального захисту населення в Україні ви можете назвати ? Що тут, на Ваш погляд, можна змінити?
6. Що потрібно зробити для поліпшення фінансування закладів фізкультури, спорту, рекреації та туризму в Україні ? Як Ви ставитесь до пропозиції щодо передачі профспілкових санаторіїв у державну чи приватну власність?

## РОЗДІЛ 10

### ОСОБЛИВОСТІ ФІНАНСУВАННЯ ЗБРОЙНИХ СИЛ УКРАЇНИ І ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ, ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ТА ЕКОНОМІКИ

#### 10.1. Видатки на національну оборону та вплив на них військових дій на Сході України

Важливою умовою забезпечення існування Української держави є належне фінансування Збройних сил України. На жаль, політики, які знаходилися при владі до початку 2014 року, не приділяли цьому питанню належної уваги. У результаті армія України виявилася не здатною протидіяти захопленню Росією Автономної Республіки Крим та частини Донбасу.

**Оборонні видатки** — це грошові витрати на підготовку оборони держави, що включають утримання Збройних сил, розвиток оборонної промисловості, воєнні дослідження, а також видатки на ліквідацію їхніх наслідків.

Ці видатки, по-перше і найважливіше, забезпечують умови виживання держави; по-друге, це розвиток вітчизняних науково-дослідних і дослідно-конструкторських робіт; по-третє, підготовка висококваліфікованих спеціалістів найвищого рівня; по-четверте, забезпечення робочих місць; по-п'яте, експорт озброєнь, який дає можливість збільшити потенціал держави; по-шосте, співробітництво у військово-політичній сфері; по-сьоме, оборонні видатки — запорука стабільності в регіоні, що є необхідною умовою для міжнародної торгівлі та добросусідських відносин.

До **поточних видатків** належать витрати, пов'язані в основному з підтримкою бойової могутності Збройних сил на досягнутому рівні (грошове утримання військовослужбовців та заробітна плата цивільного вільнонайманого персоналу, витрати на медичне обслуговування, транспортування та інші види забезпечення діяльності особового складу, витрати, пов'язані з експлуатацією та ремонтом воєнної техніки).

До **капітальних належать** видатки, які відображають процес матеріально-технічного переоснащення Збройних сил та розвиток оборонної інфраструктури (витрати на воєнні НД і ДКР, купівля озброєння та воєнної техніки, військове будівництво).

Фінансування видатків на оборону здійснюється виключно за рахунок коштів Державного бюджету України в обсягах, розмір яких визначається щорічно законом України "Про Державний бюджет України".

На жаль, за роки незалежності обсяг фінансування Збройних сил України так і не досяг в середньому й половини від суми, визначеної Законом України "Про Збройні Сили України" (3% від ВВП). Та й ті суми, що були визначені у відповідних Державних бюджетах України, не повністю надходили військовим. Запити армії із року в рік не задовольнялися, що негативно вплинуло на її фінансово-економічний стан і боєздатність. Так, наприклад, на 2002, 2003 та 2004 роки Міністерством оборони України потребувало 6,1, 5,9 та 6,4 млрд.

грн. відповідно, а фактично було призначено в бюджеті - 3,36, 4,28 - та 4,92 млрд. грн., отже на такому ж рівні були виконані завдання військовими. У наступні роки ситуація трохи покращилася, але все одно Збройні сили фінансувалися на 50% від потреб.

Для повної оцінки реалізації складових механізму фінансового забезпечення армії в таблиці 10.1. наведені дані розподілу державних коштів у розрізі військових витрат за 10 років, (з 1995 по 2004 р.), у тому числі за показниками на одного мешканця та одного військовослужбовця України. На основі даних таблиці 10.1 експертами було зроблено висновок про те, що головною причиною незадовільного фінансування армії була недостатність коштів у держави на оборонні потреби.

Таблиця 10.1

**Динаміка зміни оборонних витрат Державного бюджету України\***

Роки	Обсяг ВВП (млрд. грн.)	Виділено на оборону з державного бюджету (млрд. грн.)	% до ВВП	Витрати на одного мешканця (грн.)	Витрати на одного військовослужбовця (грн.)
1995	54,3	1,03	1,9	21	2 060
1996	81,77	1,23	1,5	25	2 733
1997	91,5	1,74	1,9	35	4 350
1998	101,3	1,42	1,4	27	3 737
1999	129,8	1,56	1,2	31	4 457
2000	176,5	2,2	1,3	50	7 700
2001	202,1	3,03	1,5	62	10 100
2002	247	3,36	1,36	68	11 200
2003	240	4,28	1,78	87	15 286
2004	289,7	4,92	1,7	101	17 571

\*Джерело: Семеніхін І.М. Фінансове забезпечення збройних сил в умовах трансформації економіки України. Автореф. дис. к.е.н. – К.: КНУ ім. Т. Шевченка, 2004 – с. 12

У 2014 – 2015 рр. на оборону та правоохоронні органи було виділено набагато більше коштів, ніж у попередні роки, що пояснюється необхідністю стримати агресію Росії.

Фінансування видатків на оборону, передбачених Державним бюджетом України, здійснюється через Державне казначейство України. Для цього розпорядникам бюджетних коштів у відповідному органі Державного казначейства відкриваються особові та реєстраційні рахунки. Розпорядники бюджетних коштів можуть бути трьох ступенів. Наприклад, для установ Міністерства оборони України:

- головним розпорядником коштів є міністр оборони України;
- розпорядниками коштів другого ступеня є командувачі оперативними командуваннями і видами Збройних сил;
- розпорядниками коштів третього ступеня є командири (начальники) військових частин, установ та організацій.

**Особові рахунки** відкриваються головним розпорядникам коштів і розпорядникам коштів другого ступеня. На цих рахунках відображаються кошти, надані для використання на утримання своєї установи, на централізовані заходи і для перерахування підвідомчим установам. **Реєстраційні рахунки** відкриваються розпорядникам коштів усіх ступенів для обліку витрат, передбачених їхніми кошторисами доходів і видатків. Кошти на здійснення видатків Міністерства оборони України перераховуються Головним управлінням Державного казначейства на рахунки обласних управлінь Державного казначейства. Розподіл коштів на обласному рівні здійснює розпорядник другого ступеня.

Фінансування органів і установ, які забезпечують національну оборону, проводиться на підставі кошторисів доходів та видатків. Зведені кошториси розглядаються в Міністерстві фінансів України та включаються до проекту Державного бюджету України.

Дуже складною проблемою для політичного керівництва країни є перехід до контрактної системи комплектування Збройних Сил України та інших військових формувань. Нестача фінансових ресурсів веде до недостатньої оплати контрактників, що призводить до масового їх звільнення після закінчення першого терміну контракту.

Захоплення Росією Криму та бойові дії на Донбасі в 2014 році змусили українську владу суттєво збільшити видатки на оборону, скоротивши соціальні видатки, що викликало соціальну напругу в суспільстві. У бюджеті на 2015 рік на Міністерство оборони, Нацгвардію, Державну прикордонну службу, СБУ, Головне управління розвідки та Службу зовнішньої розвідки було виділено 58 млрд. гривень, що значно більше, ніж в 2014 р. Переважна частина цих коштів була профінансована за рахунок емісії, що призвело до двократної девальвації гривні по відношенню до долара США.

## **10.2. Видатки на правоохоронну діяльність і безпеку держави**

Склад видатків на правоохоронну діяльність та забезпечення безпеки держави відповідно до функціональної класифікації видатків бюджету такий:

- видатки на утримання органів внутрішніх справ: матеріально-технічне забезпечення спеціальних підрозділів з боротьби із організованою злочинністю; підрозділів органів внутрішніх справ; підрозділів державно-патрульної служби та дорожнього нагляду; інспекції у справах неповнолітніх; приймальників-розподільників для неповнолітніх; спеціальних приймальників-розподільників;
- видатки на Національну гвардію України;
- видатки на утримання прокуратури: Генеральної прокуратури України; місцевих органів прокуратури;
- видатки на кримінально-виправні системи: установи і підприємства України з виконання покарань;
- видатки на Державну прикордонну службу України;
- видатки на Службу безпеки України: поточне утримання Служби безпеки України і антитерористичного центру Служби безпеки України;

матеріально-технічне забезпечення спеціальних підрозділів із боротьби з організованою злочинністю;

— видатки на пожежну охорону: державну пожежну охорону; професійну пожежну охорону;

— видатки на утримання Головного управління урядового зв'язку;

— видатки на утримання інших правоохоронних органів: управління державної охорони; спеціалізованих монтажно-експлуатаційних підрозділів;

— видатки на утримання розвідувальних органів;

— витрати, пов'язані із зміцненням правопорядку за рахунок реалізації конфіскованого митними органами майна, товарів та інших предметів, конфіскованих правоохоронними й іншими уповноваженими органами, а також конфіскованої валюти;

— видатки на утримання національного бюро розслідувань.

Планування видатків на правоохоронну діяльність і забезпечення безпеки держави здійснюється шляхом складання індивідуальних і зведених кошторисів доходів і видатків.

Контроль за цільовим використанням бюджетних коштів, які спрямовуються на правоохоронну діяльність і забезпечення безпеки держави, здійснюють Верховна Рада України, Кабінет Міністрів, Міністерство фінансів.

Дуже складною проблемою є неналежне фінансове забезпечення співробітників органів МВС, СБУ, інших силових структур. Недостатнє грошове забезпечення і неналежне забезпечення житлом призводить до нестачі кадрів у цих структурах. Негативно впливає на діяльність цих служб і часта заміна їх керівництва за політичної приналежністю.

У 2015 році заплановане певне скорочення співробітників силових структур (крім ЗСУ і Національної гвардії) та збільшення їх грошового утримання за рахунок економії від цього скорочення.

У 2015 р. на МВС, Державну службу охорони, прокуратуру, суди, Мін'юст, Державну фіскальну службу було заплановано 40,3 млрд. грн..

### **10.3. Видатки на державне управління й розвиток економіки**

#### **10.3.1. Видатки на державне управління та їх оптимізація**

Управління є однією з основних функцій держави. Набуття Україною незалежності вимагало побудови власної ефективної системи державного управління, адекватної новим політичним і соціально-економічним умовам. Потрібно було створити багато нових служб, функції яких раніше здійснювали загальносоюзні органи управління.

Наслідком таких кардинальних змін в організації управління державою став перерозподіл функцій центральних і місцевих органів управління з одночасним стрімким і не завжди виправданим зростанням чисельності управлінського апарату і видатків бюджету на його утримання. Разом з тим багато цих структур досить часто дублюють функції одне одного, що вимагає проведення адміністративної реформи.

**Видатки на державне управління** включають витрати:

— на функціонування законодавчої влади (апарату Верховної Ради України, апарату Верховної Ради Автономної Республіки Крим, забезпечення діяльності народних депутатів, апарату Рахункової палати Верховної Ради України, інші видатки);

— на функціонування виконавчої влади (апарату Кабінету Міністрів України, апарату, Ради Міністрів Автономної Республіки Крим та її місцевих органів, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування);

— на утримання Президента України та його апарату;

— на утримання фінансових і фіскальних органів (Державної фіскальної служби України ( в яку зараз включені податкова та митна служби України), Державної фінансової інспекції (раніше - Головного контрольно-ревізійного управління України), Державної казначейської служби України (раніше - Головного управління Державного казначейства України), на створення державного реєстру фізичних осіб — платників податків та інших обов'язкових платежів, витрати на комп'ютеризацію фінансових органів, витрати на виготовлення марок акцизного збору на алкогольні напої та тютюнові вироби). Багато вчених виступають за створення єдиного фінансового органу в Україні, який би включив всі перераховані фінансові структури. Проти цього виступають більшість політичних сил, побоюючись концентрації фінансової влади в руках однієї політичної сили, яка в даний момент знаходиться при ладі;

— на загальне планування і статистичні служби (проведення статистичних досліджень і переписів, ведення записів щодо сімейних бюджетів);

— інші видатки на загальнодержавне управління (виготовлення орденів, медалей, документів до них; виготовлення та перевезення національної валюти, придбання обладнання для виробництва цінних паперів і монет; виробництво бланків цінних паперів і документів суворого обліку; утримання Пробірної палати України, утримання центру правових реформ і законопроектних робіт; утримання Фонду сприяння становленню місцевого та регіонального самоврядування; видатки на паспортизацію населення України; видатки на запровадження нового податкового і бюджетного законодавства);

— на утримання судової влади (Конституційного Суду України, Верховного Суду України, обласних судів, районних (міських) судів, Вищого господарського суду, господарських судів, військових судів). Поки, на жаль, органи судової влади недостатньо забезпеченні відповідною технікою, приміщеннями, що в певній мірі, призводить до недоліків у їх діяльності.

На державне управління спрямовуються кошти бюджетів усіх рівнів. Із Державного бюджету України фінансуються видатки на функціонування законодавчої, виконавчої і судової влади, утримання Президента України та його апарату, фінансових і фіскальних органів, на загальне планування і статистичні служби. За рахунок республіканського бюджету АР Крим утримуються її органи влади і управління, а з місцевих бюджетів — здійснюються видатки на утримання органів місцевого самоврядування.

Планування видатків на утримання органів державного управління здійснюється у формі складання індивідуальних і зведених кошторисів доходів



і видатків. Разом з кошторисом затверджується штатний розпис органів державного управління, включаючи їхні структурні підрозділи. У штатному розписі вказується кількість штатних одиниць у розрізі структурних підрозділів, посадові оклади для кожної посади і місячний фонд оплати праці у розрахунку на одну посаду.

Планування витрат на утримання органів державного управління за категоріями видатків економічної класифікації здійснюється у такому ж порядку, як і по інших бюджетних установах.

У складі видатків на державне управління найбільшу частку становлять кошти на оплату праці (біля 75 відсотків). Працівники органів державного управління мають статус державних службовців, оплата їхньої праці здійснюється відповідно до Закону України "Про державну службу" від 16.12.1993 р. Заробітна плата державних службовців складається з посадових окладів, премій, доплати за ранги, надбавки за вислугу років на державній службі та інших надбавок. Надбавки і доплати складають вагомую частку службовців їх отримують переважно працівники з стажем роботи у відповідних установах. Це ускладнює прихід на державну службу молоді оскільки їх оклади будуть невисокими, поки вони не відпрацюють хоча б 10 років у держслужбі. Донедавна позитивом державної служби була висока пенсія: 80-90% від зарплати для тих, хто відпрацював у держслужбі, відповідно, 20-30 років. З 2015р., у зв'язку з необхідністю фінансування оборонних витрат, були скорочені зарплати державних службовців, а також знижена пенсія: не 80%, а тільки 60 % від їх зарплати. Максимальна зарплата була обмежена сімома прожитковими мінімумами. Подібні скорочення були проведені і в бюджетній сфері.

### **10.3.2. Склад видатків на розвиток економіки**

В умовах переходу до ринкових відносин державне регулювання темпів і пропорцій розвитку економіки є виправданим. Сутність проблеми полягає в тому, що, по-перше, є галузі, які без державної допомоги в умовах трансформації економіки не мають достатніх фінансових можливостей для розвитку, але вони суттєво впливають на загальний стан розвитку економіки держави. Це передусім паливно-енергетичний, агропромисловий, металургійний комплекси. По-друге, при переході до ринку тільки при державній підтримці можуть розвиватися наукоємкі й технологічно складні виробництва.

Форми фінансової підтримки галузей економіки та окремих підприємницьких структур постійно розвиваються. Так, фінансова підтримка державних та інших підприємств, у майні яких частка державної власності перевищує 50 відсотків, здійснюється з бюджетних асигнувань, як правило, на поворотній основі під затверджені проекти використання коштів, що надаватимуться як державна підтримка, під бізнес-плани й проекти санації цих підприємств.

Фінансова підтримка підприємств з бюджету надається відповідно до рішень Кабінету Міністрів України на поворотній або безповоротній основі з

метою запобігання банкрутству, відновлення платоспроможності, оздоровлення фінансового стану підприємств, забезпечення їхньої ефективної господарської діяльності й підвищення конкурентоспроможності продукції (робіт, послуг). Важливо, щоб ця підтримка не надавалася, як це інколи відбувається в Україні, тим структурам, які спонсорують політичні партії або блоки.

Фінансова підтримка на безповоротній основі надається:

— якщо збитки, завдані підприємству стихійним лихом, перевищують суми відшкодувань, передбачених чинним законодавством про обов'язкове страхування;

— для відшкодування збитків конкретним підприємствам у випадках, коли чинним законодавством встановлено умови господарювання, при яких не забезпечується відшкодування витрат на виробництво товарів (робіт, послуг), що може призвести до їхнього банкрутства;

— для фінансування витрат на відновлення платоспроможності окремих підприємств, діяльність яких пов'язана з надзвичайними суспільними інтересами.

У всіх інших випадках фінансова підтримка надається виключно на поворотній основі.

Фінансову підтримку у вигляді бюджетної позики надає Міністерство фінансів на договірній основі.

Застосовуються такі форми надання фінансової підтримки галузеві економіки і підприємств:

— надання відстрочок і розстрочок зі сплати податків і обов'язкових платежів до бюджету;

— списання і реструктуризація податкової заборгованості;

— звільнення від податків галузей економіки або окремих підприємств, використання спеціальних режимів оподаткування.

Особливе значення має надання пільг за окремими видами податків, зборів, обов'язкових платежів.

З метою впорядкування надання пільг за окремими видами платежів насамперед необхідно ліквідувати пільги, які не мають достатнього економічного обґрунтування, особливо за прямими податками і в першу чергу за податком на прибуток, податком на землю і податком на доходи громадян.

Надання пільг за податками має проходити жорстку експертизу незалежних експертів, і тільки після їх висновків рішення про надання пільг повинно виноситися на розгляд Верховної Ради. Окремі найвагоміші пільги можуть надаватися на основі референдуму.

Доцільно здійснювати надання пільг тільки у формі податкових знижок чинних ставок оподаткування. Більшість пільг повинна мати обмеження в часі.

З метою запобігання корупції було б доцільним запровадити правило введення іменних податкових пільг, щоб виборці знали авторів цих пільг і кому вони надаються.

У 2014-2015 рр. видатки на розвиток економіки в Україні були суттєво скорочені, в тому числі й на підтримку вугільної галузі та сільського

господарства, що пояснюється необхідністю концентрації максимальних бюджетних коштів на фінансування оборонних витрат.

***Завдання і запитання для самоперевірки***

1. Яка структура оборонних видатків України?
2. Яка структура поточних видатків на утримання Збройних сил України?
3. Яка структура капітальних видатків на утримання Збройних сил України?
4. Яка структура видатків на правоохоронну діяльність та забезпечення безпеки держави?
5. Яка структура витрат на державне управління?
6. Яка структура видатків на розвиток економіки?

## РОЗДІЛ 11

### ВПЛИВ ПОЛІТИЧНИХ ЧИННИКІВ НА БОРГОВУ ПОЛІТИКУ УКРАЇНИ

#### 11.1. Економічна сутність державного кредиту

Держава для фінансування своїх потреб може мобілізувати фінансові ресурси у формі державного кредиту. Політиками при владі це робиться тоді, коли у держави не вистачає грошей на виконання своїх спеціальних зобов'язань, що веде до зростання бюджетного дефіциту.

За своєю економічною сутністю **державний кредит** — це форма вторинного перерозподілу валового внутрішнього продукту. Його джерелом є вільні кошти населення, підприємств і організацій. Використання державного кредиту є цілком виправданою формою мобілізації коштів у розпорядження держави. Їх доцільність при покритті дефіциту бюджету зумовлена тим, що це має значно менші негативні наслідки для фінансового становища держави, ніж покриття дефіциту за допомогою грошової емісії. Але треба пам'ятати, що національний кредит через певний час треба повертати. І досить часто ці кошти в Україні змушена повертати інша влада ніж їх позичала.

Державний кредит буває внутрішнім і зовнішнім. У сфері міжнародних економічних відносин держава виступає в ролі як кредитора так і позичальника. Україна як правило виступає у формі позичальника.

Існування державного кредиту призводить до появи **державного боргу**. Сума його складається з усіх випущених і не погашених боргових зобов'язань держави (як внутрішніх, так і зовнішніх), включаючи гарантії, видані за кредитами іноземним позичальникам, місцевим органам влади, державним підприємствам. В Україні досить часто такі гарантії надаються тим підприємствам, представники яких знаходяться при владі, хоча досить часто ці кредити не повертаються і держава змушена з бюджету (за рахунок всіх платників податків) покривати борги перед іноземними кредиторами цих підприємств.

Державний борг гарантується всім майном, що перебуває у загальнодержавній власності. Якщо Україна не зможе розплатися за своїми боргам, її може очікувати дефолт. Подібне могло статися на рубежі ХХ і ХХІ століття. Призначення В. Ющенка Прем'єр-міністром України дозволило Україні уникнути дефолту, оскільки кредитори погодилися пролонгувати виплати по боргам на більший термін.

Внутрішній державний кредит може мати товарну і грошову форму. **Товарну форму** використовують при розладнанні грошової системи. Але, як правило, державний кредит в Україні виступає в **грошовій формі**, а саме: державні позики, вклади населення в ощадних банках, використання державного кредитного фонду, грошові лотереї.

Найпоширенішою формою державного кредиту в Україні є **позики**. За допомогою їх мобілізуються вільні кошти юридичних і фізичних осіб для фінансування потреб держави. Держава випускає і розповсюджує цінні папери,

як правило, облігації. Вони мають номінальну вартість, за якою продаються і гасяться. Виходячи з номінальної вартості облігацій виплачуються проценти. Державні позики можуть випускатися центральним урядом і місцевими органами і розповсюджуватись тільки серед населення або тільки серед юридичних осіб. Залежно від способу виплати доходу позики поділяють на процентні, виграшні, процентно-виграшні, безпроцентні, безпрограшні.

За процентними позиками власники облігацій одержують твердий дохід у формі процента від номінальної вартості облігації. При виграшних позиках весь дохід власники облігацій і одержують у формі виграшу. Дохід виплачується не за всіма облігаціями, а лише за тими, на які випав виграш. Безпрограшні позики випускаються з умовою, що протягом строку дії позики виграшними будуть всі облігації. Безпроцентні позики не передбачають виплати доходу, але гарантують одержання товару.

До державного кредиту належить також міждержавний кредит, коли одні держави виступають кредиторами, а інші — позичальниками. Він надається на умовах строковості, платності та поворотності. Величину одержаних зовнішніх позик і нарахованих процентів включають до державного боргу.

Зовнішні позики надаються за рахунок бюджетних коштів або спеціальних урядових фондів. Державні зовнішні позики можуть надаватися в грошовій або товарній формі. Вони бувають середньо- і довгостроковими. Грошові позики надаються у валюті країни-кредитора або у вільно конвертованій валюті.

У сучасних умовах кредиторами держави можуть бути міжнародні фінансові інститути. До їх числа належать Світовий банк, Міжнародний валютний фонд, Європейський банк реконструкції та розвитку тощо. Досить часто позики цих організацій надавалися не тільки під економічні, а й під певні політичні зобов'язання України на користь США, яка домінує в цих організаціях (крім ЕБРР). На подібних умовах Україні надавала і надає позики Росія. Тому до отримання цих позик політикам нашої держави треба підходити дуже обережно, особливо це стосується пільгових позичок.

Позики міжнародних фінансових інститутів є формою існування та функціонування іноземного капіталу, і для країни-позичальника заборгованість перед ними становить державний борг.

