

А. М. Соколовська

**ФІСКАЛЬНА ПОЛІТИКА В УКРАЇНІ
ТА ЇЇ МАКРОЕКОНОМІЧНІ НАСЛІДКИ**

Розкрито особливості фінансової політики в Україні у 2010—2014 рр. Встановлено, що вони є результатом поєднання заходів фінансової експансії та рестрикції замість політики фінансової консолідації, реалізації котрої вимагали макроекономічна ситуація й фінансові дисбаланси. Обґрунтовано, що в умовах як відновлення, так і стагнації економіки держава проводила стимулюючу бюджетну політику, котра супроводжувалася зростанням державних видатків та погіршенням їхньої структури, що проявилось у значному зменшенні частки видатків на економічну діяльність та її збільшенні на державне управління, соціальний захист і соціальне забезпечення населення. Зазначені зміни структури державних видатків посилювали деформації структури сукупного попиту в бік споживання та на шкоду його інвестиційній складовій, що створило передумови для погіршення економічної динаміки в країні. До аналогічних макроекономічних наслідків призвела й гібридна податкова політика, яка супроводжувалася збільшенням податкового навантаження на платників за рахунок податків на споживання, що зростали не так унаслідок підвищення їхніх ставок, як через переоплати податку, котрі негативно впливають на суб'єктів господарювання. З'ясовано, що такі переоплати призвели до зниження фінансового потенціалу податків, звели нанівець вплив заходів податкового стимулювання, стали важливим фактором гальмування економічних процесів та погіршення інвестиційного клімату в країні. Показано резерви фінансової консолідації в Україні за рахунок зміни бюджетної політики, що має стати передумовою реформування податкової системи.

Ключові слова: податкова політика, бюджетна політика, видатки бюджету, державне навантаження на економіку.

Табл. 5. Літ. 10.

А. М. Соколовская

**ФИСКАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА В УКРАИНЕ
И ЕЕ МАКРОЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПОСЛЕДСТВИЯ**

Раскрыты особенности фискальной политики в Украине в 2010—2014 гг. Установлено, что они являются результатом сочетания мер фискальной экспансии и рестрикции вместо политики фискальной консолидации, реализации которой требовали макроекономическая ситуация и фискальные дисбалансы. Обосновано, что в условиях как оживления, так и стагнации экономики государство проводило стимулирующую бюджетную политику, сопровождавшуюся ростом государственных расходов и ухудшением их структуры, что проявилось в значительном уменьшении доли расходов на экономическую деятельность и ее увеличении на государственное управление, социальную защиту и социальное обеспечение населения. Отмеченные изменения структуры государственных расходов усилили деформации структуры совокупного спроса в сторону потребления и во вред его инвестиционной составляющей, что создало предпосылки для ухудшения экономической динамики в стране. К аналогичным макроекономическим последствиям привела и гибридная налоговая политика, сопровождавшаяся увеличением налоговой нагрузки на плательщиков за счет налогов на потребление, которые росли не столько в результате повышения их ставок, сколько за счет переплат налога, отрицательно влияющих на субъектов хозяйствования. Выяснено, что такие переплаты привели к снижению фискального потенциала налогов, свели на нет влияние мер налогового стимулирования, стали важным фактором торможения экономических процессов и ухудшения инвестиционного климата в стране. Показаны резервы фискальной консолидации в Украине за

© Соколовська А. М., 2014

счет изменения бюджетной политики, что должно стать предпосылкой реформирования налоговой системы.

Ключевые слова: налоговая политика, бюджетная политика, расходы бюджета, государственная нагрузка на экономику.

Alla Sokolovska

FISCAL POLICY IN UKRAINE AND ITS MACROECONOMIC IMPLICATIONS

The features of fiscal policy in Ukraine in 2010-2014 have been revealed. It was determined that they were resulted by a combination of fiscal expansion and restriction, instead of fiscal consolidation policy, which implementation was required by macroeconomic conditions and fiscal imbalances. As well, it was proved that both in terms of recovery and in a state of stagnation the Ukrainian economy was conducting stimulatory fiscal policy, which was accompanied by a growth of government spending and a deterioration of their structure, which affected the significant decrease in the share of expenditures on economic activity and simultaneous growth of the share of expenditures on public administration, social security and welfare of the population. Those changes in the structure of public spending have strengthened deformation of the structure of an aggregate demand toward consumption and to the detriment of its investment constituent, that paved the way for worsening economic dynamics in the country. The similar macroeconomic effects were caused by a hybrid tax policy, which was accompanied by increased tax burden on taxpayers by taxes on consumption, which had increased not only due to increasing their rates, but more as a result of overpayments of tax that negatively affected the entities. It was established that such overpayments had reduced the tax fiscal potential, had wiped out the impact of fiscal stimulus measures, had become an important inhibition factor of economic processes and deterioration of an investment climate in the country. It was disclosed the reserves of the fiscal consolidation in Ukraine due to changes in fiscal policy, which should be a prerequisite for the tax system reformation.

Keywords: tax policy, budget policy, budget expenditures, government burden on the economy.

JEL classification: H20, H21, H61, H68.

Якщо реформа вітчизняної податкової системи у Стратегії-2020 віднесена до першочергових, то необхідність глибоких змін у бюджетній політиці не входить до числа пріоритетів. Між тим фіскальні дисбаланси в Україні спричинені не так недоліками її податкової системи, як особливостями бюджетної політики та деформацією її взаємозв'язку з податковою політикою. Щоб з'ясувати вплив бюджетної політики на фіскальні дисбаланси, розглянемо динаміку і структуру державних видатків в Україні у 2010—2013 рр.

Після кризового 2009 р., коли проводилася політика фіскальної консолідації, що супроводжувалася зменшенням державних видатків на 0,6 %, в умовах як відновлення, так і стагнації економіки держава проводила стимулюючу бюджетну політику. При цьому в 2010 і 2012 рр. державні видатки зростали вищими темпами, ніж номінальний ВВП, унаслідок чого їхня частка у ВВП досягла рекордного на даному часовому інтервалі рівня — 34,9 %, майже не змінившись у 2013 р. (табл. 1). Збільшилося й загальне державне навантаження на економіку, розраховане за видатками сектору загальнодержавного управління (видатки зведеного бюджету плюс видатки Пенсійного фонду та фондів соціального страхування), сягнувши у 2013 р. 50,3 % ВВП.