## **11.2. Державний борг України**

**Державний борг** — це сукупність усіх боргових зобов'язань держави перед своїми кредиторами. Величина державного боргу, динаміка й темпи його зміни відображають стан економіки і фінансів держави, ефективність функціонування державних структур. До кінця ХХ століття національний борг нашої країни збільшувався, а на початку ХХІ століття ситуація відносно стабілізувалася.

Динаміка державного боргу України в 1993-2003 рр. наведена в таблиці 11.1.

## Державний борг України у 1993—2003 роках

Показники	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Зовнішній борг (млрд. дол.)	0,4	3,6	4,8	8,2	88,8	9,6	11,5	12,4	10,4	10,1	10,1
Внутрішній борг (млрд. дол.)	0,0	0,0	0,0	2,1	2,1	5,4	3,9	2,8	3,8	3,9	3,7
Всього (млрд. дол.)	0,4	3,6	4,8	10,9	10,9	15,0	15,4	15,2	14,2	14,0	13,8

Як свідчать дані таблиці, у вказані роки зовнішній борг значно перевищував внутрішній. Спостерігалася тенденція до збільшення питомої ваги зовнішнього боргу в загальній сумі державного боргу. У наступні роки ситуація суттєво не змінилася, але неоголошена війна Росії проти України в 2014 – 2015 рр. призвела до суттєвого зростання державного боргу, який в 2015 р. може сягнути, за експертними оцінками 100 % від ВВП.

Економічна суть державного боргу виявляється через такі дві його функції: 1) фіскальну — залучення державою необхідних коштів для фінансування бюджетних видатків; 2) регулюючу — коригування обсягу грошової маси через купівлю-продаж цінних паперів національним банком країни.

Державні запозичення, на думку д. е. н. А.І. Крисоватого, в Україні треба використовувати лише для капіталовкладень у розвиток економіки. Залучення позик з будь-якою іншою метою не тільки не даватиме імпульсу для пожвавлення економічних процесів, а й виступатиме стримувальним чинником зростання ВВП надалі. На жаль. Цю закономірність політики України не завжди враховують, що веде до використання держаних запозичень на вирішення соціальних проблем, що ще збільшує національний борг.

Державний борг України складається з двох частин залежно від сфери розміщення: **внутрішнього боргу і зовнішнього.**

В Україні у 1992 році прийнято Закон "Про державний внутрішній борг України", яким визначено, що державним внутрішнім боргом України є строкові боргові зобов'язання уряду України у грошовій формі. Державний внутрішній борг гарантується всім майном, що перебуває у загальнодержавній власності.

До складу **державного внутрішнього боргу** України входять позики уряду і позики, здійснені за безумовної гарантії уряду для забезпечення фінансування загальнодержавних потреб. Державний внутрішній борг України складається з заборгованості минулих років та заборгованості, що виникає знову за борговими зобов'язаннями уряду. Дуже складною політичною

проблемою є визнання заборгованості перед населенням Ощадбанку СРСР і Держстраху СРСР, (який станом на 1.01.1992 р. склав 130 млрд. гривень) в якості державного боргу. Одночасна виплата такої суми боргу населенню призведе до гіперінфляції в Україні. Тому треба шукати і не грошові способи повернення заощаджень населенню нашої країни.

**Державний зовнішній борг** — це боргові зобов'язання держави перед нерезидентами щодо повернення позичених коштів (основна сума боргу) та відсотків за ними.

При зростанні зовнішнього боргу країна може потрапити не тільки в економічну, але й в політичну залежність від країни-кредитора. Тому в розвинутих країнах парламенти встановлюють різні обмеження для зовнішніх запозичень уряду. Крім того, зовнішні запозичення беруть одні уряди, а віддавати будуть інші уряди, що може негативно позначитися на їх політичному майбутньому.

До державного зовнішнього боргу України належать:

1. Заборгованість за позиками, наданими міжнародними організаціями економічного розвитку.
2. Заборгованість за позиками, наданими іноземними органами управління.
3. Заборгованість за позиками, наданими іноземними комерційними банками.
4. Зовнішня заборгованість, не віднесена до інших категорій.

Залежно від отримувача кредитних ресурсів державний борг може бути прямий та умовний (гарантований). **Прямий державний борг** — це борг, що відображає обсяги позичених ресурсів, що надійшли у розпорядження уряду країни. **Умовний (гарантований) державний борг** — це зобов'язання держави як гаранта повернення ресурсів кредитору у разі неплатоспроможності позичальника (див. табл. 11.2. і 11.3.).

Бюджетний кодекс України (ст. 12) передбачає класифікацію державного боргу за типом кредитора та типом боргового зобов'язання.

Таблиця 11.2

**Умовні зобов'язання держави\***

	млн. грн.	млн. дол. США	Як % ВВП у 2005 р.
<b>Явні умовні зобов'язання</b>	<b>22748</b>	<b>4440,2</b>	<b>5,4</b>
Гарантований державний борг	15 001	2 907	3,6
Зовнішній	15 000	2 907	3,6
Внутрішній	1	0,2	0
Депозитні рахунки в Ощадному банку	6 017	1 191	1,4
Депозитні рахунки приватних осіб в “Укрексімбанку”	1 730	342	0,4
<b>Неявні умовні зобов'язання</b>	<b>149 486</b>	<b>29 601</b>	<b>35,7</b>
Ощадний банк (втрачені)	122 120	24 182	29,2

заощадження вкладників "Сбербанку" Радянського Союзу)			
Облігації компанії "Нафтогаз" / 1	9 600	1 901	2,3
Позики та кредитні лінії компанії "Нафтогаз" / 2	4 141	820	1,0
Київські муніципальні облігації	3 030	600	0,7
Єврооблігації "Укрексімбанку"	2 020	400	0,5
Облігації компанії "Енергоатом" (деноміновані в грн.)	500	99	0,1
Облігації "Укрзалізниці" (деноміновані в грн.)	500	99	0,1
Чисті борги енергетичних компаній після взаємозаліку / 3	7 575	1 500	1,8
<b>Загальна сума умовних зобов'язань</b>	<b>172 234</b>	<b>34 041</b>	<b>41,1</b>

\*Джерело: Фіскальний простір для економічного зростання. Огляд державних фінансів України. – К., 2007. – 4.07.

Про ситуацію з державним боргом в Україні та в країнах ЄС до світової економічної кризи 2008-2009 рр. можна довідатися з таблиці 11.3.

Таблиця 11.3

**Державний борг України і країн ЄС\***

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2000-2005 ЄС-8 середн.
Темпи зростання ВВП, %	5,9	9,2	5,2	9,6	12,1	2,6	5,2
Номінальний обмін. Курс (UAN\ USD), середній	5,4	5,3	5,3	5,3	5,3	5,1	-
Індекс споживчих цін, % зміни	28,2	12,0	0,8	5,2	9,0	13,6	5,3
Умови торгівлі (2000=100)	100,0	98,3	98,0	99,3	104,6	112,9	
Валові капіталовкладення, % ВВП	19,7	21,8	20,2	20,6	21,1	21,8	25,0
Державний та гарантований державою борг, % ВВП	45,3	36,5	33,5	29,0	24,8	18,7	29,8
Первинний дефіцит, % ВВП	-1,4	-1,9	0,2	-0,9	-4,4	-2,0	-1,1
Баланс бюджету розширеного уряду, % ВВП	-4,1	-1,9	0,2	-0,9	-4,4	-2,7	-3,1



За дев'ять місяців 2014 р. по відношенню до ВВП структура державного боргу України була наступною: 25,8 % складав внутрішній державний борг, 27,1 % - зовнішній державний борг, 10,5 % - гарантований державою борг, 3,7 % - зовнішній борг НБУ.

### **11.3. Управління державним боргом та його обслуговування**

**Управління державним боргом** — це сукупність заходів держави з виплати процентних доходів кредиторам і погашення позик, зміни умов уже випущених позик, визначення умов і випуску нових позик. Так, у третьому кварталі 2014 р. видатки зведеного бюджету на обслуговування боргових зобов'язань перевищили 11,3 млрд. гривень, що в перерахунку на річний показник становила 3 % від ВВП.

Проблема управління державним боргом полягає в забезпеченні платоспроможності держави, реальних джерел його погашення. Ситуація в 2015 р. в Україні в цьому плані буде дуже непростою, а ряд експертів рекомендують об'явити дефолт, щоб нашій країні списали значну частину зовнішніх боргів. Але цього нам не дозволить зробити МВФ, який має багато важелів впливу на уряд, хоча можливе списання частини його кредитів.

При управлінні державним боргом, передусім зовнішнім боргом, треба шукати такі варіанти, які б мінімізували втрати для держави і населення. В цьому плані антиприкладом виступає досвід Румунії, яка з 1985 по 1989 рр. повністю виплатила зовнішній борг (12 млрд. дол.), але при цьому різко впали доходи і рівень життя населення, настала криза в економіці і в політиці. Повсталий народ не тільки подолав владу комуністів, але й знищив подружжя Чаушеску, які одноосібно управляли країною, не відмовляючи собі ні в чому.

Методами управління державним боргом є: конверсія, консолідація, уніфікація, обмін за регресивним співвідношенням, відстрочка погашення, анулювання боргу, викуп боргу.

**Конверсія** — це зміна дохідності позики. Держава найчастіше знижує розмір виплачуваних процентів за позикою. Однак не виключається і підвищення дохідності позики.

**Консолідація** — це зміна умов позики, пов'язана з їх строками (як у бік збільшення строку уже випущених позик, так і в бік зменшення). Можливе поєднання консолідації з конверсією.

**Уніфікація позики** — це об'єднання кількох позик в одну.

Уніфікація може проводитися разом з консолідацією, але може бути проведена і поза нею.

**Обмін за регресивним співвідношенням** цінних паперів попередніх позик на нові проводиться з метою скорочення державного боргу. Це вкрай небажаний спосіб, оскільки він означає часткову відмову держави від своїх боргів.

**Відстрочка погашення** — це перенесення строків виплати боргу. Вона відрізняється від консолідації тим, що під час відстрочки не лише переносяться строки погашення, а й припиняється виплата процентних доходів.

**Реструктуризація** — це використання у комплексі повністю чи частково вище згаданих методів.

**Анулювання державного боргу** — це заходи, внаслідок яких держава повністю відмовляється від своїх боргових зобов'язань. Останнє може призвести до **дефолту**, тобто до неможливості держави виконувати свої зовнішні зобов'язання. У такому випадку всі держави-кредитори можуть застосувати до країни-боржника досить жорсткі санкції. Тому дефолт є дуже рідким явищем. У 90-х роках ХХ ст. дефолт офіційно оголосив Еквадор; в 1998 р. – Росія, але вона була змушена під тиском західних кредиторів відмовитися від нього.

Одним із сучасних методів управління державним боргом є **викуп боргу**, тобто надання державі-боржникові можливості викупити свої боргові зобов'язання на вторинному ринку цінних паперів, з дисконтом за іноземну валюту.

Дуже цікавим є досвід Російської Федерації, яка в 2006 р. достроково виплатила свої борги (в тому числі і Радянського Союзу) країнам-членам Паризького клубу, що принесло їй значну економію на виплаті відсотків.

Згідно з українською практикою **обслуговування боргу** — це сплата відсотків і компенсаційних виплат за борговими зобов'язаннями (без погашення основного боргу).

При отриманні зовнішніх запозичень треба пам'ятати, що їх треба буде віддавати. Не може бути так, як відбулося в Україні із заборгованістю перед населенням по вкладах в Ощадбанк СРСР станом на 1.01. 1992 р., коли наша держава фактично не визнає цю заборгованість, і, відповідно, не виділяє належні суми для компенсації знецінених вкладів. Уряду Ю.Тимошенко в 2008 р. вдалося виплатити кілька мільярдів гривень цієї заборгованості шляхом видачі суми в розмірі не більше 1000 гривень по всім вкладам, але це негативно вплинуло на стан грошового обігу в Україні, в країні зростає інфляція.

Про можливі сценарії розвитку ситуації з державним боргом України з 2006 р. до 2015 р. можна довідатися з табл. 11.4.

Таблиця 11.4

**Сумарний державний борг в 2015 році за різними сценаріями (% ВВП)\***

	% ВВП
Базовий сценарій	21,7
Консервативний сценарій	24,9
Основні змінні на рівні своїх середніх історичних значень	4,1
Визнання деяких умовних зобов'язань(50% гарантованого боргу за 30% решти)	38,8
Реальна відсоткова ставка на рівні свого середнього історичного	22,1

значення плюс два статистичних відхилення в 2006 – 2007 роках	
Реальне зростання ВВП на рівні свого середнього історичного значення мінус два статистичних відхилення в 2006 – 2007 роках	40,7
Одноразове зниження реального валютного курсу на 30% у 2006 році	26,6
Зростання державного боргу на 10% ВВП у 2006 році	29,5
Визнання всіх умовних зобов'язань	57,1
Реальне зростання ВВП на рівні свого середнього історичного значення мінус два статистичних відхилення в 2006 – 2007 роках, одноразове зниження реального валютного курсу на 30% у 2006 році та визнання 75% умовних зобов'язань протягом періоду 2006 – 2015 років	61,4

\*Джерело: Фіскальний простір для економічного зростання. Огляд державних фінансів України. – К., 2007. – 4.07.

На жаль, дійсність виявилася гіршою, оскільки ніхто не міг передбачити «гібридної» війни Росії проти України та захоплення російськими військами Криму.

В 2015 р. Україні потрібно буде виплатити 135 млрд. гривень державних запозичень (за курсом 15,4 грн. за дол.), понад дві третини з яких валютні, ще 42 млрд. грн. підуть кредиторам як відсотки. Такі обсяги можна лише пере кредитувати. Однак дохідність дев'ятирічних єврооблігацій перевищує 12 %, а дворічних становить близько 20 %, на внутрішньому ринку фінансування ще дорожче, а обсяги обмежені. Тому виходить, що кредити МВФ та фінансування міжнародних донорів є останньою надією України.

МВФ у вересні 2014 р. були змодельовані різні сценарії динаміки українського боргу, відповідно до яких його пік припадатиме на 2016 – 2017 рр. і становитиме від 84 % до 134 % з середнім значенням 100 % від ВВП. Це вимагає від нової української влади швидких та ефективних реформ.

#### **11.4. Проблеми і напрями удосконалення управління й обслуговуванням державного зовнішнього боргу України**

Починаючи з січня 2003 р., у загальній структурі зовнішнього боргу заборгованість за облігаційними позиками збільшилася з 24,6 до 32 %. Зміна структури зовнішнього фінансування на користь комерційних кредиторів відображає розширення ринкових механізмів у процесі формування зовнішнього державного боргу та зменшення залежності України від політично зумовлених позик міжнародних фінансових організацій та урядів іноземних держав.

З іншого боку, частка офіційних позик у структурі зовнішнього державного боргу України є непропорційно великою (68 %), що свідчить про слабку інтегрованість до міжнародного ринку позичкових капіталів та ставлення світового співтовариства до України – ризики кредитування України несуть переважно офіційні кредитори.

Згідно з прийнятими у світі нормами, позики міжнародних фінансових організацій (МВФ, Світового банку, ЄБРР) реструктуризації не підлягають, а у випадку надзвичайних обставин допомога цих організацій полягає в наданні позитивних нетто-кредитів. Заборгованість перед офіційними двосторонніми кредиторами реструктурується через укладення угод з Паризьким клубом; заборгованість за облігаційними позиками – із застосуванням спеціальних конверсійних схем, що почали опрацьовуватися останнім часом.

З огляду на структуру зовнішньої заборгованості, Україна теоретично може претендувати як на застосування схем реструктуризації заборгованості офіційним двостороннім кредиторам, так і схем реструктуризації євро облігаційних позик.

За стандартними показниками, що використовуються у світовій практиці для оцінки рівня боргового навантаження, Україна входить до групи держав з низьким рівнем зовнішньої заборгованості.

Реструктуризацію зовнішнього офіційного боргу перед двосторонніми офіційними кредиторами було проведено у липні 2001 р. Уряд України досяг домовленості з Паризьким клубом кредиторів щодо реструктуризації заборгованості обсягом 580 млн. дол., яка покривала виплати в рахунок погашення основної суми боргу, що припадали на період з 19 грудня 2000 р. по 30 вересня 2002 р. Термін погашення основної суми було подовжено на 12 років, включаючи трьохрічний пільговий період. Розміри процентних ставок підлягали погодженню з окремими кредиторами у двосторонньому порядку.

Борг України Паризькому клубу кредиторів було реструктуризовано за так званими стандартними умовами, які не передбачають ніяких пільг для позичальника, крім розтягування у часі погашення основної суми боргу із сплатою ринкових процентних ставок за надання відстрочки, хоча подібні до України країни отримали кращі умови реструктуризації боргу.

Крім короткого терміну погашення основної суми боргу, умови реструктуризації боргу України не включали положення про можливість проведення свопових операцій. Хоча, починаючи з 1990 р., свопові операції у формі обміну боргових зобов'язань на корпоративні цінні папери, конверсії у програми розвитку і обміну на зобов'язання у національній валюті широко застосовувалися країнами-позичальниками у ході реструктуризації їхніх боргів Паризькому клубу кредиторів.

У лютому 2000 р. Уряд України реструктурував 2,7 млрд. дол. заборгованості за єврооблігаціями, термін погашення яких припадав на 2000-2001 рр., на умовах обміну на нові цінні папери за такою ж номінальною вартістю з терміном погашення 7 років і процентною ставкою 11 % у дол. США та 10% у євро.

Знехтувавши міжнародним досвідом реструктуризації комерційного боргу, не беручи до уваги методи і механізми реструктуризації, напрацьовані світовою практикою, Уряд не вимагав від кредиторів ніяких пільг і знижок. Не розглядалися можливості викупу боргових зобов'язань України на вторинному ринку (які на той час котирувалися з дисконтом 50 %), сек'юритизації боргу з

дисконтом, обміну боргу на корпоративні цінні папери; уряд не запропонував кредиторам обміняти частину боргу на майнові активи чи цільові програми.

Для порівняння: у 2000 р. всі країни із середнім рівнем доходів, що мали більший економічний потенціал для обслуговування зовнішнього боргу, реструктурували 20,6 млрд. дол. заборгованості комерційним кредиторам шляхом дострокового викупу з дисконтом та обміну на нові зобов'язання нижчого номіналу. Серед країн із середнім рівнем доходів, що пішли на реструктуризацію своєї заборгованості комерційним кредиторам у тому ж році, були Аргентина, Бразилія, Еквадор, Йорданія, Мексика і Польща.

Таким чином, при проведенні реструктуризації зовнішнього комерційного боргу України не враховувалося, що з 1989 р. основними методами реструктуризації заборгованості країн з низьким та середнім рівнем доходів стали викуп зобов'язань боржника на ринку та їх свопи із суттєвими знижками; такі операції фактично передбачали списання частини зовнішньої заборгованості позичальників, оскільки боргові цінні папери викуповувалися чи обмінювалися за поточним ринковим курсом, що завжди був нижчим від номіналу. Важливо, що політичні сили, які знаходяться при владі в Україні, врахували вказані тенденції.

Отже, на основі узагальнення методів реструктуризації зовнішнього державного боргу, аналізу досвіду їх застосування у країнах світу та оцінки вразливості боргової позиції України до ризику пролонгації боргу було зроблено висновок про актуальність проблеми реструктуризації зовнішнього боргу в середньостроковій перспективі. Оцінивши доцільність застосування різноманітних методів і механізмів реструктуризації заборгованості, врахувавши вимоги та критерії, що висувуються до країн-позичальників міжнародними кредиторами, та проаналізувавши адекватність різних інструментів реструктуризації фінансово-економічним умовам України, експерти вважають що нагальними завданнями у сфері валютно-кредитних відносин нашої країни на найближчу перспективу є:

- вирішення питання про членство в МАР для отримання права на застосування механізмів Програми зниження боргу;
- включення положення про колективні дії (САС) у документацію на випуск єврооблігаційних позик.

Зазначені механізми поширюватимуться лише на зовнішній державний борг України комерційним кредиторам. Заборгованість перед офіційними багатосторонніми кредиторами, як зазначалося, реструктуризації не підлягає. Заборгованість перед офіційними двосторонніми кредиторами вже була реструктурована у 2001 р., а згідно з принципами діяльності Паризького клубу кредиторів, борги, що вже були реструктуровані в рамках клубу, повторній реструктуризації, як правило, не підлягають.

Оскільки переважну частину зовнішніх зобов'язань України комерційним кредиторам становлять єврооблігаційні позики, основна увага має приділятися застосуванню арсеналу методів і інструментів, напрацьованих світовою практикою щодо цього виду заборгованості.

У такому контексті надзвичайно важлива роль належить правовим аспектам управління борговими процесами і належному юридичному супроводженню запозичення. Для впорядкування процесу реструктуризації боргів особливе значення має включення у документацію на випуск міжнародних облігацій положення про колективні дії (САС).

На відміну від синдікованих кредитів, що надаються комерційними банками, облігації зовнішніх позик розміщуються серед великої кількості інвесторів. Досягнення угоди з такою кількістю кредиторів при виникненні боргових ускладнень у позичальника породжує низку проблем.

У кризових умовах юридичні підстави для реструктуризації заборгованості за іноземними облігаціями надає положення про колективні дії (САС).

Загалом у 2003-2004 рр. практика застосування положення про колективні дії набула значного поширення. Це положення займало чільне місце у процесі юридичного супроводження зовнішніх облігаційних позик Белізу, Гватемали, Корейської Республіки і Південної Африки. Використання положення про колективні дії майже не вплинуло на вартість запозичення для урядів-позичальників.

Таким чином, включення положення про колективні дії в документацію на випуск єврооблігаційних позик України цілком відповідатиме, на думку експертів, світовим тенденціям розвитку міжнародних кредитних відносин. Зазначене положення надасть законні підстави для реструктуризації зовнішнього комерційного боргу України через укладення відповідних угод з кваліфікованою більшістю кредиторів.

При цьому слід враховувати необхідність активної позиції Уряду на переговорах з комерційними кредиторами.

При проведенні реструктуризації єврооблігаційних позик України привабливими інструментами, на думку експертів, видаються сек'юрїтизація та обмін боргових цінних паперів на корпоративні. В рамках операцій обміну боргу на корпоративні цінні папери кредитор отримує певну суму в національній валюті позичальника, яка згодом інвестується у майнові активи. Сек'юрїтизація боргу реалізується через випуск позичальником нових боргових цінних паперів, які або підлягають продажу зі спрямуванням виручки на викуп боргу, або безпосередньо обмінюються на поточні боргові зобов'язання.

Подібні схеми реструктуризації боргу, як відомо, передбачають можливість застосування спеціальних знижок, у результаті яких загальна сума боргових зобов'язань позичальника зменшується.

Приймаючи рішення щодо реструктуризації зовнішнього державного боргу, необхідно враховувати, що відмова держави від вчасного виконання своїх боргових зобов'язань несе із собою деякі втрати у термінах доступу до ринків позичкових капіталів і ринків збуту для товарів вітчизняного експорту.

Зокрема, внаслідок зниження кредитних рейтингів після започаткування переговорного процесу вартість залучення позичкових коштів для резидентів країни збільшується.

Крім того, після проведення реструктуризації зовнішньої заборгованості обсяги припливу позичкового капіталу до національної економіки зменшуються. Це зумовлено переоцінкою боргових ризиків з боку потенційних кредиторів і зниженням кредитоспроможності урядів позичальників.

Отже, реструктуризація зовнішніх комерційних зобов'язань може застосовуватися лише як інструмент антикризового управління при реалізації ризиків пролонгації боргу.

У зв'язку з великою інфляцією в Україні в 2007-2008 роках та політичною нестабільністю міжнародні кредитні агентства знизили кредитні рейтинги нашої країни, що ускладнить отримання міжнародних кредитів та обслуговування зовнішнього боргу нашої країни.

### ***Завдання і запитання для самоперевірки***

1. В чому полягає сутність державного кредиту ? Чи можна без нього обійтися?
2. Яка структура і динаміка державного боргу України ?
3. Яка структура і динаміка внутрішнього державного боргу України ?
4. Яка структура і динаміка зовнішнього державного боргу України?
5. Які методи управління державним боргом ви можете назвати ?
6. В чому полягають особливості обслуговування державного боргу України? Що з досвіду інших країн можна використати у нашій державі?

## РОЗДІЛ 12

### ФІСКАЛЬНА ТА ГРОШОВО-КРЕДИТНА ПОЛІТИКА УКРАЇНИ: НАПРЯМИ РЕФОРМУВАННЯ В УМОВАХ ЕКОНОМІЧНОЇ НЕСТАБІЛЬНОСТІ

#### 12.1. Суть і функції податків

Система податків та зборів України – це сукупність передбачених податковим законодавством України загальнодержавних та місцевих податків та зборів, принципів, форм і методів їх встановлення, зміни, скасування, обчислення та сплати. Система податків та зборів в Україні встановлюється виключно законами України. важливо щоб політичні сили при владі приймали адекватні економічній системі країни податки і збори. Цього, в силу політичних протиріч, поки не вдається зробити. До сих пір не прийнято Податковий кодекс України хоча є кілька проектів цього кодексу.

У законодавстві України немає чіткого розмежування категорій податок та збір. Однак за своєю економічною суттю ці категорії суттєво відрізняються.

Податок – це обов’язковий, індивідуальний, безвідплатний платіж, який сплачують до бюджету фізичні та юридичні особи у порядку, встановленому податковим законодавством України.

Збір – обов’язковий платіж, який сплачують юридичні та фізичні особи за вчинення державними органами, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами дій, які мають юридичне значення, за надання певних прав, видачу дозволів і ліцензій, а також для забезпечення функціонування системи державного соціального страхування і державного соціального забезпечення.

Не є податком або збором платежі, що не встановлені податковим законодавством України, а також платежі у вигляді штрафів та інших майнових стягнень за порушення податкового законодавства.

Обов’язок щодо сплати податку (збору) – це обов’язок платника податку (збору) сплатити належну суму податку (збору) в порядку та у термін, встановлені податковим законодавством України. Податок (збір) сплачується тільки грошовими коштами, причому допускається проведення взаємозаліку сум податку (збору), що підлягають сплаті за наявності заборгованості бюджету перед таким платником.

Соціально-економічна сутність податків проявляється в їх функціях. Як вважають більшість економістів, податки виконують такі основні функції:

- фіскальну;
- розподільну;
- регулюючу.

Фіскальна функція забезпечує необхідні умови для створення матеріальної бази функціонування суспільства. Тобто за допомогою податків держава мобілізує кошти для утворення грошових фондів, які забезпечують виконання покладених на неї функцій. Як вважає переважна більшість



українських фахівців, сьогодні в Україні домінує фіскальна функція податків що провокує зростання тіньової економіки в країні.

Розподільна функція забезпечує розподіл вартісних пропорцій між платниками податків і державою. Тобто саме за допомогою податків держава встановлює вартісні пропорції такого перерозподілу. В Україні ця пропорція поки існує на користь держави, а не населення.

Регулююча функція полягає у впливі податків на різні види діяльності та безпосередньо на платників податків. Через податки, власне, держава регулює процеси виробництва та споживання в суспільстві. Важливо, щоб політики при владі, не перейшли межі оптимального регулювання бо буде розвиватися тіньова економіка.

За формою взаємовідносин між платником і державою податки поділяють на прямі і непрямі.

Прямі податки - це податки, що встановлюються безпосередньо щодо платника, який сплачує їх до бюджету держави, і обсяги таких податків залежать від податкової бази. До них насамперед відносять податок на доходи фізичних осіб, податок на прибуток підприємств, ряд інших підприємств.

Непрямі податки - це податки, які справляються до бюджету за допомогою цінового механізму, причому конкретні платники податків не завжди є їхніми носіями. Непрямі податки встановлюються в цінах товарів, робіт та послуг, а їх обсяг для окремого платника (носія податку) визначається обсягом споживання і не залежить від його доходів. До них відносяться податок на додану вартість (ПДВ), акцизи, мито.

Залежно від органу влади, який встановлює податки, тобто за рівнем запровадження, податки поділяються на загальнодержавні та місцеві. В Україні поки домінують у доходах зведеного бюджету загальнодержавні податки.

Загальнодержавні податки – це обов’язкові платежі, що встановлюються найвищими органами влади, а іноді й управління, і є обов’язковими для справляння на всій території країни незалежно від того, до якого бюджету вони зараховуються.

Місцеві податки - це обов’язкові платежі, які встановлюються місцевими органами влади, а їх справляння є обов’язковим лише на певній території. Політичною проблемою в Україні є введення податку на нерухомість, який би став основним джерелом наповнення місцевих бюджетів. Але для цього потрібна згода керівників основних політичних сил в парламенті України та їх фінансових спонсорів, які володіють значною нерухомістю.

Ставки податків та зборів не можуть змінюватися протягом бюджетного року. Однак на практиці в умовах активного реформування податкової системи це правило не завжди дотримується.

В Україні існує дворівнева система оподаткування підприємств, організацій та фізичних осіб: перший рівень – загальнодержавні (обов’язкові платежі), другий – місцеві податки і збори (обов’язкові платежі). До **основних загальнодержавних податків і зборів**, які встановлюються Верховною Радою України та справляються на всій території України (до прийняття Податкового кодексу), були віднесені:

- 1) податок на додану вартість (20 %);
- 2) акцизний збір;
- 3) податок на прибуток підприємств, у тому числі дивіденди, що сплачуються державними не корпоратизованими, казенними або комунальними підприємствами (25 %);
- 4) податок на доходи фізичних осіб (13 %, з 1.01.2007 р. – 15 %);
- 5) мито;
- 6) державне мито;
- 7) податок на нерухоме майно (нерухомість);
- 8) плата (податок) за землю;
- 9) рентні платежі;
- 10) податок із власників транспортних засобів та інших самохідних машин і механізмів;
- 11) податок на промисел;
- 12) збір за геологорозвідувальні роботи, виконані за рахунок державного бюджету;
- 13) збір за спеціальне використання природних ресурсів;
- 14) збір за забруднення навколишнього природного середовища;
- 15) збір на обов'язкове державне пенсійне страхування;
- 16) плата за торговий патент на деякі види підприємницької діяльності;
- 17) фіксований сільськогосподарський податок;
- 18) збір на розвиток виноградарства, садівництва і хмелярства;
- 19) єдиний збір, що справляється у пунктах пропуску через державний кордон України;
- 20) збір за використання радіочастотного ресурсу України;
- 21) збори до Фонду гарантування вкладів фізичних осіб (початковий, регулярний, спеціальний).

З вищенаведених загальнодержавних податків та зборів найбільше фіскальне значення мають податок на додану вартість, податок на прибуток підприємств, податок на доходи фізичних осіб, акцизний збір (з 2011 р. – акцизний податок). Питома вага їх у структурі податкових надходжень Зведеного бюджету України впродовж 2000-2014 рр. становила біля 80 %.

До **місцевих податків** (до введення в дію Податкового кодексу) належали:

- 1) податок з реклами;
- 2) комунальний податок.

До **місцевих зборів** (обов'язкових платежів) належать:

- 1) збір за паркування автотранспорту;
- 2) ринковий збір;
- 3) збір за видачу ордера на квартиру;
- 4) курортний збір;
- 5) збір за участь у бігах на іподромі;
- 6) збір за виграш у бігах на іподромі;
- 7) збір з осіб, які беруть участь у грі на тоталізаторі на іподромі;
- 8) збір за право використання місцевої символіки;

- 9) збір за право проведення кіно- і телезйомок;
- 10) збір за проведення місцевого аукціону, конкурсного розпродажу і лотерей;
- 11) збір за видачу дозволу на розміщення об'єктів торгівлі та сфери послуг.

Механізм справляння та порядок сплати місцевих податків і зборів встановлюються сільськими, селищними та міськими радами відповідно до переліку і в межах граничних ставок, установлених законами України. Найбільші надходження (до введення у дію Податкового кодексу в 2011 р.) забезпечували 2 податки – з реклами і комунальний, а також ринковий збір. Решта 10 зборів забезпечували незначні надходження до місцевих бюджетів. Тому більшість із них була ліквідована, а в Податковому Кодексі залишили тільки три збори та два податки. В цілому місцеві податки і збори складають в Україні кілька відсотків (4-8%) всіх доходів місцевих бюджетів. Тому потрібно введення місцевого податку на вартість нерухомості, як зроблено в багатьох країнах світу, а не на площу нерухомості, як це записано у Податковому кодексі України.

Ставки податків, податкові пільги та механізм стягнення кожного з податків і зборів, визначаються нормами Податкового кодексу. У цілому, перелік податків та зборів, визначених законами України, відповідає світовим стандартам, але їх адміністрування вимагає реформування.

**Обов'язковість сплати податків** – справжня проблема для нашої економіки, більше 50 % якої перебувають у тіні, що не сприяє розвитку фінансової системи України.

Обов'язковість сплати податків тісно пов'язана з організацією реєстрації суб'єктів підприємницької діяльності. У Верховній Раді нині розглядається низка відповідних законопроектів, з цього питання є укази президента і розпорядження прем'єр-міністра, але справа до кінця поки не вирішена.

Головне для ДФС - одержати повну інформацію про нового суб'єкта господарської діяльності (цією інформацією користуються всі органи державної влади та управління, багато суб'єктів господарської діяльності й громадяни України) та місце його фактичного перебування (аби мати можливість перевірити правильність і повноту сплати податків). Проте деякі законопроекти цього зовсім не передбачають, а існуюча практика реєстрації суб'єктів підприємницької діяльності поки далека від оптимальної, хоча з 1.07.2004 р. вона здійснюється державними реєстраторами. Разом з тим, й сьогодні зустрічалися випадки реєстрації суб'єктів підприємницької діяльності за підробленими паспортам, за неіснуючими адресами тощо. Тому деякі представники ДФС періодично виступають з пропозицією запровадити реєстрацію суб'єктів підприємництва в органах податкової служби.

## **12.2. Необхідність податкової реформи в Україні**

Вітчизняна податкова система вважається нестабільною та надмірно складною. Це стримує розвиток підприємництва і пригнічує економічні

процеси в державі. Але для цього потрібна згода основних політичних сил на її проведення.

При проведенні податкової реформи в Україні необхідно зробити акцент на уніфікацію методів визначення елементів за всіма податками (зборами) та вимог до ведення обліку нарахування податків (зборів), спрощення правової бази оподаткування, забезпечення дохідливості положень основних законодавчих актів з оподаткування.

У процесі реформування важливо забезпечити поетапне зниження рівня податкового навантаження на доходи суб'єктів господарювання та громадян, зрівняння податкового тиску на різні категорії платників податків.

Важливою проблемою в Україні для політиків і урядовців вважається розподіл податкових надходжень між центром і регіонами, тому потрібна сильна регіональна соціально-економічна політика, яка б максимально враховувала як інтереси регіонів донорів, так і регіонів отримувачів міжбюджетних трансферів.

У ситуації, яка склалася на даний момент, нагальною потребою є не просто проведення реформи податкової політики в цілому, але й розробка заходів щодо вдосконалення податкового регулювання економічних процесів на регіональному рівні, посилення стимулюючого характеру податків із метою стимулювання розвитку міжрегіональних господарських зв'язків, трансрегіональних корпорацій та підрозділів, структурної перебудови, широкого розвитку дрібнотоварного виробництва.

Фіскальну політику на регіональному рівні слід розглядати як об'єднання елементів, напрямків і важелів формування та розподілу фінансових ресурсів місцевого самоврядування через механізм реалізації бюджетно-податкового регулювання. Тому в регіональній фіскальній політиці держави треба враховувати специфічні особливості розвитку кожного регіону, історичних та інших умов їхнього формування, сприяти сталості розвитку адміністративно-територіальних одиниць, основними завданнями де є забезпечення економічної незалежності території, здатності регіональної економіки до саморозвитку.

На наш погляд, доцільно передбачити і про стимулювати об'єднання тих територіальних громад, які виявили для цього бажання, щоб максимізувати їх фінансові ресурси не тільки на вирішення поточних проблем, але й для запровадження інвестиційно-інноваційних проектів в регіоні. А для цього потрібно укрупнювати не тільки сільські територіальні громади окремих районів, а також невеликих областей.

Розвиток фіскальних відносин на регіональному рівні повинні мати таке спрямування, при якому створювались би необхідні умови і ресурси як для соціально-економічної стабільності й розвитку суспільства в цілому, так і конкретного регіону, при збереженні цілісності, єдності та об'єктивності фінансової системи, включаючи валютну, бюджетну, грошову, кредитну, податкову та фіскальну системи.

Реформування фіскального механізму на центральному і місцевому рівнях необхідно здійснювати шляхом установлення стабільних ставок податкових надходжень до державного та місцевих бюджетів, враховувати

пропозиції щодо розширення прав органів місцевого самоврядування, вдосконалити систему формування доходів місцевих бюджетів. З цією метою необхідно: запровадити майнове оподаткування, перевести плату за землю та податок з власників транспортних засобів в ранг місцевих.

Показником рівня податкового навантаження є податковий коефіцієнт, який, згідно з правилами міжнародної статистики, розраховується як відношення суми сплачених податків та обов'язкових відрахувань у державні соціальні фонди до ВВП у ринкових цінах. При цьому сума сплачених податків — це не загальна сума доходів зведеного бюджету, як здебільшого вважають українські фінансисти, а сума надходжень до зведеного бюджету всіх податків та інших обов'язкових платежів, які, згідно зі ст. 14 Закону України "Про систему оподаткування", включено до складу податкової системи України, а також зборів до державних цільових фондів.

За розрахунками відомого спеціаліста з податків д. е. н., проф. А.М. Соколовської податкове навантаження в Україні зменшилося від 38 % у 1993—1994 рр. до 31,6 % у 2004 р., тобто до рівня, нижчого не лише порівняно з розвинутими європейськими країнами (у середньому 41,1 % у 2002 р.), а й з новими країнами — членами ЄС (34,5 %), у тому числі такими, як Польща (39,1 %), Угорщина (38,8%), Чехія (35,4%), Естонія (35,2 %). До оцінки рівня податкового коефіцієнта у 2000—2004 рр. в Україні можна додати ще один важливий штрих, а саме те, що він не перешкодив економічному зростанню в країні.

В 2005 р. у зв'язку із зміною політичної влади, була відмінена значна частина податкових пільг, що призвело до зростання податкового навантаження.

У 2005 р. частка ВВП, що перерозподілялася через податкову систему держави, за підсумками 9 міс. зросла до безпрецедентного рівня — 39,2 % ВВП, наблизившись до середнього показника по 15 країнах — членах ЄС і перевищивши середній показник по країнах — нових членах ЄС.

Найбільшу роль у стрімкому зростанні податкового коефіцієнта у 2005 р. в Україні відіграли два податки — податок на прибуток підприємств, фіскальна ефективність якого за 9 міс. зросла від 4,7 до 5,4 % ВВП, і податок на додану вартість, фіскальна ефективність якого зросла від 4,9 до 8,5 % ВВП.

Щодо першого, то в Україні, на думку д. е. н., проф. А.М. Соколовської, має місце один з найвищих рівнів оподаткування прибутку підприємств (його фіскальна ефективність у середньому по країнах ЄС-15 становить 3,4 %, ЄС-10 — 2,6 % ВВП), причому не за рахунок податкової ставки (вона є нижчою, ніж у більшості розвинутих країн — членів ЄС: у середньому 31,4 %), а за рахунок ширшої податкової бази, що є наслідком жорсткіших обмежень стосовно віднесення витрат на валові витрати та практично відсутності інвестиційних податкових пільг.

Водночас в Україні має місце один з найнижчих загальних рівнів оподаткування доходів фізичних осіб як наслідок запровадження пропорційного податку, що справляється за ставкою 15 % (до 01.01.2007 р. — 13 %). У деяких країнах ЄС також здійснено перехід до пропорційного

оподаткування доходів громадян, однак за значно вищою ставкою, зокрема в Естонії — 26, Латвії - 25 %, Словаччині – 19%. На наш погляд, з метою стабілізації політичної ситуації в Україні, було б доцільним ввести три ставки податку на доходи фізичних осіб: 10%, 15%, 19% залежно від доходів громадян, оскільки єдина ставка ПДФО – це пільга для заможних верств населення, які раніше були зобов'язані платити цей податок за значно вищими ставками.

Різке зростання фіскальної ефективності ПДВ стало наслідком:

- розширення податкової бази внаслідок скасування деяких галузевих пільг, а також пільг, що надавалися суб'єктам спеціальних економічних зон і територій пріоритетного розвитку;
- випереджаючих темпів зростання імпорту (126,4 % за січень-вересень 2005 р. порівняно з січнем — вереснем 2004 р.), який оподатковується ПДВ за стандартною ставкою, над експортом (106,8 %), що оподатковується за нульовою ставкою;
- посилення контролю за сплатою податків при перетині митного кордону України (підтвердженням цього є зростання частки ПДВ із ввезених на територію України товарів у ВВП від 3,5 % у 2003—2004 рр. до 5,6 % за підсумками 9 міс. 2005 р. Фактично надходження ПДВ з цієї групи товарів за вказаний період склали 135,9 % відповідної суми надходжень за весь 2004 р., тоді як обсяг імпорту — лише 73,6 % його обсягу у 2004 р.);
- удосконалення адміністрування податку;
- бюджетної заборгованості з відшкодування ПДВ.

Стрибокподібного зростання податкового коефіцієнта у 2005 р. можна було б уникнути, якби заходи щодо розширення податкової бази, у тому числі за рахунок скасування пільг для суб'єктів підприємницької діяльності, що реалізують інвестиційні проекти в СЕЗ і ТПР, були доповнені альтернативними заходами, спрямованими на зниження податкового навантаження на суб'єктів підприємницької діяльності, які здійснюють інновації та інвестиції через запровадження (замість часткових загальних податкових пільг) інвестиційної податкової знижки або прискореної амортизації для капітальних активів, що використовуються в інноваційних, енергозберігаючих, екологічно захисних проектах.

Щодо податкової стратегії, то вона, на думку д. е. н., проф. А.М. Соколовської, не може ґрунтуватися на масштабному зниженні ставок за всіма бюджетотворюючими податками, а отже, й податкового коефіцієнта, оскільки Україна, проголосивши про свій намір вступити до ЄС, не може не ставити за мету поступове наближення до європейського рівня стандартів, задоволення потреб своїх громадян у суспільних благах, які фінансуються за рахунок податків. Це передбачає й курс на побудову соціальної ринкової економіки, проголошений Президентом і урядом України.

З метою удосконалення структури податкової системи України колишній Голова ДПАУ О. Кирсєв пропонував ліквідувати такі збори: 1) за участь у бігах на іподромі; 2) за виграш у бігах на іподромі; 3) з осіб, які беруть участь у грі на тоталізаторі на іподромі; 4) ринковий збір; 5) за видачу дозволу на розміщення

об'єктів торгівлі та сфери послуг; 6) за проведення місцевого аукціону, конкурсного розпродажу і лотерей; 7) за право проведення кіно- і телезйомок; 8) збір за видачу ордера на квартиру. Натомість він пропонував ввести такі додаткові податки та збори: 1) податок на майно; 2) плату за надані земельні ділянки; 3) місцевий податок з продажів; 4) готельний збір (який був відмінений з 2004 р.). На думку О. Киреева слід також було розширити перелік загальнодержавних і місцевих податків і зборів за рахунок тих, які зараз реально утримуються, але їх немає в цьому переліку: 1) частина прибутку (доходу), яка сплачується до бюджету суб'єктами господарювання, в статутному фонді яких державі належать певні частки (акції, паї); 2) збір на розвиток рекреаційного комплексу (для Автономної Республіки Крим); 3) збір на розвиток електротранспорту (для Автономної Республіки Крим).

Загальнодержавні й відомчі нормативні акти з питань оподаткування за своїм змістом залишають бажати кращого й постійно змінюються. Сьогодні важко сказати, що податкова система України відповідає трьом основним принципам: мінімальна кількість каналів мобілізації коштів; простота розрахунку податків і зборів; стимулюючий вплив на розвиток бізнесу та підвищення ефективності виробництва.

Крім того, досить часто податкова служба в Україні використовується політичними силами при владі проти своїх політичних противників та їх фінансових спонсорів. Насамперед для цього використовують податкову поліцію, яка не завжди діє у таких випадках у рамках закону.

### **12.3. Реформування системи податкових пільг**

Досить часто податкові пільги в Україні надавалися тим підприємствам і галузям, керівники яких або спонсорували, або підтримували ті політичні сили, які знаходяться при владі. Відповідно, нова влада старалася ліквідувати пільги цим підприємствам і галузям, і надати податкові пільги тим, хто підтримує їх. Тому багато вчених України та експерти міжнародних організацій виступають проти надання у нашій країні податкових пільг кому б то не було, щоб бізнес працював у рівних умовах.

Сьогодні у законодавчому полі України налічується сотні податкових пільг, якими для прикладу, у 2004 році користувалися 101 тис. суб'єктів господарської діяльності (у 2005 році — 91 тис.). Багато це чи мало? Відповісти на це запитання складно. Нещодавні події показали, що пільги, прийняті на основі корупційних інтересів, можуть завдати відчутну шкоду економіці держави й суспільству. Тому на позитивну оцінку заслуговує кардинальна ревізія територіальних пільг по вільних економічних зонах і територіях пріоритетного розвитку, але не їх повна відміна.

За даними Міністерства фінансів України, за 2004 р. із 500 суб'єктів господарювання, що працювало у ВЕЗ і ТПП, абсолютна більшість не виконала первинних умов реалізації інвестиційних проектів, під які держава надавала податкові пільги. Із обіцяних 104 тисяч нових робочих місць було створено тільки 52 тисячі. При чому, вартість робочого місця підприємства у

„податкових зонах” була удвічі дорожче, ніж у середньому по Україні. До державного бюджету надійшло лише 19 % від суми задекларованої до сплати податків „пільговиками”. Податкових пільг державою було надано на 8,4 млрд. грн., тоді як реально через ВЕЗ та ТПР в Україну надійшло лише 3,31 млрд. грн. інвестицій. Про вплив пільг для ВЕЗ і ТПР на бюджет можна довідатися з таблиці 6.1. Тому логічним була заборона всіх ВЕЗ і ТПР в 2005 р.

Таблиця 12.1

**Оцінка впливу на бюджет надання пільг в ВЕЗ і ТПР**

Показник	2003 р.	2004р.	2005 р. (прогноз у випадку існуванн я пільг)	2006 р. (прогноз у випадку існуванн я пільг)	2007 р. (прогноз у випадку існуванн я пільг)	2008 р. (прогноз у випадку існуванн я пільг)
ВВП, млрд. грн.	267,3	345,1	84,3	424,7	512,5	572,3
Пільги в ВЕЗ і ТПР, млрд. грн.	1,89	4,69	1,85	9,3	11,22	12,53
Частина пільг в ВВП, %	0,71	1,36	2,19	2,19	2,19	2,19

Спеціальні зони в різних країнах дійсно створювались і у багатьох (приблизно в сотні) функціонують до цього часу. Однак вони були і залишаються лише одним із інструментів комплексної політики держави, спрямованої на розвиток економіки. Наприклад, шляхом створення такої зони може стимулюватися експорт певної продукції одночасно із збільшенням зайнятості в проблемному районі.