Під час кризи економія на державних видатках забезпечувалася за рахунок видатків на оборону, громадський порядок і безпеку, економічну

Таблиця 1. Доходи й видатки зведеного бюджету України

Показник	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Доходи, млн грн	297 845,0	272 967,0	314 506,3	398 553,6	445 525,3	442 743,0
Темпи зростання, %	135,4	91,6	115,2	126,7	111,8	99,4
% ВВП	31,4	29,9	29,1	30,6	31,6	30,4
Видатки, млн грн	309 216,0	307 399,4	377 842,8	416 853,6	492 454,7	505 791,9
Темпи зростання, %	136,8	99,4	122,9	110,3	118,1	102,7
% ВВП	32,6	33,7	34,9	32,0	34,9	34,8
Дефіцит/профіцит, млн грн	-14 124,5	-37 258,1	-64 684,9	-23 057,9	-50 785,7	-63 591,3
% ВВП	-1,5	-4,1	-6,0	-1,8	-3,6	-4,4
Номінальний ВВП, млн грн	948 056,0	913 345,0	1 082 569,0	1 302 079,0	1 411 238,0	1 454 931,0
Темпи зростання, %	131,9	96,3	118,5	120,3	108,4	103,1

Джерело: розраховано за даними Державної служби статистики України (<http://www.ukrstat.gov.ua>) та Державної казначейської служби України (<http://www.treasury.gov.ua>).

діяльність, житлово-комунальне господарство та охорону навколишнього природного середовища (табл. 2). У наступні роки видатки на виконання всіх функцій держави зростали, за винятком видатків на житлово-комунальне господарство (2010 і 2013 рр.), духовний і фізичний розвиток (2011 р.), економічну діяльність (2013 р.). Варто зауважити, що, по-перше, темпи зростання видатків зведеного бюджету за шість років (163,6 %) перевищили аналогічний показник його доходів (148,6 %) і ВВП (153,5 %), а це свідчить про формування надмірного державного навантаження на економіку, яке не могло не призвести до погіршення стану державних фінансів; по-друге, з усіх видів видатків лише видатки на виконання загальнодержавних функцій та соціальний захист і соціальне забезпечення населення впродовж усього періоду (за винятком 2011 р.) зростали вищими темпами, ніж ВВП, тобто їхня динаміка не відповідала економічним можливостям держави. При цьому за шість років видатки на виконання загальнодержавних функцій подвоїлися (за рахунок збільшення в 7,8 раза видатків на обслуговування боргу) та майже подвоїлися видатки на соціальний захист і соціальне забезпечення населення, тоді як видатки на економічну діяльність та житлово-комунальне господарство скоротилися, наслідком чого стало погіршення структури державних видатків, котре свідчить про реалізацію в Україні не просто стимулюючої бюджетної політики, а саме політики стимулювання споживчого попиту.

Порівняльний аналіз частки державних видатків на виконання окремих функцій у ВВП в Україні та країнах ЄС допоміг встановити дві найбільші розбіжності в їхній структурі, які стосуються гіпертрофованої частки у ВВП видатків на соціальний захист і порівняно низької частки видатків на економічну діяльність. Зокрема, державні видатки на соціальний захист і соціальне

Таблиця 2. Видатки зведеного бюджету України за функціональною класифікацією

Показник	Темп зростання, % до попереднього року						Частка видатків у ВВП, %					
	2009	2010	2011	2012	2013	2008–2013	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Загальнодержавні функції	107,5	135,4	111,1	109,5	113,0	200,0	3,3	3,6	4,1	3,8	3,9	4,2
Оборона	82,4	117,4	116,7	109,4	102,4	126,4	1,2	1,1	1,0	1,0	1,0	1,0
Громадський порядок, безпека та судова влада	89,9	118,4	113,2	112,4	107,4	145,5	2,9	2,7	2,7	2,5	2,6	2,7
Економічна діяльність	77,5	110,3	130,3	109,2	81,4	98,9	5,4	4,4	4,0	4,4	4,4	3,5
Охорона навколишнього середовища	91,8	113,1	135,5	136,2	105,6	202,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,4	0,4
Житлово-комунальне господарство	83,6	72,4	159,8	231,1	38,4	85,9	0,9	0,8	0,5	0,7	1,4	0,5
Охорона здоров'я	109,0	122,4	109,4	119,4	105,3	183,5	3,5	4,0	4,1	3,8	4,1	4,2
Духовний і фізичний розвиток	105,2	138,4	93,3	126,8	100,2	172,6	0,8	0,9	1,1	0,8	1,0	0,9
Освіта	109,5	119,5	108,1	117,7	103,9	173,1	6,4	7,3	7,4	6,6	7,2	7,3
Соціальний захист та соціальне забезпечення	106,4	132,7	100,9	118,8	115,8	195,8	7,8	8,6	9,7	8,1	8,9	10,0
Всього	99,4	122,9	110,3	118,1	102,7	163,6	32,6	33,7	34,9	32,0	34,9	34,8

Джерело: розраховано за даними Державної казначейської служби України (<http://www.treasury.gov.ua>).

забезпечення в Україні¹ (24 % ВВП у 2012 р. та 25,5 % у 2013 р.) були вищими за їх середній рівень не лише в країнах — нових членах ЄС (13,9 %), а й у розвинутих (20,5 %), та фактично встановилися на рівні таких держав, як Данія, Франція і Фінляндія (табл. 3).

Левову частку у структурі державних видатків на соціальний захист і соціальне забезпечення в Україні становлять видатки на соціальний захист пенсіонерів. Їхня частка, профінансована лише за рахунок зведеного бюджету, збільшилася протягом 2008—2013 рр. удвічі та дорівнювала у 2013 р. 6 % ВВП, а з урахуванням видатків Пенсійного фонду — 19,5 %. Утім, видатки на соціальний захист людей похилого віку переважають також у структурі видатків на соціальний захист у країнах ЄС. Зокрема, у 2012 р. вони становили 10,7 % у середньому по ЄС-15 та 7 % у середньому по ЄС-13 (розраховано за [1]). Проте в жодній із країн ЄС частка цих видатків у ВВП не сягнула такого рівня, як в Україні, що, на нашу думку, є наслідком порівняно низького рівня пенсійного віку й нереформованості системи пенсійного забезпечення.

Частка видатків зведеного бюджету на економічну діяльність у ВВП в Україні протягом 2008—2012 рр. зменшилася з 5,4 до 4,4 % (у 2013 р. — 3,5 %) та була нижчою за середній рівень (4,8 %) по країнах — нових членах ЄС (див. табл. 3). Враховуючи те, що внаслідок корупції значна частина бюджетних коштів не доходить до безпосередніх виробників, середній рівень ефективної державної підтримки національної економіки у 2008—2013 рр. був набагато нижчим за середній рівень її номінальної підтримки, який становив 4,4 % ВВП.

Скорочення видатків на економічну діяльність у поєднанні з низькою часткою державних інвестицій у ВВП, котра протягом 2008—2013 рр. не перевищувала 1,2 % та була однією з найменших серед постсоціалістичних країн Європи, де протягом останніх років спостерігалось істотне зростання державних інвестицій у основний капітал (до 4 % ВВП і вище), негативно вплинуло на економічні процеси. Зазначений вплив, на нашу думку, мав місце, незважаючи на те, що згідно із сучасними уявленнями, державні видатки на економічну діяльність належать до непродуктивних [2], тобто таких, які не впливають або майже не впливають на збільшення факторів виробництва чи сукупну факторну продуктивність [3], а отже, на економічне зростання². Такий

¹ З метою порівнянності частки у ВВП державних видатків на соціальний захист і соціальне забезпечення з показниками країн ЄС до відповідної суми видатків зведеного бюджету ми додали видатки Пенсійного фонду України та фондів соціального страхування (без урахування повторного рахунку, тобто вилучивши із суми видатків Пенсійного фонду видатки, профінансовані за рахунок державного бюджету й надходжень із інших соціальних фондів).

² Кваліфікація державних видатків на економічну діяльність як непродуктивних пояснюється кількома причинами: 1) наявністю викривленого механізму розподілу видатків між тими, хто отримує бюджетні кошти, що не відповідає пропорційним обсягам створення такими економічними агентами товарів і послуг у економіці. Зазначені викривлення посилюються в умовах корупції, коли підставою для участі в розподілі “бюджетного пирога” стає не суспільне значення продукції, виробленої певним економічним агентом, або його здатність, розвиваючи власне виробництво, генерувати імпульси до піднесення суміжних видів економічної діяльності, а його наближення

Таблиця 3. Загальнодержавні видатки за функціональною класифікацією в 2012 р. у країнах ЄС, % ВВП

Країна	Всього	Загально-державні послуги	Оборона	Громадський порядок і безпека	Економічні відносини	Захист навколишнього середовища	Домашні й комунальні служби	Здоров'я	Рекреація, культура та релігія	Освіта	Соціальний захист
Бельгія	55,0	8,1	1,0	1,9	7,0	0,7	0,4	8,1	1,3	6,3	20,3
Болгарія	35,7	3,7	1,1	2,3	5,1	0,7	1,0	4,6	0,8	3,5	12,8
Чехія	44,5	5,0	0,9	1,8	5,6	1,4	0,7	7,8	2,7	4,8	13,8
Данія	59,4	9,0	1,5	1,1	3,7	0,4	0,4	8,6	1,7	7,9	25,2
Німеччина	44,7	6,1	1,1	1,6	3,4	0,6	0,5	7,0	0,8	4,3	19,4
Естонія	39,5	3,6	1,9	2,1	4,5	0,9	0,7	5,1	1,7	6,4	12,6
Ірландія	42,6	5,8	0,4	1,7	3,6	0,8	0,8	7,1	0,8	5,2	16,4
Греція	53,7	13,8	2,4	1,8	3,2	0,6	0,2	5,8	0,6	4,1	21,2
Іспанія	47,7	6,1	1,0	2,1	7,7	0,8	0,4	6,2	1,3	4,5	17,7
Франція	56,6	5,9	1,9	1,8	3,7	1,1	1,9	8,3	1,4	6,1	24,4
Хорватія	45,7	7,1	1,5	2,6	5,3	0,4	0,4	9,2	1,2	5,0	13,1
Італія	50,6	9,1	1,4	1,9	3,4	0,9	0,7	7,3	0,7	4,2	21,0
Кіпр	45,8	12,4	1,9	2,2	3,1	0,3	2,3	3,3	1,1	6,7	12,4
Латвія	36,5	4,5	0,9	1,8	5,3	0,7	1,2	3,9	1,5	5,5	11,2
Литва	36,1	4,3	1,0	1,8	3,3	0,9	0,2	5,9	0,8	5,6	12,1
Люксембург	44,3	4,9	0,4	1,1	4,4	1,3	0,8	5,1	1,8	5,4	19,2
Угорщина	48,7	9,0	0,8	2,0	6,2	0,7	0,9	5,3	1,9	4,8	17,1
Мальта	43,1	6,6	0,7	1,5	5,2	1,5	0,4	5,8	0,9	5,9	14,6
Нідерланди	50,4	5,4	1,3	2,1	5,3	1,7	0,6	8,9	1,7	5,8	17,6
Австрія	51,7	6,7	0,7	1,5	5,8	0,5	0,6	7,9	1,0	5,6	21,4
Польща	42,2	5,9	1,2	1,7	4,7	0,6	0,8	4,6	1,2	5,5	16,1
Португалія	47,4	9,1	1,1	1,8	2,8	0,5	0,6	6,1	1,0	5,7	18,8
Румунія	36,7	4,9	0,7	2,2	6,2	0,8	1,1	3,1	1,0	3,0	13,6
Словенія	48,1	5,8	1,1	1,8	3,9	0,7	0,8	7,0	1,8	6,4	18,9
Словаччина	37,8	6,0	1,0	2,4	3,5	0,9	0,8	6,2	1,0	3,8	12,1
Фінляндія	56,7	7,4	1,6	1,5	4,9	0,3	0,5	8,2	1,3	6,3	24,8
Швеція	52,0	7,2	1,4	1,4	4,4	0,3	0,7	7,1	1,1	6,8	21,4
Великобританія	48,1	5,8	2,4	2,4	2,8	0,9	0,8	8,0	1,0	6,1	18,0
У середньому											
ЄС-28	46,5	6,8	1,2	1,9	4,6	0,8	0,8	6,5	1,3	5,4	17,4
ЄС-15	50,7	7,4	1,3	1,7	4,4	0,8	0,7	7,3	1,2	5,6	20,5
ЄС-13	41,6	6,1	1,1	2,0	4,8	0,8	0,9	5,5	1,4	5,1	13,9