Однак, як правило, така зона не тільки огорожена парканом з колючим дротом і не є митною територією країни, а й розташована так, що вивезти ні готову продукцію, ні комплектуючі до неї на «велику землю» без проходження митних процедур неможливо. Це може бути частина аеропорту, морського порту і т.п. До того ж за кордоном досить не однозначне ставлення до цих зон і результатам їх функціонування. З одного боку, багато країн – членів ЄС використовують цей інструмент, з другого – єдині економічні правила Євросоюзу не передбачають існування податкових преференцій для окремих об’єктів господарювання чи територій. В деяких країнах, наприклад у Великобританії, СЕЗ створювались в рамках спеціальної регіональної політики, метою якої був розвиток відстаючих, депресивних районів. Подібне слід застосовувати і в Україні.

Крім того, в країнах Західної Європи з успіхом функціонують науково-технологічні зони. Ще в 1985 р. в Голландії і ФРН було відповідно 45 і 50 технопарків. У Великобританії їх майже 25, і вони забезпечують робочими місцями в загальній складності 18,4 тис. чол. В Японії є 20 технополісів, найбільший з яких – «Цикуба» (145 тис. чол.). на жаль, практика використання



технопарків в Україні показала, що вони створювалися переважно для ухилення від оподаткування.

З початку 1990-х років в морських портах Японії, а також в її міжнародних аеропортах почали створювати вільні зовнішньоторгові зони, які стимулювали експорт і залучали зарубіжних інвесторів. У країнах Азії, Африки і Латинської Америки найбільше поширення отримали експортно-виробничі зони (ЕВЗ), які вивозять всю вироблену продукцію на зовнішні ринки. Часто такі зони мають анклавний характер. Найбільші масштаби використання вільних зон набуло в Китаї. Тут вони виконують роль експериментальних ринкових полігонів. Формування СЕЗ в Китаї почалось наприкінці 1970-х років і відбувалось у кілька етапів. Зараз в КНР діє п'ять СЕЗ (Шеньчжень, Шаньтоу, Чжухай, Сяомень і о. Хайнань), 14 приморських міст Китаю отримали статус відкритих, а в 1990-х роках був створений вільний економічний район Пудун (Шанхай). Важливо зазначити, що у світовій практиці, на відміну від українського досвіду, податкові пільги є не єдиним, а часто і не основним стимулом для розвитку СЕЗ.

До речі, у світовій практиці відомо чимало випадків, коли зони не виправдовували очікувань, завдаючи серйозних збитків. Крім України повністю провалились спроби створення СЕЗ в Сенегалі, Ліберії, Шрі-Ланці, Гватемалі.

Складною є проблема пільг малим підприємствам та фізичним особам-підприємцям. Станом на 1 квітня 2005 року ситуація була такою. Кількість зареєстрованих як платники податків фізичних осіб-підприємців становила 1708,6 тис, із них фактично сплачували податки 1505,2 тис. осіб. Юридичних осіб, які використовували спрощену систему оподаткування, було зареєстровано 121,7 тис. За всіма видами податків, що їх сплачували ці дві категорії платників, тільки в першому кварталі 2005 року до бюджету надійшло 973,6 млн. грн., або 6,3% усіх доходів. Попри відносно незначну роль малого бізнесу у формуванні бюджетних фондів, дуже важливо домогтися позитивного перелому саме тут, оскільки малий бізнес є відносно чисельним: у 2004 році на підприємствах (юридичні особи), що користувалися спрощеною системою оподаткування, працювало понад 1 млн. чол.; фізичні особи-підприємці надали робочі місця для 772 тис. громадян.

Нам видається, що систему пільг для малого бізнесу доцільно будувати за запропонованою к. е. н., В. Ревуном схемою: а) пільги за непрямими податками не надаються; ПДВ, акцизи, мита мають оплачувати всі на рівних умовах, в іншому разі більшість структур малого бізнесу втягуються у фіктивні схеми, а бюджет неотримуватиме значні суми доходів; б) доходи, що залишаються в розпорядженні структур малого бізнесу після виплати заробітної плати на рівні не менше прожиткового мінімуму і сплати соціальних податків, повністю або частково звільнюються від податків (це положення в частині заробітної плати може не поширюватися на малі підприємства, де зайняті виключно члени однієї сім'ї, без права залучення працюючих зі сторони); в) додатково отримані доходи мають бути спрямовані на розширення підприємницької діяльності, придбання нового обладнання, техніки та відповідної нерухомості.

Доцільно підняти планку вартісних оцінок малого бізнесу (маємо на увазі 1 млн. грн. річної виручки на 50 працюючих на малому підприємстві і 500 тис. грн. річної виручки на десять працюючих у підприємницькій структурі фізичної особи). Нині мале підприємство отримує право на податкові пільги за умови, що на одного працюючого припадатиме не більше 1667 грн. місячної виручки.

В нашій молодій незалежній державі ще недостатньо налагоджено контроль суспільства за доходами фізичних осіб, які мають пільги. Як результат, масове ухилення від сплати податків, отримання незаконних пільг, в тому числі тими, хто у власності має майно на значні суми (кілька машин, квартир тощо).

З огляду на всі обставини доцільно запровадити податки з помірними ставками на майно, наявність якого свідчить про перевищення суспільно визнаного середнього рівня життя. Нижче зазначеного рівня сьогодні живуть 70-75%-громадян України. Тому доречно говорити про податок на майно як податок на багатих.

Впровадження майнових податків на таких засадах забезпечить істотний приріст доходів бюджету, не зачіпаючи малозабезпечених верств населення.

На наш погляд, було б доцільно застосувати такий механізм оподаткування доходів громадян: 10% з доходу в розмірі до 2 прожиткових мінімумів, 13% - з доходу в розмірі до 3 прожиткових мінімумів; 15% - з доходу в розмірі більше 3-х прожиткових мінімумів.

#### **12.4. Проблема заміни ПДВ податком з обігу**

Відомо, ПДВ в Україні є досить корупційним податком. Є всі підстави стверджувати, що за складністю його нормативної бази, а також за ступенем негативного впливу на економіку він не має рівних. Недарма ж про нього негативно відгукувалися і прем'єр-міністр, і Президент України, і багато вчених-економістів, а дехто з політиків пропонує взагалі відмінити цей податок та замінити його податком з обігу.

Зрозуміло, що в Україні вже неодноразово вживались заходи, щоб якось зменшити негативні якості цього податку, але особливих успіхів не було досягнуто. Тому деякими фахівцями пропонується зменшити ставку ПДВ на певну величину (в різних випадках — на 2% і 5%) й одночасно з цим ввести **податок з обігу** зі ставкою, що дорівнюватиме зниженню ставки ПДВ.

Д. е. н. О. Кирєєв на основі проведеного аналізу робить висновок, що можливі такі три варіанти введення в правове поле України податку з обігу.

**Перший варіант** — це застосування розглянутого комбінованого підходу (ПДВ зберігається, але його ставка зменшується, і при цьому вводиться податок з обігу за ставкою, що дорівнює величині зниження ставки ПДВ). Такий підхід веде до посилення податкового навантаження, як на суб'єктів господарської діяльності, так і на кінцевих споживачів. У цьому випадку до одного проблемного податку додається ще один, що в епоху СРСР не менш негативно впливав на перебіг економічних процесів у радянський період.

**Другий варіант** також належить до комбінованого підходу, але з додатковою умовою, щоб ставка ПДВ була зменшена на величину більшу, ніж ставка введеного податку з обігу.

Причому у міру збільшення кількості технологічно взаємопов'язаних підприємств (тобто ступенів обробки) ця ставка повинна суттєво знижуватися у зв'язку з дією накопичувального ефекту податку з обігу. У такому випадку, у зв'язку з високими витратами на адміністрування ПДВ, його стягування втрачає сенс, а використовуваний при цьому податок з обігу успішно виконуватиме роль „економічного гальма”.

**Третій варіант**, полягає в тому, що ПДВ слід відмінити, а податок з обігу ввести лише для тих видів економічної діяльності, які максимально наближені до «останнього покупця». При цьому вказані види діяльності повинні бути звільнені від податку на прибуток. Лише в такому випадку введення податку з обігу дозволить припинити безуспішні спроби усунення негативних якостей ПДВ і створить сприятливі умови для розвитку процесів спеціалізації та кооперування, без чого сподіватися на високі показники економічного зростання досить важко.

На наш погляд, відміна ПДВ в Україні була б помилкою, оскільки всі розвинуті країни (в тому числі країни – члени ЄС) ввели або вводять цей податок (або подібні до нього). В цьому плані заслуговує на увагу досвід Франції, яка першою ввела ПДВ. Крім того, слід звернути на нормативні вимоги ЄС до ПДВ, в яких передбачається три ставки ПДВ у певних межах: мінімальна ставка – 4-8%; базова ставка – 14-18%; максимальна ставка – 22%. В Україні чомусь обрана стратегія використання тільки однієї ставки в розмірі 20% (крім експорту, де використовується нульова ставка ПДВ, як і в інших країнах світу).

## **12.5. Податки на майно підприємств і громадян: за і проти**

Новим елементом податкової системи України можуть стати **податки на майно юридичних і фізичних осіб**. Що стосується юридичних осіб, то запровадження оподаткування їхнього майна, як вважає ряд експертів, до розв'язання існуючих проблем у сфері виробництва і бізнесу позитивних результатів не дасть, оскільки зросте податкове навантаження на підприємства, фірми, що вкрай небажано в наших умовах.

Зовсім інша ситуація складається серед політичних сил щодо введення **податків на майно фізичних осіб**. Тут існують прямо протилежні погляди. Питання стосовно оподаткування фізичних осіб можна, на наш погляд, вирішити наступним чином:

1) податки на майно фізичних осіб, на думку к.е.н В.І. Ревуна, доцільно запровадити найближчим часом. Послаблений контроль з боку держави за формуванням доходів фізичних осіб призвів до численних порушень законодавства і значної диференціації у доходах населення, що матеріалізувалося в об'єктах нерухомості і правах на володіння землею та

цінними паперами. Цю несправедливість слід хоч якоюсь мірою нівелювати у найкоротший термін;

2) запровадження податків на майно фізичних осіб дасть змогу певною мірою зняти податкове навантаження з виробництва і перенести його до сфери споживання. Як вважають фахівці, це варто зробити саме за рахунок зниження соціальних податків, які сьогодні відносно витрат на оплату праці становлять біля 40 %;

3) податки на майно фізичних осіб повинні мати соціальну спрямованість і деякою мірою враховувати матеріальний рівень життя платника податку, оскільки підставою для запровадження цього податку була відсутність належного регулювання й контролю за формуванням доходів населення у 90-х роках ХХ ст. В Україні 75—80% населення живе нижче від середнього рівня матеріального забезпечення, 15—20 % — має середній рівень статків і лише 3—5 % населення можуть бути віднесені до багатого класу. З огляду на низький рівень доходів більшості населення, відсутність житла в деяких чи забезпеченість житлом нижче від необхідних фізіологічних і соціальних норм (40-50 кв. м загальної площі на людину) сплату майнових податків з фізичних осіб, на думку керівників ДПАУ, доцільно в основному покласти на багаті верстви населення й осіб з рівнем статків вищим за середній;

4) ставки податків мають бути помірні й не викликати особливих нарікань з боку осіб, які є їх платниками;

5) видів майна, що перебуває у власності фізичних осіб, є кілька (квартири, будівлі, земля, цінні папери та інше), тому запровадження податків одночасно на всі види об'єктів викличе й одночасне значне посилення податкового навантаження, що вкрай небажано.

Зазначені податки, на думку фахівців ДПАУ, слід насамперед пов'язати з об'єктами нерухомості — квартири, будинки, будівлі невикористаного призначення, земля, не залучена до сільськогосподарського використання. Йдеться саме про перевищення деяких соціально-економічних показників: наприклад, більше 40 кв. м загальної площі на 1 члена родини; понад 0,5 га несільськогосподарських угідь на 1 людину тощо.

Надалі, на думку експертів, за умови запровадження податків на нерухомість з підвищенням матеріального рівня життя, сфера оподаткування і контингент платників податків мають розширюватися.

Податки на нерухомість доцільно зараховувати до місцевих бюджетів. У країнах Євросоюзу, куди хоче вступити й Україна, податки на нерухомість складають вагомую частку доходів місцевих бюджетів. Проте вони породжують деякі проблеми, які треба врахувати і в Україні.

Визначення того, яке майно є об'єктом оподаткування, є природнім фактором напруження, що виникає між місцевими органами і влади та центральним урядом, оскільки кожен намагається отримати найбільшу частку цієї динамічної форми оподаткування. Проблема, звичайно, ускладнюється там, де до центрального та місцевого рівнів додається ще й регіональний рівень (насамперед у Франції).

Ці труднощі, а також чимало інших, які виникатимуть, залежно від того, яким чином аналізуються національні системи, роблять ще більш нагальним підтвердження вимоги Хартії місцевого самоврядування, що прийнята у країнах ЄС.

Стосовно бази оподаткування, тобто визначення різних об'єктів, які становлять маймо, що оподатковується, немає необхідності — навіть якщо це і було би бажаним — визначати цю базу на місцевому рівні. Все, що вимагається — і тут ми погоджуємося з правовими положеннями Хартії — це визначити базу оподаткування на достатньому рівні, як правило, на рівні національного парламенту. Якщо дійсно виняткові податки не можуть бути стягнені, загальнодержавний та місцевий рівні можуть застосовувати одну й і ту ж саму базу оподаткування. У такому разі, не маючи змоги впливати на базу оподаткування, місцева влада повинна мати змогу змінювати ставку оподаткування.

## **12.6. Основні етапи реформування податкової системи України на період до 2020 р.**

Концепція реформування податкової системи України була розроблена Урядом на чолі з В.Ф. Януковичем в 2006 р. на період до 2015 року з метою проведення цілісної та системної реформи у сфері оподаткування, виходячи із стратегічної цілі – побудови конкурентоспроможної соціально-орієнтованої ринкової економіки та інтеграції у європейське співтовариство. Багато положень цієї концепції актуальні і на сьогодні. Важливо щоб її основні положення були втілені у Податковий кодекс України, чого поки не відбулося, хоча цей кодекс почав діяти з 01.01.2011 р. На наш погляд, багато положень вказаної Концепції можна було б використати при удосконаленні Податкового кодексу України в 2015 – 2020 рр., оскільки ця Концепція розроблена провідними українськими вченими – фахівцями з оподаткування.

Основним напрямом реформування податкової системи України, починаючи з 1995 р., є **зниження податкового навантаження** на економіку. Внаслідок послідовних кроків, спрямованих на вирішення цього завдання знижено ставки основних податків – ПДВ з 28 до 20%, податку на прибуток підприємств з 30 до 20%, а також запроваджено пласку шкалу оподаткування доходів громадян за ставкою 15% (з 1.01.2004 р. до 31.12.2006 р. – 13%) і зменшено нарахування на фонд заробітної плати до соціальних фондів. У деяких країнах ЄС також здійснено перехід до **пропорційного оподаткування доходів громадян**, однак за значно вищою ставкою, зокрема, в Естонії – 24%, в Латвії – 25%, Литві – 33%, Словаччині – 19%. В результаті, ставка за якою справляється податок з доходів фізичних осіб в Україні, знаходиться на рівні значно нижчому, ніж у країнах – членах ЄС.

Також в Україні поки існують **найнижчі** ставки акцизного податку, зокрема у Франції, Великобританії, Португалії, Німеччині та Мальті акцизний податок на тютюнові вироби становить понад 60% в ціні товару, тоді як в Україні – 15-21%.

В європейських країнах розвиток оподаткування, у тому числі зміни **фіскальної ефективності** окремих податків і загального рівня оподаткування економіки, відбувся більш плавно і поступово, що створювало стабільні умови для бізнесу. Зокрема, протягом 1995-2002 рр. лише в нових-країнах членах ЄС спостерігались значні коливання перерозподілу ВВП через податкову систему та соціальні фонди (максимальне – 8,5 відсоткових пункти у Словаччині). Однак вони відбувались протягом семи років, а не одного, як в Україні.

**Напрями та етапи реформування окремих податків і зборів (обов'язкових платежів):**

**Податок на прибуток підприємств**

- усунення економічно необґрунтованих розбіжностей між нормами Закону України «Про оподаткування прибутку підприємств» і положеннями (стандартами) бухгалтерського обліку щодо визначення і оцінки доходів та витрат з метою створення умов для складання декларації про прибуток за даними бухгалтерського обліку;
- реформування оподаткування прибутку підприємств фінансового сектору економіки (2008 р.);
- розповсюдження загальної системи оподаткування прибутку на всіх суб'єктів господарювання (з 2010 р.);
- звільнення емісійного доходу від оподаткування при здійсненні емітентом первинного розміщення цінних паперів;
- поетапне зниження ставки податку до 22 відсотків у 2010 році, із зменшенням її у наступних роках (починаючи з 2012 р.) – до 20 відсотків;
- забезпечення стимулюючої ролі податкової амортизації в оновленні основних фондів шляхом використання принципу «прискореної амортизації» для виробничих активів при запровадженні новітніх енергозберігаючих та інших інноваційних технологій;
- запровадження з 2007 року інвестиційного податкового кредиту з податку на прибуток підприємств для суб'єктів господарювання, які реалізують на територіях спеціальних (вільних) економічних зон та територіях пріоритетного розвитку інвестиційні проекти;
- стимулювання інвестиційної діяльності шляхом запровадження інвестиційно-інноваційного податкового кредиту з податку на прибуток підприємств для всіх суб'єктів господарювання, що здійснюють кваліфіковані інвестиції інноваційного спрямування (зменшення податкових зобов'язань з податку на прибуток в обсязі, еквівалентному частці витрат поточного податкового періоду, що були спрямовані на фінансування інноваційних та інвестиційних проектів, 2014 р.).

Деякі з цих заходів були реалізовані, зокрема податок на прибуток було знижено до 18 %.

**Податок з доходів фізичних осіб**

- реалізація принципів прибуткового оподаткування, властивого соціальним державам;

- розширення бази оподаткування за рахунок стягнення податку з усіх видів доходів, у тому числі пасивних, крім цільових, що виплачуються з державних цільових фондів, створених відповідно до закону, або отриманих як компенсація, відшкодування певного роду втрат;
- запровадження заявочного принципу реєстрації самозайнятих осіб-платників податку в податкових органах (спрощення процедури реєстрації);
- застосування непрямих методів для визначення об'єкту оподаткування (відповідність витрат доходам);
- удосконалення системи оподаткування пасивних доходів з метою стимулювання інвестиційної діяльності.

#### **Податок на додану вартість**

- створення необхідних передумов для запровадження податкової звітності в розрізі контрагентів в електронному вигляді;
- застосування «0» ставки податку виключно при здійсненні експортних операцій;
- забезпечення бюджетного відшкодування ПДВ за результатами двох звітних періодів платників податку, що:
  - здійснюють систематичні поставки на експорт;
  - мають значні інвестиційні витрати;
  - здійснюють діяльність, пов'язану із сезонними закупками товарів.

При проведенні інших господарських операцій ПДВ відшкодовується у разі, якщо ці суми не погашені податковими зобов'язаннями протягом шести звітних періодів;

- запровадження спеціального режиму оподаткування сільськогосподарських підприємств;
- поетапне зниження ставки ПДВ до 18%. На жаль, в силу різних причин, ставка цього податку поки залишається на рівні 20 %.

#### **Акцизний збір (акцизний податок з 01.01.2011 р.)**

- поступове наближення порядку оподаткування акцизним збором до стандартів ЄС, а також приведення його відповідність до вимог СОТ;
- приведення вартості ліцензій до рівня компенсації наданих державою послуг;
- формування ефективної системи акцизних податків з використанням економічно обгрунтованого рівня і структури ставок;
- поступове підвищення частки акцизу в ціні реалізованих підакцизних товарів шляхом підвищення ставок акцизного збору на лікєро-горілчані, тютюнові вироби та ін.;
- підвищення рівня акцизного збору в дохідній частині бюджету та посилення його регулюючої ролі;
- збільшення адвалорної складової в структурі акцизного збору;
- поступове поширення адвалорної складової при визначенні податкових зобов'язань на окремі групи підакцизних товарів;
- поступове запровадження акцизних складів для окремих видів товарів;

- запровадження єдиної європейської валюти при визначенні розміру ставок акцизного збору, у разі вступу до Європейського Союзу.

#### **Податок з власників транспортних засобів та інших самохідних машин і механізмів.**

- диференціація ставок податку в залежності від типу транспортного засобу, терміну його експлуатації, встановлення ставок у частинах мінімальної заробітної плати;
- перегляд системи пільгового оподаткування шляхом скасування пільг для юридичних осіб з одночасним наданням преференцій виключно для незахищених верств населення та пенсіонерів.

#### **Природно-ресурсні платежі.**

- поступовий перехід до нової системи природно-ресурсних платежів, що базуватиметься на принципах рентного доходу, поширення рентних принципів на всі види природних ресурсів;
- створення регуляторного механізму, що дасть можливість формувати доходи держави та стимулювати раціональне використання, охорону та повноцінне відтворення природно-ресурсного потенціалу держави;
- структура рентних платежів повинна складатися з двох складових: абсолютної ренти, розмір якої не залежить від результатів господарської діяльності підприємств – користувачів природних ресурсів, та диференційної ренти, що передбачає встановлення вищої плати за використання кращих, більш продуктивних природних ресурсів;
- поступове підвищення розміру плати за використання природних ресурсів, в першу чергу водних ресурсів, залізних, марганцевих руд, вуглеводнів, облицювальних матеріалів, сировини для виготовлення цементу, кухонної солі (кам'яної), вапняків, глини.

#### **Плата за землю.**

- запровадження ставок плати за землю, виходячи виключно з вартісної оцінки землі;
- вирівнювання податкового навантаження на суб'єктів господарювання різних сфер економічної діяльності шляхом скасування пільгових ставок плати за землю та окремих звільнень від її сплати;
- розширення бази оподаткування за рахунок залучення земель, зайнятих болотами, чагарниками, ярами тощо; намивних територій; земель несільськогосподарського призначення за межами населених пунктів, по яких проведено грошову оцінку.

#### **Збір за забруднення навколишнього природного середовища.**

- удосконалення системи справляння збору за забруднення навколишнього природного середовища у напрямі забезпечення його регулюючої та стимулюючої функції і встановлення відповідності величини збору витратам на усунення шкідливого впливу на довкілля;
- розширення бази оподаткування збором шляхом включення до неї екологічно небезпечної продукції, виробництва, зберігання, транспортування та споживання якої негативно впливає на навколишнє природне середовище та здоров'я населення;



- забезпечення щорічного перегляду нормативів збору за забруднення навколишнього природного середовища з метою реалізації стимулюючої функції збору для запровадження та вдосконалення суб'єктами господарювання природоохоронних та екологічно безпечних технологій.