Джерело: Connecting Research and Researchers [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://orcid.org/0000-0001-9123-0642elibrary.ru>.

до владних структур; 2) недостатньою зацікавленістю суб'єктів господарювання, котрі одержують фінансування за рахунок різних програм економічного спрямування, в ефективному використанні ресурсів виробництва та формуванні економічного ставлення до споживання бюджетних коштів; 3) стримування державними програмами економічного спрямування загальної тенденції конкурентного виробництва до пошуку джерел інноваційного розвитку; 4) привласненням частини бюджетних коштів групами впливу, що може зумовити відносне чи абсолютне зростання витрат на виконання бюджетних програм без зміни їхньої результативності (див.: Mitchell D. The Impact of Government Spending on Economic Growth / D. Mitchell // The Heritage Foundation. — 2005. — № 1831 (3). — 18 p.; Krueger A. O. Government Failures in Development / A. O. Krueger // Journal of Economic Perspectives. — 1990. — Vol. 4, No. 3. — P. 9—23).

негативний вплив посилюється в умовах підвищення загального державного навантаження на економіку, яке перешкоджає збільшенню чистих приватних заощаджень та інвестицій за рахунок власних коштів підприємств і організацій, не даючи змоги компенсувати зменшення державних коштів зростанням приватних фінансових ресурсів на розвиток економіки.

Лева частка державних коштів, спрямованих на підтримку економіки, йде на транспорт, передусім на розвиток дорожнього господарства — 1,1 % ВВП, паливно-енергетичний комплекс, зокрема вугільну галузь та інші галузі з видобутку твердого палива — 1,0 % ВВП, і сільське господарство — 0,5 % ВВП. При цьому в 2008—2013 рр. на тлі скорочення державних видатків на економічну діяльність загалом державна підтримка вугільної галузі збільшилася вдвічі, дорожнього господарства — на 59,9 %, тоді як сільського господарства зменшилася на 22,5 % (табл. 4). Високий рівень підтримки паливно-енергетичного комплексу відрізняє структуру державних видатків на економічну діяльність в Україні від їхньої структури в країнах ЄС, де зазначений напрям не належить до пріоритетних.

На тлі зменшення державних видатків на економічну діяльність їх збільшення на соціальний захист і соціальне забезпечення населення випереджальними порівняно з економічною динамікою темпами поглибило деформації структури сукупного попиту в бік споживання, у т. ч. призвело до підвищення споживчим попитом населення темпів зростання ВВП. Особливої гостроти такі деформації набули у 2010—2012 рр., коли за середньорічного темпу приросту реального ВВП у 3,2 % кінцеві споживчі витрати домашніх господарств у постійних цінах 2007 р. збільшувалися в середньому на 10,6 % (розраховано за [4, с. 22; 5]). Аналогічна ситуація спостерігалася й у 2013 р., коли за нульового приросту реального ВВП споживчий попит домогосподарств підвищився в реальному вимірі на 7,8 % [6]. При цьому внаслідок невідповідності пропозиції вітчизняних товарів і послуг попиту його стрімке збільшення супроводжувалося формуванням загального дефіциту зовнішньоторговельного балансу. Відтак зростання державних видатків за умови погіршення їхньої структури, зокрема зменшення частки видатків на розвиток економіки та зростання їх частки на соціальний захист і соціальне забезпечення населення, призвело до руйнування підґрунтя стійкого економічного зростання в країні.

Стимулююча бюджетна політика (політика стимулювання споживчого попиту) в 2010—2014 рр. доповнювалася гібридною податковою політикою, що ґрунтувалася на поєднанні інструментів податкового стимулювання, головним чином поетапного зниження ставки податку на прибуток та розширення системи податкових пільг, із інструментами податкового фіскалізму (фіскальної консолідації за рахунок зростання податкових надходжень державного бюджету).

Таблиця 4. Видатки зведеного бюджету на виконання окремих функцій, млн грн

Видатки	2008	2012	2013	Темпи зростання 2008—2013 рр., %
Загальнодержавні функції	30 829,2	54 590,2	61 659,9	200,0
Вищі органи державного управління, органи місцевої влади та місцевого самоврядування, фінансова й зовнішньополітична діяльність	20 551,5	20 788,4	21 655,7	105,4
У т. ч. вищі органи державного управління, органи місцевої влади та місцевого самоврядування	10 074,5	12 083,0	12 794,8	127,0
фінансова та фінансова діяльність	9 593,0	7 344,2	7 689,8	80,2
зовнішньополітична діяльність	884,0	1 361,1	1 171,2	132,5
Інші загальні функції державного управління	3 230,1	2 800,7	2 955,6	91,5
У т. ч. управління системою державної служби	24,8	21,9	19,1	77,0
загальнодержавне планування та статистика	655,1	777,9	819,1	125,0
інша діяльність у сфері державного управління	2 550,1	2 000,9	2 117,5	83,0
Фундаментальні та прикладні дослідження й розробки у сфері державного управління	2 550,5	3 694,7	3 717,3	145,7
Проведення виборів і референдумів	96,2	2 050,6	159,2	165,5
Обслуговування боргу	4 264,8	25 191,4	33 172,1	777,8
Соціальний захист та соціальне забезпечення	74 069,7	125 306,9	145 062,4	208,0
Соціальний захист на випадок непрацездатності	3 155,4	6 604,8	7 682,3	243,5
Соціальний захист пенсіонерів	42 648,4	68 279,6	87 263,7	204,6
Соціальний захист ветеранів війни та праці	3 924,5	5 273,3	4 887,1	124,5
Соціальний захист сім'ї, дітей і молоді	11 576,9	29 877,9	35 710,8	308,5
Соціальний захист безробітних	9,5	397,1	254,2	26 757,9
Допомога у вирішенні житлового питання	2 018,9	3 601,4	2 681,3	132,8
Соціальний захист інших категорій населення	10 012,9	10 324,2	5 737,0	57,3
Фундаментальні й прикладні дослідження та розробки у сфері соціального захисту	23,2	21,5	20,7	89,2
Інша діяльність у сфері соціального захисту	699,7	927,1	825,2	117,9
Економічна діяльність	51 322,4	62 377,4	50 757,8	98,9
Сільське господарство	8 918,4	6 659,9	6 914,2	77,5
Лісове господарство та мисливство	567,6	639,9	637,3	112,3
Рибне господарство	144,6	186,5	153,6	106,2
Паливно-енергетичний комплекс	15 484,0	17 448,5	15 421,5	99,6
У т. ч. вугільна галузь та інші галузі з видобутку твердого палива	7 227,8	12 835,7	15 020,2	207,8
нафтогазова галузь	7 480,9	4 078,4	32,3	231,6 разів
електроенергетична галузь	413,6	305,9	242,6	58,6
інші галузі паливно-енергетичного комплексу	361,9	228,4	126,4	34,9
Інша промисловість та будівництво	728,2	1 249,7	505,5	69,4
У т. ч. промисловість з видобутку рудних і нерудних корисних копалин	43,3	123,9	82,4	190,3
обробна промисловість	99,6	261,6	17,8	17,9
будівництво	123,9	168,3	206,6	166,7
відтворення мінерально-сировинної бази	461,4	695,9	198,7	43,1
Транспорт	14 002,5	16 700,9	17 893,2	127,8
У т. ч. дорожнє господарство	10 245,2	15 614,6	16 385,5	159,9
Зв'язок, телекомунікації та інформатика	168,4	200,3	185,6	110,2
Інші галузі економіки	1 110,0	6 996,3	1 100,8	99,2

Джерело: складено й розраховано за даними Державної казначейської служби України (<http://www.treasury.gov.ua>).

Розглянемо, які інструменти податкового фіскалізму фактично застосовувались останніми роками та якими були макроекономічні наслідки їх використання.

Порівняльний аналіз структури податкового навантаження у 2008 р. і 2011—2012 рр., коли воно встановилося практично на одному рівні, проте за різної законодавчої бази — до та після прийняття Податкового кодексу України, свідчить, що в 2011—2012 рр. у формуванні податкового навантаження помітнішу роль стали відігравати три податки — акцизний, екологічний і податок на додану вартість (табл. 5). Якщо навантаження екологічного й акцизного податків зросло в результаті збільшення їхніх ставок, тобто реалізації намірів законодавця (хоча реакція платників на підвищення ставок акцизного податку не була адекватною очікуванням і розрахункам законодавця), то наміру посилити навантаження ПДВ законодавець не мав (за винятком норм, спрямованих на звільнення від цього податку операцій постачання зернових і технічних культур, окрім їх першого постачання, наслідком яких стало позбавлення експортерів права на відшкодування). Частка ПДВ у ВВП могла зрости внаслідок дії трьох факторів: 1) розширення бази податку (на що вказує збільшення частки кінцевих споживчих витрат у ВВП із 61,4 % у 2008 р. до 66,5 і 68,2 % у 2011 та 2012 рр. відповідно); 2) зменшення масштабів ухилення від його сплати і зловживань на відшкодуванні (що спостерігалось в окремих галузях економіки); 3) нарощення державної заборгованості з відшкодування податку (у 2013 р. унаслідок дії цього фактора фіскальна ефективність ПДВ підвищилася з 7,65 до 8,82 % ВВП).

Роль податку на прибуток підприємств у формуванні податкового навантаження очікувано зменшилася (внаслідок передбаченого Податковим кодексом України зниження ставки податку), а податку на доходи фізичних осіб спочатку зменшилася, потім, у 2011 р., дещо зросла, проте не перевищила рівень пореформеного 2008 р., що свідчить про відсутність належної реакції платників на перехід від пропорційного до малопрогресивного податку. Така реакція з'явилася лише в 2013 р., з часовим лагом у два роки, коли частка податку на доходи фізичних осіб у ВВП перевищила рівень і 2010, і 2008 рр.

Загалом тенденції розвитку оподаткування у 2008—2012 рр. вказують на перенесення податкового навантаження з доходів на споживання, яке теоретично не повинне було чинити негативний вплив на економічні процеси. Проте на практиці такий вплив мав місце, оскільки податкове навантаження на споживання зростало внаслідок не так підвищення ставок податків (останнє здебільшого лягає на плечі споживачів), як переплат податку, котрі негативно позначаються на суб'єктах господарювання.

У 2013 р. знизилася фіскальна ефективність більшості бюджетоутворювальних податків, а саме: податку на прибуток підприємств, ПДВ, акцизного податку, що не могло не відобразитися на загальному податковому

Таблиця 5. Частка надходжень основних бюджетоутворювальних податків у ВВП України в 2008—2013 рр., %