#### **Державне мито.**

- розробка та прийняття проекту Закону України «про державне мито» на заміну чинного Декрету (з урахування норм Цивільного процесуального кодексу України та Кодексу адміністративного судочинства України, якими запроваджено сплату судового збору при зверненні осіб до суду);
- перегляд об'єктів та бази оподаткування державним митом;
- встановлення ставок державного мита в частинах мінімальної заробітної плати або у відсотках до суми договору. Розмір ставок повинен визначатися виходячи з фіскальної та компенсаційної функцій збору;
- встановлення ставки державного мита в процентному відношенні до суми договору відносно об'єктів, використання яких не передбачає оподаткування іншими податками (фіскальна функція збору);
- надання пільг по сплаті державного мита виключно за соціальним принципом;
- скасування преференцій щодо сплати державного мита для юридичних осіб (в тому числі для державних установ).

#### **Місцеві податки і збори.**

- розробка та прийняття проекту Закону України «про місцеві податки і збори»;
- оптимізація переліку місцевих податків і зборів (встановлення таких податків і зборів, які можна буде запроваджувати всіх регіонах);
- встановлення ставок місцевих податків і зборів з урахуванням особливостей кожного податку;
- розширення бази оподаткування;
- скасування неефективних місцевих податків і зборів (збору за видачу ордера на квартиру; збору з власників собак; збору за участь у бігах на іподромі; збору за виграш на бігах; збору з осіб, які беруть участь у грі на тоталізаторі на іподромі; збору за право проведення кіно і телезйомок; збору за право проведення місцевих аукціонів, конкурсного розпродажу і лотерей).

#### **Податок на нерухоме майно.**

Податок на нерухоме майно має стати важливим засобом зміцнення бази власних доходів місцевих бюджетів усіх рівнів.

Ставки податку доцільно встановлювати на мінімальному рівні (від 0,05% до 0,1%) з поступовим їх підвищенням, починаючи з 2012 року.

Базою оподаткування має бути оціночна вартість нерухомості.

Запровадження податку на основі оціночної вартості майна потребує підготовчого етапу для створення належних баз даних з оцінки кожної одиниці нерухомості.

Крім того, необхідно передбачити зменшення бази оподаткування для громадян, які не мають надлишків житла, а також соціально вразливих верств населення.

## **Спрощена система оподаткування, обліку та звітності суб'єктів малого підприємництва**

- удосконалення оподаткування суб'єктів малого підприємництва при переході їх зі спрощеної системи оподаткування на загальну;
- удосконалення порядку ведення спрощеного бухгалтерського обліку та фінансової звітності;
- підвищення відповідальності суб'єктів підприємництва у разі порушення ними норм, які визначають порядок застосування спрощеної системи оподаткування;
- удосконалення діючої системи фіксованих ставок єдиного податку для фізичних осіб – підприємців та відсоткових ставок – для юридичних осіб;
- виключення зі складу єдиного податку ресурсних платежів і внесків до державних цільових фондів;
- виключення зі спрощеної системи оподаткування тих видів діяльності, які є високорентабельними або доходи від яких є переважно пасивними;
- включення до об'єкту оподаткування єдиним податком для юридичних осіб усіх доходів, що отримуються такими особами, а не лише виручки від реалізації продукції (товарів, робіт, послуг);
- оподаткування суми перевищення граничного річного обсягу виручки від продажу товарів (робіт, послуг) за такою шкалою: у разі перевищення граничного річного обсягу не більш ніж на 20% – диференційовано відповідно до відсотка перевищення, але не менш ніж 5% для фізичних осіб та 10% для юридичних осіб; у разі перевищення граничного річного обсягу на більш ніж 20% – за ставкою 15% для фізичних осіб та 25% для юридичних осіб;
- усунення існуючих схем мінімізації податкових зобов'язань з використанням платників єдиного податку.

### **Фіксований сільськогосподарський податок.**

- скасування мораторію на грошову оцінку земель сільськогосподарського призначення;
- запровадження окремого обліку доходів платників фіксованого сільськогосподарського податку, отриманих від продажу не сільськогосподарської продукції, з оподаткуванням таких доходів у загальному податку;
- усунення дискримінації в оподаткуванні фіксованим сільськогосподарським податком різних напрямів діяльності;
- удосконалення механізму справляння фіксованого сільськогосподарського податку щодо визначення критеріїв для обмеження переходу на фіксований сільськогосподарський податок високорентабельних підприємств;
- ліквідація існуючих схем мінімізації податкових зобов'язань з використанням платників фіксованого сільськогосподарського податку;
- обмеження терміну застосування цього податку відповідно до законодавства (31 грудня 2009 року).

### **Податкові пільги.**

- визначити на законодавчому рівні зміст терміну «податкова пільга»;
- встановити, що кошти, які залишаються у суб'єктів господарювання у зв'язку із отриманням податкових пільг, є бюджетними коштами, які надаватимуться на певний строк і за умови використання коштів на визначені державою потреби або надаватимуться на поворотній основі;
- зберегти соціальні пільги, зокрема, незахищеним верствам населення, інвалідам та громадським організаціям інвалідів, їх підприємствам та організаціям;
- запровадити облік податкових пільг у спеціальному фонді державного бюджету (для визначення їх як «податкові видатки»).

### **Митно-тарифне регулювання.**

- уніфікація митного законодавства України шляхом об'єднання в один закон Декрету Кабміну Міністрів України «Про Єдиний митний тариф України» від 11.03.93 №4-93, Закону України «Про Єдиний митний тариф» від 05.02.92 №2097-X11, Закону України «про митний тариф України»;
- внесення змін до Закону України «Про Митний тариф» від 05.04.92 2001 №2371-111 з метою запровадження Гармонізованої системи опису та кодування товарів 2002 року та приведення іншого законодавства у відповідність до Гармонізованої системи опису та кодування товарів.

Реформування податкової системи України проходитиме у три етапи:

**Перший етап** – реалізація невідкладних заходів, спрямованих на подолання головних недоліків чинної податкової системи за рахунок:

- упорядкування територіальних аспектів податкового стимулювання у рамках СЕЗ, ТПР, технопарків;
- зміни податкових правил визнання затрат і результатів і приведення податкових правил розрахунку фінансових результатів у відповідність з принципами бухгалтерського обліку;
- збільшення плати за природні ресурси, збору за забруднення навколишнього природного середовища;
- розробки принципів кодифікації податкового законодавства.

Термін етапу – 2007 р. Результати – зміни і доповнення до окремих нормативно-правових актів. На жаль, в 2008 р. в силу політичних причин, завдання першого етапу не були виконанні.

**Другий етап** – еволюційний розвиток податкової системи у відповідності з вектором сталого економічного зростання України на інвестиційно-інноваційній основі за рахунок:

- реформування основних податків: податку на додану вартість, податку на прибуток підприємств, з доходів фізичних осіб;
- введення податку на нерухоме майно;
- кардинальне реформування діючої системи платежів за природні ресурси та збору за забруднення навколишнього природного середовища;

- реформування методів адміністрування податків і зборів (обов'язкових платежів).

Результати – розробка та ухвалення Податкового Кодексу України. Терміни етапу – 2008-2010 рр. результати діяльності Парламенту України та Уряду України в 2008 році ставлять під сумнів виконання поставлених завдань.

**Третій етап** – поглиблення реформування податкової системи України відповідно до принципів економічної ефективності і соціальної справедливості:

- реформування системи адміністраторів податків і зборів (обов'язкових платежів);
- запровадження мало прогресивного податку з доходів фізичних осіб;
- зниження ставки податку на прибуток підприємств в напрямку її уніфікації з максимальною ставкою податку з доходів фізичних осіб.

Терміни етапу – 2011-2015 рр.

На жаль, в силу різних об'єктивних та суб'єктивних причин, ряд положень вказаної Концепції не вдалося реалізувати, хоча Податковий кодекс України був прийнятий в 2010 р. та був введений у дію з 01.01. 2011 р.

В 2014 р. були прийняті зміни до Податкового кодексу, більшість з яких вступили в дію в 2015 р. Проблемою є те, що військові дії на Донбасі змусили уряд підняти ряд податків та зборів та ввести нові, що посилює соціально – економічну та політичну нестабільність в Україні. Для зняття вказаної проблеми нинішнім політикам при владі було б доцільним дати обіцянку скасувати ряд податків та зборів в 2017 – 2020 рр. Насамперед це стосується так званого військового податку в розмірі 1,5 % від усіх доходів громадян, який повинен був діяти тільки до кінця 2014 р., але влада продовжила його дію й в 2015 році.

## **12.7. Особливості здійснення грошово-кредитної політики в Україні в умовах політико-економічної нестабільності**

Суть грошово-кредитної політики полягає у забезпеченні стабільності національної грошової одиниці. У залежності від ситуації в економіці в країні Національний банк України може проводити політику «дешевих» грошей або політику «дорогих» грошей. Зміст першої політики полягає у здешевленні кредитів Національного банку, які він надає комерційним банкам, що стимулює розвиток економіки, вихід її з кризи. Протилежною за змістом є політика «дорогих» грошей, при якій Національний банк України підвищує ставки по кредитах для комерційних банків. Це, в свою чергу, призводить до зменшення темпів розвитку економіки та гальмування інфляції. Оскільки рівень інфляції в Україні в 2014 р. склав майже 25 %, то з 06.02.2015 р. НБУ підвищив облікову ставку з 14 до 19,5 % річних, щоб пригальмувати інфляцію в 2015 р.

Здійснення грошово-кредитної політики у нашій країні покладено на Національний банк України, діяльністю якого керує правління НБУ під керівництвом голови правління.

Наглядову функцію за діяльністю НБУ здійснює Наглядова рада, в яку входять представники від Верховної Ради України та від Президента України.

Таким чином забезпечується суспільний контроль за діяльністю НБУ, хоча він не завжди є ефективним. Про це, зокрема свідчать відкриті кримінальні справи проти колишніх керівників НБУ в епоху В. Януковича.

Однією з головних функцій НБУ є контроль за дотриманням комерційними банками встановлених ним економічних нормативів. За недотримання вказаних нормативів в 2014 р.– на початку 2015 р. НБУ визнав неплатоспроможними біля 40 комерційних банків.

У 2014 р. збитки комерційних банків України склали біля 53 млрд. гривень. За 2014 рік частка іноземного капіталу у банківській системі нашої країни зменшилась з 34% до 32,5 %. Станом на 01.01.2015 р. з 163 працюючих банків 51 установа – з іноземним капіталом.

Прихід до влади в НБУ представників від демократичних сил поставив перед ними надскладні завдання, оскільки в період агресії Росії проти України потрібно забезпечити фінансування уряду, одночасно не допустивши кризи банківської системи нашої країни, на що сподіваються противники нової української влади.

За допомогою кредитів МВФ, інших міжнародних організацій та США і ЄС в 2015 р. Національному банку України вдалося стабілізувати ситуацію на грошовому ринку, хоча за це більшість населення заплатило високу ціну. Гривня девальвувала проти долара США більше, ніж вдвічі, що призвело до значного підвищення цін на багато товарів. Більше 40 банків були визнані неплатоспроможними, що ускладнило отримання депозитів їх вкладникам. Для зменшення політичної напруги держава гарантувала отримання депозитів тим вкладникам неплатоспроможних банків, які вклали в них не більше 250 тисяч гривень.

З метою переходу до єдиного курсу гривні до іноземних валют з 05.02.2015 р. НБУ відмінив щоденні індикативні аукціони з продажу ним валюти, результати яких використовувалися як орієнтир для ринку для купівлі – пролажу валюти. Відповідно тепер банки можуть торгувати валютою за реальним ринковим курсом, який і буде орієнтиром для НБУ для встановлення офіційного курсу.

На жаль, «чорний» ринок валюти поки не зникне, оскільки діє 2 % збір до Пенсійного фонду України при купівлі – продажу валюти через касу банку, а також існує обмеження на придбання валюти в розмірі 15 тисяч гривень на одного клієнта в день.

За прогнозами керівництва НБУ в 2015 – 2016 рр. курс гривні до долара США можна буде стабілізувати до 17 гривень за долар. Але це можливе тільки при умові досягнення миру на Донбасі та отримання нових кредитів від МВФ в розмірі від 15 до 30 млрд. дол. США. В свою чергу, отримання цих та інших кредитів обумовлено проведенням нагальних реформ, в тому числі в області ціноутворення на енергоносії для населення, насамперед на газ.

Для заохочення населення робити внески у комерційні банки необхідно передбачити поступове зниження оподаткування відсотків за їх депозитами. На наш погляд, це оподаткування доцільно знижувати наступним чином: 20 % в 2015 р., 15 % в 2016 р., 10 % в 2017 р., 5 % в 2018 р.

Важливою умовою підвищення ефективності діяльності НБУ повинна стати доступність інформації про механізм рефінансування ним комерційних банків. В цьому плані вже є певні зрушення. Так, на початку лютого 2015 р. була опублікована інформація про надання НБУ в 2014 р. кредитів комерційним банкам на суму 222,26 млрд. гривень. Найбільше коштів отримали державні банки: Ощадбанк – 24,16 млрд., Укргазбанк – 6,21 млрд., Укрексімбанк – 5,12 млрд. гривень. Серед приватних банків найбільше отримали Приватбанк – 20,81 млрд., Дельтабанк – 10,17 млрд., Фінансова ініціатива – 8,36 млрд. гривень.

Водночас банки повернули НБУ 189,43 млрд., а загальний борг рефінансування виріс з 76,12 млрд. до 108,95 млрд. гривень. Разом з тим, у наданій НБУ інформації немає даних про ставки та терміни повернення грошей. Тому побачити динаміку повернення позичених грошей не можна. Відповідно важко оцінити ефективність використання вказаних коштів.

### ***Завдання і запитання для самоперевірки***

1. Які функції податків Ви знаєте ?
2. Які види податків існують в Україні ?
3. Які податки в Україні відносяться до загальнодержавних ?
4. Що таке місцеві збори ? Чим вони відрізняються від місцевих податків?
5. Які шляхи реформування податкової системи України ви можете назвати, в тому числі й ПДВ ?
6. Потрібні чи не потрібні податкові пільги в Україні в сучасних умовах і на перспективу ? Яка Ваша думка?
7. В чому полягають основні проблеми у здійсненні грошово-кредитної політики в Україні ? Як, на Ваш погляд, їх можна вирішити ?

## РОЗДІЛ 13

### СТРУКТУРНА, ІНВЕСТИЦІЙНА ТА ІННОВАЦІЙНА ПОЛІТИКА

#### **13.1. Необхідність проведення структурної реформи в Україні та вплив на неї політичних чинників**

Структура економіки – це співвідношення різних елементів економічної системи, що відображають народногосподарські пропорції та стан суспільного поділу праці. В структурі української економіки в останні роки зростає частка сировинних галузей, що свідчить про необхідність структурної реформи нашої економіки, якщо Україна не хоче перетворитися у сировинний придаток до економіки розвинутих країн та Китаю. Політики КНР вбачають в Україні аграрний додаток до своєї економіки і готові вкладати у наш АПК значні кошти. Подібного хочуть й заможні країни Перської затоки, але їх цікавлять й сотні тисяч гектарів української землі, яку вони хотіли б взяти у довгострокову оренду для вирощування продовольчих культур для власного споживання. Росія, крім українського продовольства і сировини, зацікавлена й у підприємствах ВПК нашої країни, які до розпаду Радянського Союзу працювали на оборону. Більшість з них знаходиться на Сході та Півдні України, що й пояснює бажання російського керівництва створити в цих регіонах нашої країни так звану Новоросію. Прикро визнавати, але значна частина працівників цих підприємств та жителів вказаних регіонів хотіли б приєднання до Росії, оскільки незалежна Україна не може забезпечити оборонні підприємства відповідними замовленнями і високою зарплатою, а російська влада, як вони вважають, зможе. Проведені на початку 2015 р. соціологічні дослідження у Краматорську та Слов'янську показали, що 70 % опитаних вважають винними у конфлікті на Донбасі нову українську владу. Одна із причин подібної ситуації полягає, крім всього іншого, в тому, що переважна частина машинобудівних підприємств Північного Донбасу працювала на російських замовленнях, а їх продукція не є затребуваною в ЄС. Подібні причини пояснюють нелояльність й значної частини Півдня й Сходу України до нової української влади. Тому українському політикуму у максимально короткі терміни необхідно розробити програму структурної перебудови української економіки.

Основне завдання влади при проведенні структурної політики полягає у формуванні сучасної структури української економіки на основі реалізації абсолютних та відносних переваг країни. До абсолютних переваг нашої країни відносять наявність найбільших в світі площ чорнозему та висококваліфікованої дешевої робочої сили. Новій українській владі треба уникнути помилок попередньої влади, яка планувала залучити значні іноземні інвестиції за рахунок використання висококваліфікованої робочої сили з низькою оплатою. В результаті значна частина кваліфікованих працівників емігрувала за кордон, причому багато з них покинуло Україну назавжди.

Сьогодні основною ціллю структурної політики нової влади повинна стати побудова економіки знань (постіндустріальної економіки), в якій

домінують галузі, які створюють інтелектуальний продукт. Поки ж в Україні домінує індустріальна і частково розвивається постіндустріальна економіка.

Д. е. н., проф. М.І. Зверяков виділяє три сектори в сучасній економіці України. До першого сектора він відносить енергосировинні галузі, які працюють переважно на експорт. Другий сектор включає сукупність галузей, які працюють на внутрішній ринок. До третього сектора відноситься сукупність галузей, які функціонують за рахунок занижених цін, що регулює держава (підприємства теплоенергетики, залізниця, ЖКГ, соціальна сфера тощо).

Як вважають багато експертів, структурна реформа насамперед необхідна в енергетичній та житлово-комунальній сферах, оскільки на покриття збитків «Нафтогазу України» наша держава щорічно витрачає десятки мільярдів гривень. Разом з тим, після підвищення цін на енергоносії частка неринкових підприємств, за розрахунками д. е. н., проф. М.І. Зверкова, може зрости з 37 до 50 %, що вимагає від політиків при владі адекватних дій. При цьому треба пам'ятати, що структурна модернізація перебуває у певному конфлікті з високими темпами зростання, оскільки для структурних змін потрібні значні ресурси, що, в свою чергу, може знизити темпи економічного зростання.

### **13.2. Інвестиційно-інноваційна політика України**

Сьогодні основною умовою економічного розвитку України є необхідність збільшення інвестицій в сучасні галузі економіки. При цьому треба розмежовувати поняття «інвестиція» та «інновація».

Інвестиція – це вкладення коштів в існуючі технології, машини, обладнання, що зношуються в процесі виробництва. Відповідно, інвестиційна політика – це процес заміни зношеного обладнання та технологій новим обладнанням того ж технічного рівня. За оцінками експертів, Україна потребує до 10 млрд. дол. США іноземних інвестицій в рік, в тому числі на відновлення Донбасу. В 2014 – 2015 рр. ці вкладення в економіку різко зменшилися, що пояснюється політико – економічною нестабільністю та військовими діями на Донбасі. Але крім цих причин, є й інші, на які вказують всі експерти. Передусім це рейдерська діяльність – незаконне захоплення чужої власності ( в тому числі іноземної), а також корупція у державних органах управління, насамперед у судах.

Про вкрай низький рівень інтересу і довіри інвесторів до України можна судити за структурою прямих інвестицій у розрізі країн – донорів. Майже щороку в Україні зростає частка інвестицій з Кіпру (нетиповий офшор) та Британських Віргінських островів (типовий офшор, у якому відсутній податок на прибуток підприємств). За 10 років (2003 – 2013) їх частка зросла з 17 до 80-90 %. Але ці вкладення, на думку багатьох експертів, важко назвати іноземними інвестиціями, оскільки названі офшори використовуються українськими бізнесменами для «прокачування» коштів та вкладання їх назад в Україну під виглядом «іноземного капіталу». Інші інвестори дедалі менше довіряють Україні, і їхня частка суттєво скоротилася.



Сподіватися, що ситуація в майбутньому зміниться, як вважає ряд експертів, не варто. Однією з причин цього є різке зростання іноземних інвестицій в США, насамперед у південні штати, де, з одного боку, розташовані основні поклади сланцю, а, з другого, – є недорога робоча сила мексиканських мігрантів. Крім того, у Китаї прогнозують істотні зміни в економіці – влада планує перейти від її кількісного зростання до якісного. Завдяки цьому країна отримуватиме по 100 – 150 млрд. дол. інвестицій на рік. Ще близько 100 млрд. дол. й надалі отримуватиме спеціальний адміністративний район КНР – Гонконг (Сянган), який є одним з найбільших світових офшорних центрів. Ще однією з причин є те, що в ЄС запускають програму поліпшення власного інвестиційного клімату. Завдяки цьому керівництво ЄС очікує отримати протягом наступних трьох років (2015 – 2017 рр.) майже 400 млрд. дол. прямих інвестицій. Тому Україні необхідно максимально швидко покращувати інвестиційний імідж країни та переходити до інноваційної економіки, інакше наша країна перетвориться в країну «третього світу», яка буде цікава іноземним інвесторам як джерело дешевої сировини та дешевої робочої сили.

Інновація (нововведення) – це вкладення коштів у нові технології, у розробку нових машин і обладнання, які до цього часу не використовувалися. Відповідно, інноваційна політика – це процес заміни зношеного обладнання та старих технологій революційно новими технологіями та обладнанням. Найбільш інноваційними країнами сьогодні є Японія, Фінляндія, США, рівень інноваційності яких сягає 80 %. Рівень інноваційності України не перевищує 10 %, що означає, що тільки 10 % українських підприємств випускає інноваційну продукцію. Тому необхідне втручання держави в цей процес, оскільки розробка інновацій потребує значних затрат та є дуже ризикованою справою.

Спеціальний закон про режим інноваційної діяльності в Україні, що встановлював для технопарків податкові пільги, набрав чинності 01.01.2000 р. Як і попередні нормативні документи, цей закон не містив визначення критеріїв інноваційності продукції, чим і скористалися лобістські структури промислово – розвинутих регіонів, щоб «пробити» пільги для своїх великих підприємств. Тому в наступні роки держава була змушена внести суттєві зміни в законодавство про інновації.

Держава для стимулювання інновацій насамперед використовує фінансові важелі (податкові пільги, механізм прискореної амортизації, пільгові кредити тощо). Так, в Україні до 2000 р. діяв Державний інноваційний фонд, кошти з якого повинні були направлятися на інноваційний розвиток насамперед недержавних підприємств. Джерелом цих коштів був 1 % від вартості реалізованої продукції підприємствами України (до 1 млрд. гривень на рік). Кошти із Державного інноваційного фонду надавалися у формі позички (без відсотків) з умовою повернення через рік. На жаль, більшість коштів цього фонду були використані не за призначенням, а 90 % коштів не було повернуто взагалі. Тому у 2000 році цей фонд було ліквідовано, а його правонаступником стала Українська інноваційна компанія. Їй було дозволено надавати кредити під інноваційні проекти, але коштів на це було виділено дуже мало. Тому діяльність цієї компанії та її правонаступників виявилась неефективною.

Відповідно владі треба шукати нові форми стимулювання інновацій. Ними могли б стати венчурні фірми та венчурний бізнес.

Венчурні (ризиковані) фірми – це фірми, що створені, як правило, великими корпораціями, для розробки та впровадження дуже ризикованих нововведень. Якщо така фірма збанкрутує, то велика фірма не буде відповідати за її борги, банкрутом стає тільки венчурна фірма.

Венчурний бізнес – це вкладення коштів інноваційні проекти з метою отримання надприбутку у випадку успішної реалізації такого проекту. В Україні до цього часу не знайшла достатнього розвитку інституційна інфраструктура фінансової підтримки інноваційної діяльності. В Україні також недостатньо належних інформаційних елементів інноваційної інфраструктури – інформаційно-інноваційних центрів та маркетингових компаній, які б забезпечували необхідною інформацією суб'єктів інноваційного підприємництва.