Показник	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Податок на доходи фізичних осіб	4,83	4,49	4,71	4,62	4,83	4,96
Податок на прибуток підприємств	5,05	3,62	3,73	4,23	3,95	3,78
ПДВ	9,71	9,26	7,97	9,99	9,84	8,82
у т. ч. з вироблених в Україні товарів	4,75	5,03	4,95	5,85	5,87	5,86
з увезених товарів	8,54	8,01	6,78	7,37	7,21	6,62
Бюджетне відшкодування	3,63	3,78	3,76	3,29	3,26	3,71
Акцизний податок	1,35	2,37	2,62	2,61	2,72	2,52
Мито	1,28	0,73	0,82	0,90	0,93	0,92
Рентні платежі	1,09	0,84	0,88	1,29	0,95	0,10
Плата за користування надрами	0,13	0,15	0,14	0,21	0,23	0,98
Сума рентних платежів та плати за користування надрами*	1,22	0,99	1,02	1,50	1,18	1,08
Екологічний податок / збір за забруднення навколишнього природного середовища	0,12	0,13	0,18	0,18	0,20	0,27
Місцеві податки та збори**	0,09	0,09	0,08	0,19	0,39	0,50
у т. ч. єдиний податок	0,20	0,19	0,18	0,15	0,34	0,46
Всього	25,7	24,2	23,1	25,7	25,6	24,3
Довідково						
Кінцеві споживчі витрати домогосподарств у ВВП, %	61,4	63,7	63,4	66,5	68,2	72,7
ВВП за ринковими цінами, млрд грн	948,06	913,35	1082,57	1302,08	1411,24	1454,93

* Необхідність розрахунку цієї суми пояснюється включенням із 2013 р. рентної плати за нафту, природний газ і газовий конденсат, що видобуваються в Україні, до складу плати за користування надрами.

** До 2011 р. єдиний податок не входив до складу місцевих податків і зборів.

Джерело: розраховано за даними звітів Державної казначейської служби України.

навантаженні, котре зменшилося з 25,6 до 24,3 % ВВП. Але така його зміна стала не лише фактором активізації підприємницької діяльності, а й її підтримки, оскільки рівень цього навантаження не відповідав стану економіки та фінансів суб'єктів господарювання — він був штучно завищений через бюджетну заборгованість із відшкодування ПДВ і переплату податку на прибуток. Зазначені явища, набувши хронічного характеру (навіть у 2009 р. фіскальна ефективність ПДВ сягнула неприродного для кризового року значення 9,26 % ВВП), не тільки призвели до звуження бази оподаткування та зменшення (з певним часовим лагом) фіскального потенціалу обох податків (їх надходження до бюджету в 2013 р. скоротилися на 1,4 і 7,6 в. п. відповідно), а й стали важливим фактором гальмування економічних процесів і погіршення інвестиційного клімату в країні. На мікрорівні їх наслідком є надмірне вилучення обігових коштів підприємств, необхідних для ведення операційної діяльності, та частини робочого капіталу.

Більше того, інструменти адміністративного тиску на платників звели нанівець вплив заходів податкового стимулювання: ні нові податкові пільги,

ні зниження ставки податку на прибуток не поліпшили інвестиційний клімат у країні, де капітальні інвестиції у 2013 р. зменшилися на 6 %.

Масштабні заходи з фіскальної консолідації реалізуються в Україні у 2014 р., що зумовлено поглибленням економічної кризи, а також гострою потребою у збільшенні фінансування армії та подоланні наслідків військового протистояння на Донбасі. З метою запобігання фінансовій катастрофі на початку 2014 р. прийнято рішення про обмеження неперіоритетних видатків та зниження їх загальної суми на 25,4 млрд грн [7], а також внесено зміни до податкового законодавства, спрямовані на збільшення надходжень до державного бюджету за рахунок податків на споживання, ресурсних платежів і податку на доходи фізичних осіб.

Серед заходів із нарощення доходів бюджету крім підвищення ставок окремих податків і зборів передбачалися покликані задіяти джерела податкових надходжень, котрі раніше не використовувалися. До них належать: оподаткування ПДВ за ставкою 7 % операцій із постачання лікарських засобів, дозволених для виробництва й застосування в Україні та внесених до Державного реєстру лікарських засобів, а також виробів медичного призначення, які раніше звільнялися від ПДВ; розширення кола платників плати за користування надрами для видобування корисних копалин за рахунок землекористувачів, котрі здійснюють господарську діяльність із видобування підземних вод на підставі дозволів на спеціальне водокористування, а також землевласників і землекористувачів, що в межах наданих їм земельних ділянок, розмір яких перевищує норми, встановлені Земельним кодексом України для безоплатного виділення, видобувають прісні підземні води із застосуванням електричних пристроїв у обсязі понад 13 м³ на особу на місяць; запровадження оподаткування пенсій і довічного грошового утримання, розмір котрих перевищує 10 тис. грн на місяць; збільшення кола платників збору у вигляді цільової надбавки до чинного тарифу на природний газ за рахунок суб'єктів господарювання, що споживають імпортований ними природний газ, а також видобутий ними природний газ як паливо або сировину; скасування мораторію на оподаткування доходів фізичних осіб, одержаних у формі процентів на банківські депозити, та підвищення ставки податку на них до 15 %.

Наступний пакет заходів із фіскальної консолідації, ухвалений наприкінці липня 2014 р., окрім тимчасового, до 1 січня 2015 р., підвищення ставок плати за користування надрами при видобуванні природного газу, нафти й газового конденсату, а також залізної руди та підвищення специфічних ставок акцизного податку й мінімального акцизного податкового зобов'язання зі сплати акцизного податку на тютюнові вироби, передбачав перегляд системи податкових пільг, зокрема:

— обмеження пільгового оподаткування податком на прибуток підприємств інститутів спільного інвестування;

— скасування: оподаткування за зниженою ставкою (10 %) прибутку, отриманого від операцій із цінними паперами й деривативами; звільнення від податку на прибуток суб'єктів готельної діяльності, підприємств галузі електроенергетики, які виробляють електричну енергію виключно з відновлювальних джерел енергії; звільнення від оподаткування ПДВ операцій із постачання лісоматеріалів, паливної деревини, відходів лісопереробної промисловості; оподаткування за нульовою ставкою ПДВ послуг із перевезення пасажирів швидкісними потягами Інтерсіті+;

— запровадження оподаткування напоїв, котрі наразі класифікуються як продукти дієтичного харчування та містять етиловий спирт 8,5 % та більше, а також оподаткування (до 1 січня 2015 р.) альтернативних палив на рівні 99 євро за 1 т.

Окрім зазначеного підвищено (з 0,3 до 1 млн грн) поріг обов'язкової реєстрації суб'єктів господарювання платниками ПДВ, запроваджено систему електронного адміністрування зазначеного податку, а також тимчасово запроваджено новий загальнодержавний збір — військовий, який справляється за ставкою 1,5 % з доходів фізичних осіб.