На основі аналізу проблем оподаткування суб'єктів підприємницької та науково-технічної діяльності експертами доведено, що радикального реформування потребує вітчизняна система оподаткування щодо надання ним інноваційних пільг. Крім того, пільговий режим оподаткування повинен охоплювати весь процес створення та реалізації інноваційного продукту.

Україна також повинна створити належні умови для повернення капіталу заробітчач, як це роблять країни Азії та Латинської Америки, в нашу країну. За останніми оцінками Світового банку, наші мігранти в 2012 р. заробили 58 млн. дол. США. Певну частину вони витратили на поточні потреби, більша частина решти коштів накопичується, але на жаль, поки ще не в Україні. У 2012 р. співвідношення обсягів офіційних переказів до доходів українських мігрантів становило усього 13 %, тоді як у більшості інших країн з високою часткою емігрантів частка переказів коливається від 18 % до 60 %.

Для України перекази мігрантів можуть відіграти важливу роль у відбудові нашої економіки після завершення «гібридної» війни з Росією, але для цього владі треба створити необхідні умови. За підсумками 2014 р. ці надходження через банківську систему становили близько 7 млрд. дол., або близько 7 % ВВП. Якщо врахувати перекази неофіційними (незарєєстрованими) каналами, то, за експертними оцінками, йдеться про 25 млрд. дол.. США, або про 20 % ВВП України.

### **13.3. Основні методи здійснення інноваційної політики держави**

Набір методів та засобів державної інноваційної політики є досить широким. Це – різні державні заходи, які стимулюють інноваційну активність бізнесу; коригування податкового, патентно-ліцензійного законодавства; амортизаційних відрахувань; регулювання передавання технології, система контрактних взаємовідносин; зняття ряду обмежень щодо охорони навколишнього середовища, антитрестівського законодавства; різні форми підтримки міжорганізаційної кооперації та малого інноваційного бізнесу. Серед цих методів важливо виділити ті, які можна використати в Україні в сучасних

умовах для підтримки інноваційних приватних підприємств, оскільки державні підприємства не дуже зацікавлені у запровадженні інновацій.

У промислово розвинутих країнах для фінансування інновацій залучаються пенсійні фонди, страхові компанії, інвестиційні та венчурні фонди, які оперують так званими «довгими грошами».

Прикладом такого успішного венчурного проекту є фірма Майкрософт, створена Б. Гейтсом, яка зробила його мільярдером. Разом з тим, більшість інновацій не дали очікуваного ефекту, а 75% інноваційних фірм банкрутує. Так, в Росії у нанотехнології було вкладено десятки мільярдів рублів, а віддача виявилася у сотні разів меншою. Як вважають експерти, причиною стала неефективне управління цими коштами менеджерів спеціально створеної під розвиток нанотехнологій державної корпорації «Нанотехнології» під керівництвом А. Чубайса.

Новим напрямом венчурного бізнесу стає енергоощадність, особливо – при будівництві нового та реконструкції старого житла. Компанії, які пропонують енергоефективні рішення (відомі як ESCO), гарантують зниження вартості енергії в обмін на модернізацію житла. Така фірма може працювати за принципом економії на масштабах і залучати необхідні спочатку кошти на фінансових ринках. У США такі компанії вже утворили індустрію з 6,5 млрд. дол., у КНР – з 12 млрд. дол., у Європі – з 56 млрд. дол. США за 2014 рік.

Традиційним методом впливу на розвиток інновацій у промисловості, особливо в періоди економічних піднесенень, є податкові пільги. В цьому плані важливим для наслідування в Україні є історичний досвід США. Так, ще у 1954 р. Конгрес США прийняв положення, відповідно до якого витрати на науково – дослідні і експериментально – конструкторські розробки (НДЕКР) дозволялось відносити на поточні витрати на виробництво. У 60 – ті роки ХХ ст. уряд США прийняв ряд заходів, спрямованих на скорочення строків використання науково – дослідного обладнання приватними компаніями, запровадив податкові знижки на інвестиції в обладнання і будівництво споруд для проведення НДЕКР.

Суттєві податкові пільги для розвитку інновацій були прийняті в США й у 80 – ті роки ХХ ст. У 1981 р. була запроваджена податкова знижка на витрати на дослідження та розробки, яка діяла до 01.01. 1986 р. Її розмір складав 25 % зростання власних витрат корпорацій на НДЕКР за три попередні роки.

Хоча в другій половині 80 – тих років ХХ ст. багато податкових пільг в США було скасовано через їх недостатню ефективність, але багато з них заслуговують на увагу в Україні.

Корисним для України був би досвід США, в яких окремим штатам дозволено надавати податкові пільги для інноваційних підприємств, одночасно підвищуючи податки на підприємства із застарілими технологіями, передусім на ті, які негативно впливають на навколишнє середовище.

Цікавим для наслідування є й досвід Японії, в якій держава стимулює перенос сучасних підприємств у менш розвинуті регіони країни. Це важливо взяти до уваги і в Україні, оскільки за роки незалежності відбулася деіндустріалізація багатьох областей нашої країни, передусім в Західній

Україні. Наголос на розвиток насамперед туризму в цих областях не є шляхом вирішення вказаної проблеми, оскільки він характеризується незначною часткою доданої вартості. Тому політикам при владі необхідно розробити механізм нової індустріалізації Західної України, враховуючи її таку перевагу, як наближеність до кордонів ЄС.

Прискорений розвиток науки і техніки в кінці ХХ – на початку ХХІ ст.. посилив використання програмно – цільового підходу при формуванні системи управління НДЕКР в усіх розвинутих країнах, що треба взяти до уваги і в Україні. Його особливостями є використання системи проектів та програм, для яких характерні довгостроковість (10 – 20 років), великі грошові асигнування, значний склад учасників тощо.

### ***Завдання і запитання для самоперевірки***

1. В чому полягає сутність структурної політики держави?
2. Які галузі економіки домінують у структурі української економіки в сучасних умовах?
3. Як відрізняються поняття «інновація» й «інвестиція» ?
4. В чому полягає суть інвестиційної політики держави?
5. В чому полягають причини значного відставання України у здійсненні інноваційних перетворень від провідних розвинутих країн?
6. Що представляє собою венчурний бізнес?
7. Які методи стимулювання інноваційного бізнесу використовуються у розвинутих країнах і що з цього досвіду можна запозичити в Україні?
8. Потрібно чи не потрібно проводити нову індустріалізацію в окремих регіонах України ?

## РОЗДІЛ 14

### ЗОВНІШНЬОЕКОНОМІЧНА ПОЛІТИКА. РОЛЬ ПОЛІТИЧНИХ І ЕКОНОМІЧНИХ ЧИННИКІВ У ЗАБЕЗПЕЧЕННІ ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

#### 14.1. Зовнішньоекономічна політика держави в умовах політико-економічної нестабільності

Під зовнішньоекономічною політикою держави розуміють політичне оформлення міжнародних економічних зв'язків країни. При цьому міжнародні економічні відносини охоплюють всі економічні операції, що здійснюються між господарюючими суб'єктами певної країни та їхніми іноземними партнерами (імпорт та експорт товарів, послуг, а також транскордонний рух робочої сили та грошей). До зовнішньоекономічної діяльності також належать: торгово-політичні заходи (введення, зміна та відміна мита та інших (нетарифних) перешкод або укладення договорів про торгівлю, кооперацію та про запобігання подвійному оподаткуванню), валютно-політичні заходи (девальвація і ревальвація) власної валюти, введення, зміна та відміна обмежень на шляху руху капіталів), участь у міжнародних економічних організаціях.

Географічна структура товарообігу України в 2014 р. була наступною: країни ЄС – 36 %, країни Азії – 24 %, Росія – 29 %, країни СНД (крім Росії) – 9 %, інші країни – 11 %. Наведені дані свідчать, що економіка нашої країни поступово переорієнтовується з ринків колишнього Митного союзу на ринки ЄС. Експерти Інституту економічних досліджень та політичних консультацій проаналізували позитиви і негативи такої переорієнтації й прийшли до наступних висновків. В короткостроковому періоді у найбільшому виграші буде аграрний сектор України. Зростання експорту сільгосптоварів очікується в межах 18–19 %. Також хороші перспективи у текстильній промисловості, виробництві, виробництва харчових продуктів та хімічного виробництва. Вигреш інших галузей буде невеликим. В свою чергу, для країн ЄС найкращі перспективи на українському ринку матимуть товари машинобудування, кокс, вироби із шкіри та продукти харчування. За всіма названими показниками очікується приріст експорту в Україну на 10 %.

Повна відмова Росії від зони вільної торгівлі з Україною призведе до зниження вітчизняного експорту до Росії на 17% або на три мільярди доларів. Найбільше постраждають українські виробники дорогоцінних металів, шкіри, деревини, текстилю, паперу, мінеральних продуктів, недорогих металів, транспортних засобів, механічного обладнання та готових харчових продуктів.

Разом з тим, такий сценарій фахівцям видається малоімовірним, оскільки від нього дуже сильно постраждає сама Росія. Утім, урядову постанову № 959, що передбачає вибіркові обмеження для українських товарів, вона вже підготувала, хоча поки не ввела в дію. За умови введення цієї постанови український експорт до Росії зменшиться на 500 млн. дол.. Найбільших втрат зазнають машинобудування, переробка молока, м'яса, виробництво пластмас та полімерів.

У той же час можливості розширення експорту українських товарів до ЄС оцінюються у 800 млн. дол., що загалом (але не за окремими групами товарів) компенсує втрати на російському ринку.

Довгострокові наслідки переорієнтації України з ринків Росії на ринки ЄС виглядають, на думку багатьох експертів, оптимістично. Від взаємного скасування більшості мит та зниження нетарифних обмежень очікується приріст добробуту наших громадян понад 12 % (орієнтир-показники 2012 р.). Значна його частка припаде на сільське господарство, яке наростить своє виробництво на 40 %. Ще більші можливості у легкої промисловості, де можливе подвоєння чи навіть потроєння випуску продукції. У виграші будуть також виробники меблів, будівельники та, за більшості сценаріїв, виробники електричного устаткування. Натомість може постраждати виробництво машин та устаткування, транспортних засобів, комп'ютерів, електронної та оптичної продукції, якщо вказані сектори не підвищать свою ефективність. Менших, але все ж таки втрат, зазнають фармацевти та транспортники. Але за навіть за найгіршого сценарію в Україні очікується приріст добробуту її громадян – негативний вплив рішень Росії повністю знівелює збільшення обсягів торгівлі з ЄС.

Неоголошена війна Росії проти України негативно позначається на зовнішній торгівлі нашої країни. Якщо в першому півріччі 2014 р. падіння українського експорту склало 10 %, то восени воно досягло 20 - 25 %. Додатковим ударом по українському експорту стало значне падіння цін на сировинні товари в останні місяці 2014 р. В результаті у грудні 2014 р. падіння українського експорту досягло 35 % й практично зрівнялося з падінням імпорту.

Основними цілями державного регулювання зовнішньоекономічної діяльності в Україні є: досягнення збалансованості економіки, включення української економіки в систему світового поділу праці, залучення іноземних інвестицій. За оцінками експертів, для стабілізації економіки України у найближчі роки потрібно залучити до 40 – 50 млрд. доларів США інвестицій.

Більшість інвесторів не вкладають кошти в українську економіку, чекаючи закінчення військових дій на Донбасі. Основними кредиторами нашої країни поки залишається МВФ, який може надати в 2015 р. до 17 млрд. дол. кредитів, та Євросоюз.

Враховуючи вкрай напружені відносини України з Росією, можна очікувати на її вимогу дострокового повернення нашою країною кредиту в розмірі 3 млрд. дол. США, наданого ще уряду Азарова. Не все зрозуміло й так званим китайським кредитом на закупівлю зерна в Україні, також укладеним при уряді Азарова, розмір якого складає більше 1 млрд. дол. США.

У 2013 – 2015 рр. відбулася переорієнтація українського експорту та імпорту на ринки ЄС, а торгівля з Росією суттєво зменшилась із – за постійних санкцій цієї країни проти нашої країни. Під політико – економічним тиском російського керівництва колишній президент В. Янукович відмовився від підписання Угоди з ЄС, що спровокувало Майдан. Прихід до влади демократичних сил та підписання ними Угоди з ЄС, призвело до «гібридної»

війни Росії проти України. Тільки міжнародні санкції проти Росії не дозволили цій країні почати повномасштабне вторгнення на всю територію нашої країни. Виходом з цієї ситуації є введення в дію Мінських угод, але проти їх дотримання виступають проросійські сепаратисти Донбасу та керівництво Росії.

Україна отримала від ЄС в 2014 р. другий і третій транш мікрофінансової допомоги 260 млн. євро і чекає отримання наступного траншу в сумі до 250 млн. євро у лютому 2015 р. за результатами виконання програми співпраці з МВФ і умов кредитної співпраці з ЄС. Ставка отриманого кредиту становить 1,375 % річних, а дата погашення – 2024 р.

## **14.2. Економічна безпека країни: суть і структура**

Важливою складовою економічної політики держави є забезпечення її **економічної безпеки**. Це - здатність її економіки протидіяти економічним загрозам. Особливо це актуально для країн з транзитивною економікою, де політична система і, відповідно, система державних фінансів не є досить стійкою. Передусім це стосується України, у меншій мірі - Росії, Польщі і ряду інших постсоціалістичних країн, які побудували ринкову економіку.

Економічна безпека країни включає наступні складові: фінансова безпека, енергетична безпека, демографічна безпека, інформаційна безпека, екологічна безпека тощо

Найважливішою складовою економічної безпеки є фінансова безпека. В економічній літературі існує кілька визначень фінансової безпеки країни, що пояснюється складністю процесів, які відображає дана категорія. Д. е. н., проф. Д.Василик вважав, що фінансова безпека держави — досить багатопланове поняття в економічному контексті та надзвичайно актуальне в політичному, бо є результатом практичних заходів з боку законодавчої та виконавчої влади в сфері фінансів. Колектив авторів з Національної академії внутрішніх справ України під фінансовою безпекою країни розуміє такий стан фінансової, грошово-кредитної, валютної, банківської, бюджетної, податкової систем, який характеризується збалансованістю, стійкістю до внутрішніх і зовнішніх негативних впливів, здатністю забезпечити ефективне функціонування національної економічної системи та економічне зростання. Це, на наш погляд, одне з найточніших визначень фінансової безпеки держави, оскільки в ньому виділені основні складові фінансової безпеки в країні. К. е. н. С. Кульпінський вважає, що під фінансовою безпекою (чи під безпекою функціонування фінансової системи держави) слід розуміти цілеспрямований комплекс заходів фіскальної та монетарної політики з метою досягнення стабільності фінансової системи та створення сприятливого інвестиційного клімату. Як видно з цього та інших визначень фінансової безпеки країни, вона насамперед досягається шляхом ефективного використання державних фінансів, створення сприятливого інвестиційного та податкового клімату в країні, що поки не властиве для фінансової системи України, і робить її нестійкою до економічних загроз з середини країни та ззовні.

**В Концепції національної безпеки України** серед основних загроз національній безпеці виділені і такі, які характеризують загрози для економічної та фінансової безпеки нашої країни. Серед них: велика боргова залежність держави, значні обсяги державного зовнішнього і внутрішнього боргів, "тінізація" державної економіки тощо.

На нашу думку, фінансову безпеку країни треба розглядати в кількох рівнях: 1) на рівні підприємства; 2) на рівні галузі; 3) на рівні країни; 4) на рівні світової економіки. Без фінансової безпеки окремих підприємств і галузей не буде можливою фінансова безпека країни. В той же час фінансова безпека країни в умовах глобалізації світової економіки є тісно пов'язаною з ситуацією на міжнародних валютних і фондових ринках.

Стан фінансової безпеки країни, як і економічної безпеки в цілому, залежить від багатьох політичних та економічних чинників. До них відносять рівень політичної стабільності в країні, рівень корупції, тіньової економіки, безпеку інвестицій, фактори міжнародного фінансового ринку, коливання попиту і пропозиції, стан грошово-кредитної системи країни, збалансованість (чи незбалансованість) державного бюджету, дефіцит бюджету, державний борг країни, бартеризацію економіки, податкові пільги, податкові недоїмки тощо.

Фінансова безпека України передусім залежить від гармонійного взаємозв'язку складових фінансової системи нашої країни. Розбалансованість державного бюджету із-за тих чи інших дій різних політичних сил є головним дестабілізуючим чинником фінансової системи, і, відповідно, фактором негативного впливу на фінансову безпеку країни.

Формування і використання Державного бюджету України будь якими політичними силами відповідно до вимог фінансової безпеки повинно враховувати такі критерії: забезпечення інтересів держави; пріоритет національних інтересів України; відповідність цілей бюджетної політики фінансовим ресурсам держави; забезпечення стабільності доходної частини Державного бюджету України; підтримання єдності бюджетної системи і узгодженість бюджетної політики країни з грошово-кредитною політикою Національного банку України.

Важливим напрямком підвищення фінансової безпеки України є протидія доларизації грошової сфери нашої країни. За різними оцінками поза банками у нас перебуває близько 90 млрд. дол. США, що є умовою функціонування і розвитку тіньової економіки. Причому звертає на себе увагу той факт, що щорічно ця сума збільшується. Це свідчить про недовіру фізичних і юридичних осіб до банківської системи країни та про невпевненість власників валюти у стабільності фінансової системи України на перспективу. Виходом з цієї ситуації могло б стати прийняття не щорічних бюджетів, а п'ятирічних бюджетів, які б виступали гарантами незмінності бюджетної політики хоча б в середньостроковій перспективі.

Дестабілізує фінансову систему України і масовий вивіз українського капіталу за кордон, що також опосередковано свідчить про недовіру його власників до фінансово-банківської системи нашої країни. За експертними оцінками щорічний експорт капіталу за межі України становить близько 3-5



млрд. дол. США, а загальна сума вивезеного за роки незалежності капіталу сягнула більше 200 млрд. дол. США. Джерелом такого капіталу переважно є перерозподіл державної власності, неповернення виручки за експортовану продукцію, ухилення від сплати податків, спекулятивні фінансові операції. Тому, з одного боку, треба посилювати відповідальність за приховування доходів за кордоном, а, з другого - створити законодавчі умови для легалізації в Україні вивезеного з неї капіталу некримінального характеру. Так робили і роблять багато країн, що дає певний позитивний результат.

Дуже складною проблемою є низька інвестиційна привабливість України для зарубіжних інвесторів. На середину 2015 р., за оцінками міжнародних експертів, нашу країну відносили до країн з значним ризиком для зарубіжних інвестицій. І головною причиною цього була не стільки висока інфляція, як політична нестабільність в країні.

### **14.3. Загрози економічній безпеці України**

Вкрай негативно позначається на забезпеченні економічної безпеки України насамперед хибна практика щорічного несвоєчасного прийняття Державного бюджету. Тому важливо законодавчо чітко регламентувати процедуру підготовки та прийняття Державного бюджету і передбачити відповідальність посадових осіб за зрив бюджетного процесу. На жаль в Україні не вдалося цього досягнути, оскільки не існує належного законодавства щодо цього. У той час у багатьох країнах світу у випадку несвоєчасного подання проекту державного бюджету до парламенту об'являється імпічмент президенту.

Досягнення на вимогу міжнародних фінансових організацій низького рівня дефіциту бюджету, що здійснюється в основному за рахунок невиконання бюджетних зобов'язань (головним чином хронічних затримок з виплатою заробітної платні та інших соціальних виплат) є неприпустимо з точки зору вимог економічної та політичної безпеки. Зниження рівня інфляції досягається засобами жорсткої монетарної політики, органічно не пов'язаної з оздоровленням фінансів, що загострює політичну ситуацію в Україні.

Криза платежів, яка поглиблюється бюджетною заборгованістю, обмеженістю кредитних ресурсів, перебуванням значної частини грошей у поза банківському обігу, бартеризацією обміну, знижує рівень економічної безпеки і посилює соціальну напруженість у суспільстві. До того ж криза платежів призводить до формування так званої боргової економіки, в якій головним боржником виступає держава.

Здійснення грошової реформи в Україні в 2006 р. не було використано для органічного поєднання грошової та фінансової стабілізації. Практично відбулася деномінація або обмін купоно-карбованців на гривну, хоча багато вчених пропонували провести грошову реформу конфіскаційного типу, але політики на це не пішли. Не було створено законодавчої бази грошової реформи. Зокрема, вона проводилась без прийняття відповідного закону як це передбачено пунктом 22 статті 92 Конституції України. Для визначення статусу

національної грошової одиниці необхідно розробити і прийняти Закон України "Про національну валюту". Також вимагає законодавчого врегулювання правовий режим золотовалютних резервів держави, порядок їх використання та зберігання. Це особливо актуально в 2015 р. коли долар стрімко знецінюється, а в Україні зменшується золотовалютний запас, переважну частину якого складає долар США.

Для економічного зростання й успішного функціонування національної економіки необхідно створити зрозумілу, стабільну, ефективну податкову систему. Існуюча податкова система є непомірним тягарем для товаровиробників, пригнічує виробництво, проковує несплату податків у бюджет держави і створює серйозну загрозу економічній безпеці України. Свідченням цього є значна тіньова економіка, яка, за різними оцінками, складає біля 50% ВВП.

Стратегія розвитку банківської системи повинна визначати перспективу забезпечення стійкості грошової системи та розвитку національної економіки. Ступінь стабільності банківської системи є однією з домінант економічного зростання і характеризує ефективність грошово-кредитної та фінансової політики держави, її здатність забезпечити стабільність банківської системи і відповідно - зміцнення національної валюти.

Становлення і розвиток банківської системи України відбувається в умовах постійної зміни економічної кон'юнктури і непередбачуваності перспективи, що позначається на нестабільності багатьох українських банків і вимагає розробки заходів щодо державного захисту банків та їх клієнтів від підвищеного ризику. Однак вирішення проблеми стабільності банківської системи неможливе лише в рамках використання суто фінансово-грошового інструментарію, а повинно враховувати весь комплекс проблем, пов'язаних з піднесенням національної економіки.

До основних напрямків стратегії розвитку банківської системи слід віднести:

- забезпечення режиму чіткої узгодженості грошово-кредитної політики з вимогами зміцнення банківської системи і підвищення довіри до українських банків;
- створення законодавчої бази функціонування банківської системи (всього необхідно розробити та удосконалити більше 20 законопроектів, зокрема, "Про банківську таємницю", "Про Національний банк України", "Про комерційні банки України");
- забезпечення відповідальності банків за прийняті ними зобов'язання перед державою, іншими банками, фізичними та юридичними особами.
- Вкрай загрозливих масштабів сягнув вивіз за кордон українського капіталу, що набув масового некерованого характеру. Для припинення "втечі" капіталу з України доцільно:
- створити комплексну і цілісну систему валютного контролю міжнародних розрахунків українських резидентів;

- розробити нормативно-правову базу, покликану встановити режим регулювання вивозу українського капіталу.

Нині доцільно поставити під контроль вивіз українського капіталу за кордон, за винятком реалізації проектів, що сприяють просуванню вітчизняних товарів та послуг на зовнішні ринки.

Для встановлення режиму здійснення валютних операцій на території України, визначення повноважень і функцій державних органів у регулюванні валютних операцій, прав й обов'язків суб'єктів валютних відносин, порядку здійснення валютного контролю, відповідальності за порушення валютного законодавства необхідно внести суттєві зміни у валютне законодавство.