Невикористаними податковими резервами фіскальної консолідації, котрі можуть бути задіяні надалі, є: зменшення масштабів ухилення від сплати податків; реформування податку на нерухоме майно громадян у напрямі перетворення його на податок із широкою податковою базою (за рахунок зменшення неоподатковуваного мінімуму загальної площі житлової нерухомості та запровадження оподаткування комерційної нерухомості), що сплачуватиметься більшістю громадян; підвищення ставок екологічного податку, а також ставок плати за користування надрами при видобуванні тих видів корисних копалин, щодо яких не забезпечено ефективне вилучення природної ренти.

Утім, загалом податкові резерви фіскальної консолідації в Україні, за винятком створених за рахунок детінізації економіки, є обмеженими. Про це свідчить той факт, що частка податкових платежів у ВВП в Україні перевищує її рівень у всіх постсоціалістичних і навіть у таких розвинутих країнах ЄС, як Німеччина, Ірландія, Греція, Іспанія, Нідерланди, Португалія [8, с. 31]. Отже, потрібно активніше задіяти бюджетні резерви фіскальної консолідації, забезпечивши зменшення частки видатків зведеного бюджету та сектору загальнодержавного управління у ВВП (доцільно розробити програму їх поетапного скорочення, розраховану на 2—3 роки), зміну їхньої структури, підвищення ефективності використання бюджетних коштів на основі зниження рівня корупції та проведення системних реформ.

При цьому подолання деформацій у структурі бюджетних видатків передбачає не механічне їх збільшення на економічну діяльність та зменшення на соціальний захист і соціальне забезпечення, а встановлення оптимального співвідношення обсягів бюджетних інвестицій та соціальних трансфертів. Із

цією метою варто доповнити бюджетні інвестиції в економічну й соціальну інфраструктуру та інноваційні проекти, які виключно позитивно впливають на економічне зростання, податковим стимулюванням інвестиційної діяльності, переглянувши податкові пільги інвестиційного спрямування, надані на індивідуальній чи галузевій основі, на предмет їх відповідності принципам застосування податкових інструментів, закріпленим у законодавстві ЄС, та запровадивши замість них інвестиційну податкову знижку та податкову знижку на НДДКР.

Задля оптимізації соціальних трансфертів треба переглянути перелік пільгових категорій населення, спрямувавши державну соціальну підтримку лише на малозабезпечені й соціально вразливі верстви суспільства. Такий крок допоможе розв'язати давно назрілу проблему, що відповідає вимогам не лише справедливої, а й економічно ефективної бюджетної політики, адже, як відомо, соціальні трансферти, спрямовані на подолання бідності та вирівнювання диспропорцій у розподілі доходів, сприяють зростанню сукупного попиту, а отже, й економічному зростанню [9, с. 26].

Актуальним кроком на шляху зменшення соціальних видатків держави є скасування спецпенсій та обмеження розміру максимальної пенсії для всіх категорій пенсіонерів.

Проте найбільші резерви підвищення ефективності державних видатків, наслідком якого може бути таке зменшення їхньої частки у ВВП, котре не лише не перешкоджатиме, а й сприятиме економічному зростанню, можуть бути вивільнені в результаті боротьби з корупцією. Дослідження російських вчених показали, що зниження її рівня, одним із наслідків якого буде зменшення цін при здійсненні держзакупівель та фінансуванні державних інвестицій (за різними оцінками, в РФ їх завищення становить від 10 до 90 %), приводить до зростання інвестицій у середньому на 1,3 % на рік. Таким чином, заходи з удосконалення державного управління боротьби з корупцією дають змогу підвищити темпи економічного зростання навіть без збільшення державних видатків. Окрім того, вони сприяють значному посиленню конкуренції в економіці та поліпшенню інвестиційної привабливості країни для іноземних інвесторів [10, с. 110].

Негативний вплив фіскальної політики в Україні на макроекономічні процеси великою мірою зумовлений порушенням органічного (закономірного) взаємозв'язку бюджетної й податкової політики. Такий взаємозв'язок полягає в тому, що основні параметри податкової системи певної країни визначаються функціями держави, котрі визначають обсяг і структуру державних видатків. Цей взаємозв'язок знайшов відображення в одному з базових принципів формування податкової політики — фіскальної достатності, який передбачає встановлення податків і зборів (їхньої кількості, величини ставок, податкової бази тощо) так, щоб вони були достатніми для фінансування видатків бюджету.

Органічним є також обернений взаємозв'язок податкової та бюджетної політики: за незмінного податкового законодавства видатки бюджету повинні формуватися з урахуванням можливостей мобілізації податкових надходжень, що визначаються податковим законодавством і ступенем його дотримання. Отже, першочерговим при складанні бюджету має бути встановлення обсягу доходів, котрі можуть бути акумульовані за чинного податкового законодавства, та лише на цій основі — планування видатків бюджету. Якщо прямий взаємозв'язок має пріоритетне значення при формуванні податкової політики, то обернений — при формуванні (розробленні) державного бюджету.

Останніми роками формування бюджету в Україні здійснювалося на інших засадах: планові показники податкових надходжень “підганялися” під видаткові потреби уряду, наслідком чого стало завищення цих показників, які здебільшого не виконувалися. Зокрема, протягом 2007—2013 рр. планові показники податкових надходжень були перевиконані у 2007 і 2011 рр., у інші роки аналізованого періоду — недовиконані. У свою чергу, планування завищених показників доходів бюджету та орієнтація контролюючих органів на виконання планів мобілізації податкових платежів спонукали ці органи посилити тиск на платників податків, у т. ч. примусити їх до сплати податків наперед. Компенсація втрат бюджету від недовиконання планів податкових надходжень додатковою мобілізацією ресурсів із застосуванням адміністративних методів призводить до звуження бази оподаткування в наступних бюджетних періодах унаслідок утворення дефіциту робочого капіталу й уповільнення ділової активності суб'єктів господарювання, а також негативної реакції платників податків у вигляді ухилення від оподаткування чи уникнення їх сплати.