Вжиття заходів валютного регулювання, істотного обмеження обігу іноземної валюти всередині країни збільшить ресурсно-валютну базу реформ, підвищить рівень економічної безпеки України.

В системі валютного регулювання важливе місце відводиться забезпеченню конвертованості національної валюти. Однак слід зазначити, що конвертованість є доволі неоднозначним за своїм змістом елементом грошової реформи, а тому вимагає зваженості і послідовності у її реалізації.

Слід пам'ятати про можливі негативні наслідки конвертованості. Насамперед вони пов'язані з ймовірним знеціненням національного багатства та робочої сили, обвальним банкрутством окремих видів виробництва, некерованого поглиблення соціальної диференціації населення тощо. Тому введенню конвертованості національної валюти повинен передувати комплекс заходів, які б унеможливили негативні наслідки цієї акції і, навпаки, сприяли зміцненню гривні та економічному зростанню.

Недостатньо аргументованими видаються рекомендації деяких радників та представників міжнародних фінансових організацій, а також деяких вітчизняних науковців щодо необхідності прив'язки гривні до долара США чи євро. Досвід Німеччини, Японії, деяких інших країн свідчить про те, що національна валюта може стати сильною і без її прив'язки до іншої валюти за рахунок зміцнення національної економіки, підвищення її конкурентоспроможності, активного виходу вітчизняних виробників на міжнародні ринки тощо.

Дуже складною проблемою для України є надмірна залежність нашої країни від поставок газу з Росії, яка до 2014 р. складала до 70%. За нормативами енергетичної безпеки одна країна не може отримувати від іншої країни більше третини енергоносіїв, оскільки тоді перша країна може потрапити під політичний вплив другої країни. У таку залежність й попала наша країна від Росії, яку дуже важко подолати. Виходом з цієї ситуації може стати перехід на споживання газу з Європи, на використання скрапленого газу з країн Перської затоки, на запровадження інноваційних технологій щодо використання нетрадиційних джерел енергії, а також повсюдна економія енергоносіїв. Останнього можна досягнути тільки при встановленні реальних цін на енергоносії не тільки для промисловості, але й для населення, передбачивши при цьому пільги для малозабезпечених сімей.

#### **14.4. Основні політико-економічні заходи забезпечення економічної безпеки України**

З метою забезпечення зменшення загроз для економічної безпеки важливо здійснювати постійний моніторинг її індикаторів, серед яких можна виділити наступні:

- рівень перерозподілу ВВП через зведений бюджет України;
- рівень монетизації ВВП;
- дефіцит Державного бюджету;
- ступінь доларизації національної економіки;
- швидкість обігу готівки;
- процентна ставка за банківській кредит;
- ставка рефінансування НБУ;
- відношення суми валових міжнародних резервів НБУ до загальної суми річного імпорту;
- валютний курс;
- питома вага довгострокових банківських кредитів у загальному обсязі наданих кредитів;
- питома вага податків в обсязі ВВП;
- відношення суми власних оборотних коштів підприємств до суми залучених оборотних коштів.

Основним елементом забезпечення ефективного функціонування фінансово-економічної системи України має бути податкова система. Але це можливо тільки при забезпеченні безпеки сфери оподаткування (податкової безпеки). Досягнути останньої можливо тільки при зменшенні такого явища, як ухилення від оподаткування. Воно, в основному, пов'язане з приховуванням доходів, неподанням фінансової і податкової звітності, незаконним використанням податкових пільг, несвоєчасною сплатою податків, завищенням витрат виробництва тощо. Ухилення від сплати податків являє собою суттєву загрозу для фінансової безпеки України, оскільки держава не отримує значні кошти, яких передусім не вистачає на фінансування соціальних програм. Масове ухилення від сплати податків у нашій країні можна пояснити надмірним фіскальним характером податкової системи, недосконалістю законодавчої бази, низькою податковою культурою в суспільстві, неналежним виконанням своїх функцій частиною працівників ДФС, корумпованістю певних державних службовців тощо. Тому вкрай необхідно удосконалити Податковий кодекс, лібералізувати податкову систему України, наблизити її до вимог ЄС, оскільки наша країна поставила завдання вступити до Євросоюзу у недалекому майбутньому.

Оскільки МВФ є головним кредитором нашої країни, політикам при владі слід дослухатися до його рекомендацій щодо шляхів удосконалення нашої фінансової системи, в тому числі податкової системи. Хоча МВФ схвалює багато заходів з її реформування, запропонованих урядом А. Яценюка, до деяких з цих заходів у МВФ є зауваження. Так, МВФ вважає, що зниження ЄСВ з 40 до 15 % призведе до значних втрат державних коштів. Тому він

пропонує обмежитися зниженням ЄСВ до 25 %. Щоб компенсувати втрати від зниження ставки ЄСВ, МВФ пропонує перейти до прогресивної ставки ПДФО: 15 – 20 – 25 %, одночасно відмінивши «військовий збір». Крім того, МВФ пропонує переглянути критерії для автоматичного відшкодування ПДВ; до березня 2015 р. розробити нову модель управління Державною фіскальною службою, щоб її рішення були незалежними від політичного втручання. Розпочати роботу новий орган після реформи має з 01.01.2017 р.

Зменшення практики ухилення від податків знизить відтік фінансів у тіньову економіку, яка в Україні вже перетнула критичний рівень (35 — 40 % ВВП). Якщо рівень критичної маси такої економіки в країні перевищується, тоді тіньова економіка змінює свої характеристики. Вона втрачає свою автономність і стає органічним елементом відтворювального процесу. Відповідно, вся економіка країни стає хронічно хворою, віртуальною (за визначенням д.е.н., проф. А.С. Гальчинського). Таким чином, вся економіка України сьогодні розвивається не за законами ринкового господарства, а за законами "дикого капіталізму" ХІХ-го - початку ХХ століття. Зрозуміло, що в такому випадку необхідне сильне і своєчасне державне втручання в господарські процеси, передусім для припинення "олігархізації" української економіки, для боротьби з відмиванням "брудних" грошей, для недопущення нецільового використання бюджетних коштів (особливо при незаконному відшкодуванні ПДВ). Вказані негативні явища все більше і більше загрожують економічній безпеці України, тому тут доцільно застосувати весь досвід інших країн у боротьбі з цими проявами тіньової економіки, в тому числі і в політичній сфері.

Треба пам'ятати, що чимало країн світу відстали у своєму розвитку, своєчасно не зупинивши процеси "олігархізації" своєї економіки. Подібне зараз відбувається в Росії, Україні, ряді центральноазіатських республік колишнього СРСР. Типовим для олігархічного угруповання є наявність політичного синдикату (друковані видання, контроль над певними телеканалами, опіка над партіями і блоками партій), представленість у парламенті, в центральних органах виконавчої влади та в органах місцевого самоврядування. За оцінками західних експертів, економіку України зараз контролюють близько десяти кланів (фінансово-промислових груп) або біля 100 "олігархів". Між ними йде постійна "війна" за наближеність до представників верхніх щаблів влади, а дехто з цих олігархів серйозно претендує на вищі посади в державі. Подібні явища відповідають умовам, при яких діє закон Кеннета Ерроу. Цей закон говорить про те, що в умовах незрілої демократії політичні рішення щодо використання бюджету завжди будуть недостатньо ефективними, якщо існує більше двох альтернатив його використання. Враховуючи, що рівень демократії в Україні є недостатнім, то можна очікувати неефективне використання значних сум бюджетів різних рівнів. Показовим прикладом цього є сьогодні ситуація з відшкодуванням ПДВ з бюджету, наданням різноманітних пільг тощо. Досить часто податкові та інші фінансові пільги надаються підприємствам та галузям, за якими стоять певні фінансово-промислові групи. Під цим кутом зору можна, наприклад, розглядати експеримент в гірничо-

металургійному комплексі України, в кінці ХХ – на початку ХХІ століття, від проведення якого бюджет недоотримав значні суми, хоча сам експеримент сприяв зростанню прибутковості цього комплексу. Але отриманий приріст доходів значною мірою розподілявся між крупними акціонерами, найбільшими з яких є представники кількох олігархічних угруповань Донецької, Дніпропетровської, Запорізької областей та м. Києва.

Суттєвим негативним чинником, що послаблює економічну безпеку України, є корупція влади і бізнесу. За рівнем корупції західні експерти включають нашу країну в двадцятку найбільш корумпованих країн світу. До поширених джерел живлення корупції в Україні фахівці відносять такі: 1) систему прямого підкупу посадових осіб і політичних діячів; 2) переведення коштів державних підприємств у "дочірні" структури, які створюються родичами керівників державних структур; 3) списання боргів комерційних структур перед державними підприємствами і організаціями; 4) отримання підприємницькими структурами кредитів під гарантії держави та їх неповернення в результаті фіктивного банкрутства.

Одним із головних джерел живлення корупції в світі та в Україні зараз стає "відмивання брудних грошей". Це загрозове явище може поставити масу проблем щодо забезпечення фінансової безпеки України, оскільки наша країна поступово перетворюється в один із центрів з "відмивання брудних грошей", в тому числі й "наркодоларів" в Східній Європі. США та інші розвинені країни змушені вимагати від державних чинників України посилити боротьбу з "відмиванням брудних грошей", оскільки в нашій країні ще недостатньо усвідомлена безпека цього явища.

До чинників, що сприяють "відмиванню" грошей в Україні, слід віднести: нестабільність економічної та політичної ситуації в країні; відносну слабкість вітчизняної банківської системи; недостатнє юридичне економічне, аудиторське обґрунтування міжнародних угод; існуючу потребу економіки в міжнародних інвестиціях; низький рівень підготовки працівників органів МВС, СБУ та інших контролюючих структур щодо попередження відмивання "брудних" грошей тощо. Тому для посилення боротьби з цим ганебним явищем необхідно здійснити такі заходи. Передусім потрібно доопрацювати банківське законодавство України щодо унеможливлення "відмивання" грошей через комерційні банки. Потрібно також уважніше придивитися до діяльності таких небанківських структур як кредитні спілки і ломбарди, що використовуються для подібного роду операцій. Вкрай потрібно розробити механізм поповнення міжбанківської інформаційної системи відомостями про недобросовісних учасників сфери підприємницької та банківської діяльності. Потрібно також посилити обмін оперативної-розшуковою інформацією між правоохоронними органами України та інших держав про фінансові операції (в тому числі міжнародні), які викликають підозру з точки зору їх легальності. В цілому в Україні треба активніше запроваджувати рекомендації групи з розробки фінансових заходів боротьби з відмиванням грошей (FATF). В цьому плані позитивним є виділення офшорних зон, використання яких буде контролюватися ДФС України.

В кінцевому підсумку в Україні повинно бути: 1) розроблено антикорупційну стратегію; 2) значно підвищено заробітну плату державних службовців, що зменшуватиме хабарництво працівників органів влади; 3) введено обов'язкове декларування доходів всіма зайнятими, а не тільки державними службовцями та сумісниками.

Важливим напрямом забезпечення економічної безпеки України повинно стати досягнення політичної стабільності в країні. Як відомо, політика і економіка тісно пов'язані, але в Україні в останні роки політичний чинник домінує над економічним, що негативно позначається на діях як внутрішніх, так і зовнішніх інвесторів. Поки в Україні не буде забезпечена політична стабільність, важко очікувати стабільного економічного зростання та підвищення життєвого рівня населення. А в цьому якраз і знаходять реалізацію заходи держави щодо забезпечення належної економічної безпеки країни.

#### **14.5. Особливості фінансової конкуренції серед країн Європейського Союзу та необхідність їх врахування в економічній політиці України**

Орієнтиром для України є вступ до Європейського Союзу, тому економічна політика нашої країни повинна поступово наближатися до стандартів ЄС. Разом з тим, в економічній політиці багатьох членів Євросоюзу є значні відмінності, які потрібно належним чином досліджувати, щоб виявити причини цього явища, та можливий вплив змін у фінансовій політиці країн ЄС на фінансову та політичну систему України.

Особливо важливо, з точки зору економічної безпеки України, є з'ясувати суть, мету і методи фінансової конкуренції між країнами-членами Євросоюзу та виявити економічні та політичні форми пристосування до цієї конкуренції окремих країн Європейського союзу. Цей досвід у майбутньому стане в нагоді й Україні при її вступу до ЄС.

Складною теоретичною проблемою є визначення всіх напрямів фінансової конкуренції між країнами Євросоюзу, оскільки фінансове законодавство цієї організації направлене на зменшення фінансових відмінностей між країнами ЄС, насамперед в оподаткуванні. В той же час менш розвинені країни ЄС, в тому числі ті, які вступили до Євросоюзу в 2004р. і в 2007 р. стараються використати всі можливості, щоб створити своїм підприємствам певні фінансові переваги на спільному ринку Євросоюзу. В першу чергу це стосується Ірландії, Кіпру, Мальти, Словаччини, Польщі, ряду інших країн. Насамперед це характерно для тих країн, що вступили до Європейського Союзу в 2004 р. і в 2007 р., які стараються створити пільгові умови своїм виробникам в сфері оподаткування та у зменшенні їх відрахувань у різні соціальні фонди

Серед держав, що недавно вступили в ЄС, четвірка країн Центральної Європи (так звана Вишеградська група: Угорщина, Польща, Словаччина і Чехія) ближче за характером своєї моделі макроекономічного розвитку до традиційних соціально орієнтованих економік континентальної Європи, тоді як Словенія, держави Балтії (Литва, Латвія, Естонія) і середземноморські Кіпр і

Мальта багато в чому прагнуть копіювати досвід неоліберального розвитку. Відповідно податкові системи країн Вишеградської групи мають значну фіскальну орієнтацію, тоді як податкова політика шести інших новобранців ЄС носить достатньо ліберальний характер, вона більшою мірою стимулює підприємницьку активність.

Відмічені обставини ведуть до того, що конвергенція національних податкових систем, здійснювана в процесі міжнародної податкової конкуренції першорядна для країн неоліберальної орієнтації. Для соціальних ринкових господарств вдалішим варіантом конвергенції виявляється міжнародна податкова координація, в рамках якої усуваються негативні фінансові наслідки скорочення функцій держави в економіці. Як відмічають експерти, розширення ЄС сприяло істотному збільшенню в таборі прихильників процесу податкової конкуренції, що відстоюють право на здійснення ліберальної податкової політики, застосування помірних податкових ставок. Цікаво, що досвід Ірландії - невеликої, периферійної і спочатку обділеної основними чинниками виробництва країни, що досягла до кінця ХХ в. істотного прогресу в своєму економічному розвитку завдяки чіткій реалізації постулатів економіки пропозиції, служить для країн Балтії і Словенії наочним прикладом того, наскільки важливими стають в національній стратегії розвитку податкові чинники.

Наявні в країнах ЄС відмінності у сфері корпоративного і індивідуального прибуткового оподаткування, а також в області стягування акцизів в даний час неабиякою мірою ініціюють міжнародну податкову конкуренцію на єдиному європейському економічному просторі, наслідки якої є неоднозначними.

У середньому по ЄС-15 і по десятці держав, що недавно вступили в ЄС, різниця по податку на прибуток підприємств (ППП), складає близько десяти процентних пунктів. Таким чином, податкові умови ведення бізнесу в країнах - новобранцях ЄС виявляються кращими, ніж в ЄС-15. Дані обставини служать однією з головних причин перебезування підприємств з країн ЄС з надмірним рівнем податкового тягара в держави Центральної Європи, що недавно вступили в Співтовариство.

Так, в 2004 р. близько 45% німецьких промислових компаній планували перенести свої потужності за кордон із-за високого рівня податкових витрат (у ФРН ефективна ставка ППП є максимальною для ЄС -38,3%; тут одні з найвищих в світі соціальні податки і збори, що збільшують трудові витрати).

Згідно з розрахунками аудиторської компанії Ernst & Young, загальний рівень оподаткування німецької компанії, що провадить бізнес з використанням зарубіжних дочірніх структур, складе: 15,4% для діяльності на території Литви, 24,5 - в Угорщині, 29 - в Польщі і 31,9% в Чехії.

Разом з низьким рівнем базової ставки ППП держави, що недавно вступили в ЄС, гарантують істотні податкові пільги підприємцям. Так, на Кіпрі до кінця 2005 р. прибуток міжнародних компаній обкладався по зниженій ставці 4,25%. Словенія і Чехія гарантують десятирічні податкові канікули для заново створених підприємств. Латвія, Литва і Мальта зменшують базову



ставку ППП на декілька процентних пунктів для компаній пільгового податкового статусу. Таким чином, після розширення ЄС із старих членів Співтовариства лише Ірландія зберігає свою високу міжнародну податкову конкурентоспроможність. Іншим країнам угруповання ЄС-15 необхідно зважати на зміну умов податкової конкуренції в регіоні і приступити до модернізації своїх національних податкових систем в області оподаткування прибутків корпорацій.

Держави, що вступили в Євросоюз, в 2004 р., виявляються більш конкурентоздатними порівняно з країнами ЄС-15 і з погляду привабливості для фіскального резидентства фізичних осіб. Різниця в рівні оподаткування доходів фізичних осіб складає в середньому трохи більше одинадцяти процентних пунктів. При цьому у нових членів ЄС є певний потенціал подальших знижень індивідуального прибуткового оподаткування (ПО). Так, для країн Балтії (Литва, Латвія, Естонія) своєрідним прикладом служить Росія, «лінійна» ставка ПО в якій складає лише 13%. Литва, наприклад, вже застосовує відносно малих, переважно індивідуальних, підприємств ставку податку на дохід, аналогічну російській (13%).

Таким чином, розширення Євросоюзу також підсилює податкову конкуренцію між країнами-членами у області індивідуального прибуткового оподаткування.

В цьому питанні для України показовим є досвід Словаччини, яка на початку XXI століття кардинально змінила свою інвестиційну політику, що дозволило їй не тільки прискорити темпи розвитку економіки, але й вступити до Європейського союзу в 2004р. Цього могло б і не статися, якщо б при владі залишились прибічники В. Мечіара (Рух за демократичну Словаччину), які проводили популістську економічну політику. В той же час команда М. Дзурінди (Словацький демократичний християнський союз) за два чотирирічні терміни при владі (1999-2006 рр.) так змінила інвестиційну політику, що це дало привід всім дослідникам постсоціалістичних економік говорити про “словацьке економічне диво”.

Інвестиційний бум у Словаччині в значній мірі був викликаний упровадженням єдиного прибуткового податку як для фізичних, так і для юридичних осіб в розмірі 19%. Іноземні інвестори позитивно оцінили ці та інші нововведення, вклавши в економіку Словаччини біля 11 млрд. дол. Це, з одного боку, принесло нові робочі місця і стрімке підвищення зарплат, хоча, з другого боку, в країні було урізано багато соціальних програм, що призвело до програшу партії М. Дзурінди на виборах 2006 р.

Для України важливо взяти до уваги й наступний чинник прискореного інвестиційного розвитку Словаччини. У цій країні інвестиційний клімат в першому десятиріччі XXI століття був найкращим в регіоні, що призвело до переорієнтації іноземних інвестицій з Угорщини, Польщі, Чехії, країн Балкан в Словаччину (особливо - в сферу автомобілебудування). Сьогодні Словаччина перебуває на першому місці серед автовиробників згідно з кількістю автомобілів, що виробляються на тисячу жителів.

Серед непрямих податків і зборів найбільш важливе значення в ЄС відводиться ПДВ - типовому європейському податку, своєрідному універсальному акцизу, що став найефективнішим нововведенням у фінансовій політиці і практиці останньої третини ХХ сторіччя. Тому відмова від цього податку в Україні, як це пропонують деякі відомі політики, була б великою помилкою.

Між старими і новими членами ЄС в області стягування ПДВ існують набагато менші диспропорції в характері податкового тягаря, ніж у сфері прибуткового оподаткування. Так, відмінності між усередненою ставкою ПДВ для ЄС-15 і десяти нових країн-членів складають десяти частки процентного пункту

Якщо ж характеризувати ставки акцизів в ЄС-25, то слід зазначити існуючі помітні диспропорції між старими і новими членами Євросоюзу. Так, акцизи на німецькі алкогольні напої складають всього лише 0,09 євро за літр в Чехії, Латвії і на Мальті проти 1,43 євро за літр у Фінляндії. У свою чергу, акциз у вартості стандартної пляшки міцного алкогольного напою місткістю 0,7 л складає 1,68 євро на Кіпрі і 15,41 євро в Швеції.

Така різка диференціація акцизів стимулює активний туристичний бізнес з метою експорту підакцизних товарів (переважно алкогольних напоїв, тютюнових виробів і бензину) з країн з низьким рівнем даних непрямих податків у держави ЄС, що стягують підвищені акцизи. Значна частка населення прикордонних з ЄС регіонів України також використовує цей факт для нелегального ввезення вказаних товарів до країн Євросоюзу.

Розширення ЄС сприяло посиленню міжнародної податкової конкуренції в регіоні, поділивши єдине інтеграційне угруповання на країни з високим рівнем податкового тягаря (переважно старі країни ЄС) і держави, що використовують так званий податковий демпінг для залучення зарубіжних інвестицій і кваліфікованих фахівців (Ірландія і десять нових членів Євросоюзу). Примітно, що саме ірландський досвід реалізації ефективної податкової політики в стилі постулатів економіки пропозиції служить прикладом для розробки національної податкової стратегії нових членів ЄС. Проте «податковий демпінг», що характеризується перш за все низьким рівнем ставок ППП, а також певними пільгами в індивідуальному прибутковому оподаткуванні, приносить, на думку експертів, певний збиток всьому співтовариству, оскільки стимулює на єдиному європейському економічному просторі не тільки добросовісну, але також і згубну податкову конкуренцію. Головна відмінність останньої полягає в створенні подвійних стандартів національної податкової політики, відповідно до яких нерезиденти одержують великі податкові переваги, у порівнянні з резидентами. Подібні обставини підштовхують національні компанії країн з високим рівнем податків до перебазування трудомістких виробництв в низькоподатковій юрисдикції, що погіршує ситуацію на ринку праці ЄС-15.

На думку експертів, необхідне подальше зближення національних податкових законодавств країн - членів ЄС-25, що припускає уніфікацію

методик підрахунку податкової бази і наявних податкових пільг, вирівнювання ставок основних прямих і непрямих податків.

В даний час податкова політика, що реалізується в десяти нових членах ЄС, є серйозною перешкодою для їх участі в зоні євро. Річ у тому, що провідні економіки Євросоюзу, такі як Німеччина, Франція і Італія, що страждають від надмірного оподаткування і від «податкового демпінгу» з боку нових членів ЄС, в силах блокувати рішення про розширення зони євро за рахунок майбутнього переходу десяти нових країн ЄС на євро. Сьогодні з новими пропозиціями про тактику європейської податкової гармонізації (координації) виступили Німеччина і Франція. Дані країни хотіли б додати процесу податкової гармонізації демократичний характер, включивши відповідні розділи про принципи єдиної податкової політики ЄС в нову європейську конституцію. Зокрема передбачається ухвалення сумісних рішень у сфері координації податкової політики в ЄС шляхом отримання кваліфікованої більшості голосів країн - членів Співтовариства з відміною можливості накладення вето незгодними країнами.

З цією метою передбачається фіксація допустимих мінімальних і максимальних податкових ставок в країнах, що недавно вступили в ЄС, для того, щоб останні не змогли б надалі знижувати свої і без того помірні прямі і непрямі податки.