Підсумовуючи викладене, можна зробити такі висновки:

1. Особливості фіскальної політики, що проводилася в Україні після світової фінансово-економічної кризи, є результатом поєднання заходів фіскальної експансії та рестрикції замість політики фіскальної консолідації, реалізації якої вимагали макроекономічна ситуація й фіскальні дисбаланси.

Фактично після кризового 2009 р., коли проводилася політика фіскальної консолідації, що супроводжувалася зменшенням державних видатків, в умовах як відновлення, так і стагнації економіки держава проводила стимулюючу бюджетну політику, котра зумовила гібридний характер податкової політики — на основі поєднання інструментів податкового стимулювання з інструментами податкового фіскалізму. Наслідком такої фіскальної політики стало формування надмірного державного навантаження на економіку — перерозподіл через доходи сектору загальнодержавного управління 44—45 %, а через видатки — понад 50 % ВВП. Такий рівень перевищує показники всіх постсоціалістичних і більшості розвинутих країн ЄС та наближається до рівня таких країн, як Швеція (52,0 %) і Греція (53,7 %), що дає підстави охарактеризувати його як непомірний для української економіки.

2. Зростання державних видатків в Україні супроводжувалося погіршенням їхньої структури, що проявилось в істотному зменшенні частки видатків на економічну діяльність та збільшенні їхньої частки на державне управління, соціальний захист і соціальне забезпечення населення. Зазначені зміни структури державних видатків посилювали деформації структури сукупного попиту в бік споживання та на шкоду його інвестиційній складовій, що створило передумови для погіршення економічної динаміки в країні.

3. До аналогічних макроекономічних наслідків призвела й гібридна податкова політика, котра супроводжувалася підвищенням податкового навантаження на платників. І хоча останнє відбувалося за рахунок податків на споживання на тлі зменшення фіскальної ролі податків на доходи суб'єктів господарювання, а отже, не повинне було негативно вплинути на економічні процеси, це таки сталося, оскільки податкове навантаження зростало не так унаслідок підвищення ставок податків на споживання (зазвичай воно лягає на плечі споживачів або перерозподіляється між виробниками й споживачами), як через переоплати податку, що негативно впливають на суб'єктів господарювання.

Переоплати податку на прибуток і бюджетна заборгованість із відшкодування ПДВ, котрі набули хронічного характеру, не лише призвели до звуження бази оподаткування та зменшення (з певним часовим лагом) фіскального потенціалу обох податків, а й стали важливим фактором гальмування економічних процесів і погіршення інвестиційного клімату в країні. На мікрорівні їх наслідком є надмірне вилучення обігових коштів підприємств, необхідних для ведення операційної діяльності, та частини робочого капіталу. Крім того, інструменти адміністративного тиску на платників звели нанівець вплив заходів податкового стимулювання, використання яких не поліпшило інвестиційний клімат у країні. Зазначене свідчить про переваги відкритої податкової політики, що ґрунтується на підвищенні податкових ставок, перед публістською, котра, проголошуючи зниження податкових ставок, використовує приховані методи збільшення податкового навантаження на платників.

4. Зазначене вище вказує на необхідність зміни податкової політики та моделі податкової системи України. Проте поліпшити модель податкової системи не можливо без скорочення бюджетних видатків, зміни їхньої структури та підвищення ефективності використання бюджетних коштів, що, у свою чергу, вимагає забезпечення прозорості сектору загальнодержавного управління та зниження рівня корупції. Нова модель податкової системи повинна ґрунтуватися на перенесенні податкового навантаження з податків на працю на екологічні податки, оподаткування споживання й нерухомого майна. При цьому збільшувати податки на споживання потрібно у відкритий спосіб — шляхом підвищення їхніх ставок, а не примусу до переоплат.

5. Оздоровлення державних фінансів можливе тільки за умови зміни порядку формування державного бюджету: відмови від планування доходів

шляхом їх підлаштування під постійно зростаючі видаткові потреби, що призводить до завищення планових показників податкових надходжень та посилення адміністративного тиску на платників із метою їх виконання. При складанні бюджету в першу чергу слід визначати обсяг доходів, які можуть бути акумульовані за чинного податкового законодавства, та лише на цій основі планувати видатки бюджету.

Список використаних джерел

1. Connecting Research and Researchers [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://orcid.org/0000-0001-9123-0642elibrary.ru>.
2. The Quality of Public Expenditures in the EU. 2012 / European Commission // European Economy. Occasional Papers 125 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2012/pdf/ocp125_en.pdf.
3. Unproductive Public Expenditures: A Pragmatic Approach to Policy Analysis. 1995 // IMF Pamphlet Series. — No. 48 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/pam/pam48/pam48con.htm>.
4. Національні рахунки України за 2011 рік : стат. зб. / Держ. служба статистики України. — К., 2013. — 174 с.
5. Кінцеві споживчі витрати домашніх господарств за цілями за 2012 рік / Держ. служба статистики України [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://ukrstat.org/uk/operativ/operativ2012/vvp/kkv_vvp/kkv_vvp_u/ksv_dg2012_u.htm.
6. Кінцеві споживчі витрати домашніх господарств за цілями за 2013 рік / Держ. служба статистики України [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://ukrstat.org/uk/operativ/operativ2013/vvp/kkv_vvp/kkv_vvp_u/ksv_dg2013_u.htm.
7. Про запобігання фінансової катастрофи та створення передумов для економічного зростання в Україні : закон України від 27.03.2014 № 1166-VII [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1166-18>.
8. Соколовська А. М. Особливості податкової системи України та напрями її коригування / А. М. Соколовська // Фінанси України. — 2013. — № 9. — С. 28—44.
9. Quality of Public Finances and Growth / A. Afonso, W. Ebert, L. Schuknecht, M. Then ; European Central Bank // Working Paper Series. — 2005. — № 438 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://www.ecb.de/pub/pdf/ecrwpws/ecbwp438.pdf>.
10. Акиндинова Н. Фискальное стимулирование российской экономики и бюджетная устойчивость / Н. Акиндинова, Н. Кондрашов, А. Чернявский // Вопросы экономики. — 2013. — № 10. — С. 90—108.