В сьогоднішніх умовах значну роль у фінансовій конкуренції між країнами ЄС починають також відігравати ціни на газ в середині країни та частка оподаткування в цінах на газ.

В період між січнем 2005-го і січнем 2006 року ціни на газ для приватних споживачів у ЄС-25 підвищилися в середньому на 16%, а ціни на газ для промисловості за той же період зросли на 33%.

Протягом цього ж періоду ціни для приватних та промислових споживачів у ЄС-15 зросли в цілому на 34 і 92% відповідно. Підвищення відбувалося таким чином: значне зростання в 2000 році, чотири роки відносно стабільних цін і подальше різке збільшення в 2005 році. За той же період ціни на сиру нафту зросли вдвічі.

Частка оподаткування в цінах на газ значно різнилася залежно від країни ЄС: від близько 5% — у Португалії, Великобританії та Люксембурзі до більш як 40% - у Данії (56%) й Швеції (43%).

Податкова політика є обов'язковим елементом для всіх країн-членів Європейського Союзу, і прийняття певних рішень у цій сфері однією з країн може мати наслідки не тільки в межах цієї країни, а й у сусідніх державах. У межах єдиної ринкової системи Європейського Союзу, на думку керівництва ЄС, країни-члени повинні працювати разом над виробленням єдиної податкової політики, а не шукати різних шляхів її формування.

Фінансова конкуренція серед країн Європейського Союзу проявляється не тільки в сфері оподаткування, а й у соціальній політиці, оскільки нові країни ЄС (країни - 10) стараються знизити видатки на соціальний захист, зменшуючи тим самим нарахування на фонд оплати праці та на доходи підприємств. Так,

наприклад, Латвія нарахування на фонд оплати праці підприємств знизилася до 20%, а в Україні вони складають біля 40%.

Старі члени ЄС це вже розглядають як чинник демпінгу з боку Польщі та ряду інших "нових" членів ЄС, насамперед Німеччина, соціальна політика якої перетворилася на гальмо розвитку німецької економіки і зростання курсу євро. На це звертають увагу як німецькі дослідники проблем євроінтеграції, так і вчені інших розвинутих країн.

Враховуючи вказані тенденції і неможливість швидко наблизити податкові системи більшості „старих" і „нових" членів ЄС до німецької системи, влада ФРН змушена піти іншим шляхом - поступово скорочувати соціальні пільги (всередині країни), зменшуючи таким чином податкове навантаження на доходи фізичних і юридичних осіб („Програма - „Агенда 2010"). Інакше німецька економіка - локомотив ЄС - перетвориться у неконкурентоспроможну не тільки порівняно з американською, а й з економіками деяких „нових" членів ЄС. Передусім це стосується зменшення деяких пільг для пенсіонерів і безробітних, які тривалий час не можуть знайти роботу. У найближчі роки в Німеччині доведеться також провести дуже непопулярні, але необхідні реформи й стосовно охорони здоров'я та системи пільг для сімей з дітьми, оскільки населення країни дуже швидко старіє (у зв'язку із зростанням тривалості життя). Якщо у 1950 р. громадян віком до 20 років тут було вдвічі більше, ніж тих, кому за 59, то в 2050 р. спостерігатиметься протилежна тенденція: старших людей буде вдвічі більше, ніж молодих. Середня тривалість життя у ФРН нині становить близько 81 року для жінок та близько 75 років для чоловіків. Крім того, в Німеччині серйозно заговорили про „війну поколінь" - молодь і працююче населення вже не дуже хоче відраховувати надзвичайно великі внески на різні види соціального страхування, оскільки ці кошти переважно витрачаються на сьогоднішніх пенсіонерів, яких стає дедалі більше, а дітей народжується все менше. Відповідно, як вважають більшість опитаних, в момент виходу на пенсію сьогоднішня працююча молодь буде мати набагато гірші умови життя, ніж сьогоднішні пенсіонери. Тому молоддю й ставиться питання про резервування коштів соціальних фондів на тривалу перспективу і зменшення соціальних виплат з бюджету певним категоріям населення, які могли б самі заробити на себе.

Дуже гострою в ФРН, як і у Франції, Великобританії, Італії стає проблема ефективності допомоги сім'ям з дітьми, оскільки на отримання значної частини цієї допомоги претендують переселенці з колишніх соціалістичних країн, біженці, вихідці з країн, що розвиваються, в сім'ях яких є багато дітей. Німецькі ж сім'ї майже не отримують цієї допомоги, оскільки дітей в їхніх сім'ях мало (1-2), а доходи більшості сімей перевищують порогові значення для отримання допомоги на дітей.

Все це викликає незацікавленість працюючого населення Німеччини робити внески на соціальне страхування, адже значна частина допомоги на дітей йде не в сім'ї німецьких громадян. Звідси — вимоги щодо обмеження різних видів допомоги (в тому числі й на дітей) для тих, хто не є громадянином

ФРН, та обмеження в'їзду до країни іммігрантів. Подібні вимоги ставляться не тільки у ФРН, а й в інших „старих“ членах ЄС, на що уряди цих країн змушені відповідним чином реагувати. В останні роки значно ускладнили в'їзд іммігрантів у свої країни Скандинавські країни, Голландія тощо. Рано чи пізно з подібними тенденціями доведеться зіткнутися й Україні, оскільки за умов глобалізації серед іммігрантів до нашої країни великою буде частка вихідців з мусульманських і азіатських країн, серед яких домінують багатодітні сім'ї. В той же час Україні доцільно здійснювати оптимізацію соціальних видатків поетапно, починаючи з таких видатків для високозабезпечених верств населення.

Ліберальні держави енергійно розпочали регуляцію і практику зменшення заробітної плати, щоб залучити глобальні інвестиції у створення робочих місць з низькою оплатою праці, що також можна розглядати, як елемент фінансової конкуренції між країнами. Прихильником цієї стратегії виступають США, та ряд країн ЄС, які відкрили свої кордони для низькооплачуваних працівників з країн третього світу. У країнах з консервативно - корпоративною економікою (наприклад, у Німеччині) ліквідували робочі місця у непродуктивних секторах і фактично обрали стратегію безробіття і зростання, за якої кошти інвестують у високопродуктивні фірми. Це, природно, призводить до розшарування суспільства, хоча свідчить про поступове пристосування старих членів ЄС до фінансової конкуренції в рамках ЄС. Подібні процеси вже відбуваються у „нових“ членах ЄС, а також будуть характерними і для України, яка недавно вступила до Світової Організації Торгівлі (СОТ), оскільки значне безробіття очікується передусім у вугільній промисловості та сільському господарстві. Ці галузі є найменш конкурентоспроможними із-за низької продуктивності праці і які донедавна захищалися надвисокими ввізними митами, які Україні доведеться відмінити з початку 2009 р. Природно, що наша країна може не витримати фінансової конкуренції в цих галузях з країнами ЄС.

Виходом із вказаної ситуації, на думку деяких зарубіжних дослідників, можуть бути два варіанти дій, які треба врахувати й в Україні. Перший - це дотримання стратегії низьких ставок зарплатні, низьких соціальних витрат та нерівності, що сприяє виживанню в умовах фінансової конкуренції серед країн Європи. Другий — це інвестування у політику добробуту, яка дасть виграв у продуктивності праці, але призведе до значного безробіття. Ймовірним результатом обох варіантів буде розшарування робочої сили як у світовому масштабі, так і в межах однієї країни. Тому предметом серйозних дискусій у країнах ЄС останніми роками стали альтернативні стратегії соціальної політики у сфері підтримання рівня доходів, хоча не всі вони відповідають умовам фінансової конкуренції між країнами ЄС.

Загалом, треба пам'ятати, що національну соціальну політику, і, відповідно, фінансову конкуренцію, дедалі більше визначають глобальна економічна конкуренція та міжнародні організації. За своєю суттю національна економічна політика набуває виразніших транснаціональних ознак, і тепер її слід розглядати як глобальний перерозподіл ресурсів, соціальне регулювання, соціальне забезпечення нових можливостей.

Ряд країн Європейського Союзу у фінансовій конкуренції з іншими країнами ЄС активно використовує і міграцію з нових країн Євросоюзу, де заробітна плата значно нижче, ніж у даній країні. Тим самим вдається стримувати ріст зарплати для працівників-громадян даної країни, що позитивно впливає на фінансовий стан підприємств країни. Особливо активно цей механізм застосовується у Великобританії, Ірландії, а також він почав використовуватися у Швеції, куди активно мігрують працівники зі Східної Європи.

Присутність польських робітників йде на користь британській економіці, сприяючи зниженню зростання заробітної плати й утримуючи невисоку інфляцію. 2007 року, після вступу до ЄС Румунії і Болгарії, очікується поява на британському ринку праці 160 тис. вихідців із цих країн.

У свою чергу, Польща зараз пом'якшує обмеження для українських іммігрантів, у тому числі для того, щоб заповнити вакансії, які виникли в результаті еміграції власної молоді. Польща послабила обмеження відносно працівників й з інших частин Східної Європи, а також з Туреччини, з метою усунути брак робочої сили в певних галузях, пов'язаний з відтоком польських робітників в країни Європейського Союзу. Як повідомляє українська служба Бі-Бі-сі, Міністерство праці Польщі оголосило, що сільськогосподарським робітникам з Росії, Білорусі і України відтепер не будуть потрібні дозволи на роботу, коли вони прибуватимуть на сезонні роботи строком до трьох місяців. Відповідно до заяви міністерства, громадяни Туреччини, що працювали на легальній підставі в Польщі на протязі, щонайменше чотирьох років, відтепер не будуть зобов'язані продовжувати свої дозволи на роботу.

Все це говорить про необхідність пристосування й України до умов фінансової конкуренції у країнах Євросоюзу, оскільки певні проблеми країни ЄС будуть вирішувати за рахунок країн-сусідів, в цьому числі й України, як це, приміром, починає робити Польща. Тому Україна повинна перейти від політики дешевої робочої сили, що було умовою інвестиційної привабливості нашої країни донедавна, до політики дорогої робочої сили. Інакше буде важко зупинити міграцію кваліфікованої робочої сили за кордони України, що вже загрожує економічній безпеці нашої країни.

### ***Завдання і запитання для самоперевірки***

1. Що таке економічна безпека країни? Як впливають на неї політичні чинники?
2. Назвіть основні загрози фінансовій безпеці України? Як впливає на неї інфляція?
3. Які політичні чинники впливають на фінансову безпеку України?
4. Що таке податкова безпека України? Які шляхи її підвищення?
5. Чому Українська держава повинна боротися з «олігархізацією» нашої економіки?
6. Що таке «відмивання» брудних грошей і як з цим явищем треба боротися?
7. В чому полягає фінансова конкуренція між країнами ЄС?
8. Яку політику щодо вартості робочої сили слід проводити Україні?

## СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ТА РЕКОМЕНДОВАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. Арсенюк О. Уроки японської для української економіки / О. Арсенюк // Дзеркало тижня. – 2013. – 8 червня. – С. 5.
2. Білоусова Н. Схему рефінансування треба змінювати / Н. Білоусова // День. – 2015. – 4 лютого. – С. 6.
3. Бланкарт Ш. Державні фінанси в умовах демократії / Шарль Бланкарт. – К.: Либідь, 2000. – 654 с.
4. Бойко В. Чи компенсують європейські ринки втрату російського? / В. Бойко // День – 4 грудня. – С. - 7.
5. Бюджетна політика у контексті стратегії соціально-економічного розвитку України: у 6 т. / редколегія: М.Я. Азаров (голова) та ін. – К.: НДФІ. – 2004.
6. Бюджетна система: підручник / за наук. Ред. В. М. Федосова, С. І. Юрія. - К.: ЦУЛ; Тернопіль: Економічна думка, 2012 – 871 с.
7. Бюджетний менеджмент: підручник / В. Федосов, В. Опарін, Л. Сафонова та ін. – К.: КНЕУ, 2004. – 864 с.
8. Б'юкенен Д.М. Суспільні фінанси і суспільний вибір: Два протилежних бачення держави: пер. з англ. / Д. М Б'юкенен, Р. А. Масгрейв. - К.: Вид. Дім. “К.М.Академія”, 2004. – 175 с.
9. Василик О.Д. Бюджетна система України: підручник / О. Д. Василик, К. В. Павлюк. – К.: ЦУЛ, 2004. – 544 с.
10. Васильєв Ю.В. От годового бюджета к трехлетнему / Ю. В. Васильєв // Финансы. – 2007. - №1. – с. 3 – 5.
11. Вахненко Т. П. Стабілізаційна програма уряду Ференца Дюрчяня: Уроки для України / Т. П. Вахненко // Фінанси України. – 2007. - №9. – С. 124-132.
12. Вахненко Т. П. Зовнішні корпоративні запозичення та ризики для фінансової стабілізації / Т. П. Вахненко // Дзеркало тижня. – 2008. – 16.02. – С.9.
13. Вишневський В. П. Оподаткування нерухомості: теорія та зарубіжний досвід / В. П. Вишневський, В. Д. Чекіна // Фінанси України. – 2007. - №11. – С. 43-52.
14. Волощук Г.О. Фінансові фонди соціального спрямування в Україні. навч. посіб. / Г. О. Волощук, Ю. В.Пасічник, Н. В.Прямухіна. – К.: ЦУЛ, 2004. – 184 с.
15. Гайдуцький А.П. Скасування візового режиму з ЄС: можливості й ризики для України / А. П. Гайдуцький // Дзеркало тижня. – 2014. – 15 листопада. – С.- 5.
16. Гайдуцький А. П. Не за крихти. Україні потрібна якісно нова стратегія залучення іноземного капіталу / А. П. Гайдуцький // Дзеркало тижня. - 2014. – 20 грудня. – С. 7.
17. Геєць В. М. Політика економічного зростання на основі розширення внутрішнього споживання та її наслідки / В. М. Геєць // Фінанси України. – 2007. - №9. – С. 14-33.
18. Герасимчук З. В. Фінансова політика сталого розвитку регіону : монографія / З. В. Герасимчук, І. М.Вахович, І. М.Камінська. – Луцьк: Надстир'я, 2006. – 220 с.

19. Державна фінансова політика та прогнозування доходів бюджету України / М. Я. Азаров, Ф. О. Ярошенко, Т. І. Єфименко та ін. - К.: НДФІ, 2004. – 712 с.
20. Державні фінанси в розвиткових країнах, пер. з англійської. – К.: “К.І.С.”, 2006. – 400 с.
21. Державні фінанси в транзитивній економіці: навч. посіб. / Карлін М. І., Горбач Л. М., Новосад Л. М. та ін. – К.: Кондор, 2003. – 220 с.
22. Дрозд І. К. Державний фінансовий контроль / І. К. Дрозд, В. Р. Шевчук. – К., 2007. – 304 с.
23. Длугопольський О. В. Теорія економіки державного сектора: навчальний посібник / О. В. Длугопольський. – К.: “ВД Професіонал”. - 2008. – 592 с.
24. Дубровський В. Закон непередбачуваних наслідків / В. Дубровський // Дзеркало тижня. – 2013. – 8 червня. – С. 7.
25. Затонацька Т. Г. Впровадження середньострокового бюджетного планування як інструмент підвищення ефективності бюджетних видатків / Т. Г. Затонацька, М. М. Лаврентьєв // Фінанси України. – 2007. - №11. – С. 4-12.
26. Івашко О. А. Фінансові системи Австралії, країн та залежних територій Океанії : Навч. посібник / М. І. Карлін, О. А. Івашко. – Луцьк : Волин. мистецька агенція “Терен”, 2012. – 180 с.
27. Івашко О. А. Фінансові системи країн Африки : Навч. посібник / М. І. Карлін, О. А. Івашко. – Луцьк : Волин. мистецька агенція “Терен”, 2012. – 236 с.
28. Івашко О. А. Теорія фінансів: навчальний посібник / О. А. Івашко. – Луцьк «Вежа-Друк», 2014. – 404 с.
29. Карлін М. І. Фінанси зарубіжних країн: навч. посіб. / М. І. Карлін. – К.: Кондор, 2004 – 384 с.
30. Карлін М. І. Фінанси України та сусідніх держав: навч. посіб. / М. І. Карлін. – К.: Знання, 2007. – 589 с.
31. Карлін М. І. Бюджетна система України: навч. посіб. / М. І. Карлін. – К.: Знання, 2008. – 428 с.
32. Карлін М. І. Фінансова система України: навч. посіб. / М. І. Карлін. – К.: Знання, 2007. – 324 с.
33. Карлін М. І. Державні фінанси України: навч. посіб. / М. І. Карлін. – К.: Знання, 2008. – 348 с.
34. Карлін М. І. Фінансова система сучасної Польщі: навч. посіб. / М. І. Карлін. – Луцьк: ВАТ “Волинська обласна друкарня”, 2008. – 120 с.
35. Карлін М. І. Фінансові системи країн Центрально – Східної Європи: Навч. посіб. // М. І. Карлін, І. О. Балак. – Луцьк: Надстир’я, 2012. – 500 с.
36. Кириленко О. П. Фінанси (теорія і вітчизняна практика): навч. посібник / О. П. Кириленко. – Тернопіль: Астон, 2002. – 284 с.
37. Косолапов А. И. Специальный налоговый режим для малого бизнеса / А. И. Косолапов // Финансы. – 2006. - №2. – с. 35 – 38.
38. Кравченко В. І. Місцеві фінанси України / В. І. Кравченко. – К.: Знання, 1999. – 487 с.



- 39.Крисоватий А. І. Теоретико-організаційні детермінанти та практика реалізації податкової політики в Україні . монографія / А. І. Крисоватий. – Тернопіль: Карт-бланш, 2005. – 371 с.
- 40.Крупка М. І. Фінансово-кредитний механізм інноваційного розвитку економіки України : монографія. / М. І. Крупка. – Львів: Вид. центр ЛНУ ім. І Франка, 2001. – 608 с.
- 41.Лібанова Е. М. Трансформація державної соціальної політики в контексті забезпечення конкурентоспроможності української економіки / Е. М. Лібанова //Фінанси України. – 2007. - №9. – С. 34-41.
- 42.Лютий І. О. Грошово-кредитна політика в умовах перехідної економіки / І. О. Лютий. – К.: Артек, 1999. – 320 с.
- 43.Марчак Д. «Домашнє завдання» МВФ для Києва / Д. Марчак // Дзеркало тижня. – 13. – грудня – С. 6.
- 44.Медведєв Ю. Б. Фінансове забезпечення Збройних Сил України в умовах реформування / Ю. Б. Медведєв, І. М. Семеніхін, О. П. Голота // Фінанси України. – 2006. - №1. – С. 5-8.
- 45.Медведчук Н. А. Підходи до фінансування культури у Польщі на тлі загальноєвропейської культурної політики / Н. А. Медведчук // Науковий вісник ВДУ. Історичні науки. 2007. - №1. – с. 69 – 74.
- 46.Невидиме пальне // Український тиждень. – 2015. - № 3. – С. 42 -43.
- 47.Пасічник Ю. В. Бюджетна система України та зарубіжних країн / Ю. В. Пасічник. - К.: Знання-Прес, 2002. – 464 с.
- 48.Пасічник Ю.В. Бюджетний потенціал економічного зростання в Україні: монографія / Ю. В. Пасічник. – Донецьк: ТОВ “Юго-Восток, ЛТД“, 2005. – 642 с.
- 49.Петренко П. Рахункова палата України: нові виклики і проблеми державного фінансового контролю / П. Петренко // Голос України. – 2008. – 14.03. – С. 11.
- 50.Податок на додану вартість та прогнозування його надходжень до бюджету: монографія / М.Я. Азаров, Ф.О. Ярошенко, Т.І. Єфименко та ін. – К.: НДФІ, 2004. – 344 с.
- 51.Полозенко Д. В. Фінансове забезпечення загальноосвітніх закладів та шляхи його вдосконалення / Д. В. Полозенко // Фінанси України. – 2007. - №10. – С. 27-33.
- 52.Про Державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України. Закон України // Голос України. – 2008. – 4 січня. – С. 11-24.
- 53.Рябошлик В. Як здолати корупційний ПДВ / В. Рябошлик // Дзеркало тижня. – 2008 - 5.04. – С. 11.
- 54.Семеніхін І. М. Фінансове забезпечення збройних сил в умовах трансформації економіки України. Автореф. дис. канд. економ. наук – К.: КНУ ім. Т. Шевченка, 2004. – 20 с.
- 55.Симоненко В. К. Пятилетки независимости. Экономическое ссе / В. К. Симоненко. – К.: Знання, 2007. – 544 с.

- 56.Слухай С. Міжбюджетні трансферти у постсоціалістичних країнах: від теорії до реалій / С. Слухай. - К.: Артек, 2002. – 279 с.
- 57.Стукало Н. В. Деякі аспекти формування фінансової політики України в умовах глобалізації / Н. В. Стукало // Фінанси України. – 2006. - № 1. – с. 24-33.
- 58.Ткаченко Н. М. Податкові системи країн світу та України. Облік і звітність: навч. посіб. / Н. М. Ткаченко, Т. М.Горова, Н. О.Єльченко. – К.: Алерта, 2004. – 554 с.
- 59.Шавалюк Л. З миру по нитці / Л. Шавалюк //Український тиждень. - № 1 - 2014. – С. 14 - 15.
- 60.Шавалюк Л. Полювання на гривню / Л. Шавалюк // Український тиждень. – 2015. - № 4. – С. 12 – 14.
- 61.Bien W. Zarzadzanie finansami przedsektorstwa. – Warszawa: Difin, 2001. – 337 s.
- 62.Norgaard O. Economic Institution and Democratic Reform: A Comparative Analysis of Post-Communist Countries.-London.-2000.
- 63.Laffer A. B., Seymour J.P. The Economics of the Tax Revolt. New York, 1979.
- 64.Owsiak S. Finanse publiczne. Teoria i praktyka. Warszawa, WNPWN,2001. – 562 s.
- 65.Finanse / Redakcja naukowa Jan Zarzecki.-Bialystok, WSE, 2000. Tom 1,2.
- 66.[www.president.gov.ua](http://www.president.gov.ua)
- 67.[www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua)
- 68.[www.kmu.gov.ua](http://www.kmu.gov.ua)
- 69.[www.rada.kiev.ua](http://www.rada.kiev.ua)
- 70.[www.minfin.gov.ua](http://www.minfin.gov.ua)
- 71.[www.me.gov.ua](http://www.me.gov.ua)
- 72.[www.ukrstat.gov.ua](http://www.ukrstat.gov.ua)
- 73.[www.guboz.gov.ua](http://www.guboz.gov.ua)
- 74.[www.bank.gov.ua](http://www.bank.gov.ua)
- 75.[www.rainbow.gov.ua](http://www.rainbow.gov.ua)
- 76.[www.uceps.com.ua](http://www.uceps.com.ua)

*Для нотаток*

Навчальне видання

**Карлін** Микола Іванович

**Івашко** Олена Анатоліївна

# **Політика і економіка**

*Навчальний посібник*

Друкується в авторській редакції

Технічний редактор І. С. Савицька

Формат 60x84 <sup>1</sup>/<sub>16</sub>. Обсяг 12,32 ум. друк. арк., 12,24 обл.-вид. арк.

Наклад 300 пр. Зам. 206. Видавець і виготовлювач – Вежа-Друк  
(м. Луцьк, вул. Бойка, 1, тел. (0332) 29-90-65).

Свідоцтво Держ. комітету телебачення та радіомовлення України  
ДК № 4607 від 30.08.2013 р.