

НАЦІОНАЛЬНИЙ ІНСТИТУТ СТРАТЕГІЧНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

**БЮДЖЕТНА ПОЛІТИКА В УКРАЇНІ
В УМОВАХ РИЗИКІВ СПОВІЛЬНЕННЯ
ЕКОНОМІЧНОЇ ДИНАМІКИ**

Аналітична доповідь

Київ – 2012

УДК 336.1:336.14:336.22

Б 98

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

Автори:

Молдован О. О., к. е. н.;

Біла С. О., д. держ. упр., проф., заслужений економіст України;

Шевченко О. В., к. е. н, с. н. с.;

Кушнір М. О., к. держ. упр.;

Тищук Т. А., к. е. н, доц.;

Медведкова Н. С., к. е. н.

За редакцією, к. е. н., с. н. с.,

заслуженого економіста України *Я. А. Жаліла*

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

Б 98 **Бюджетна** політика в Україні в умовах ризиків сповільнення економічної динаміки : аналіт. доп. / О. О. Молдован, С. О. Біла, О. В. Шевченко, М. О. Кушнір [та ін.]. – К. : НІСД, 2012. – 80 с.

ISBN 978-966-554-287-2

Досліджено особливості розвитку системи державних фінансів та оцінено загрози для її стабільності, встановлено пріоритети бюджетної та податкової політики на 2013 р. і запропоновано пакет фіскальних заходів на випадок актуалізації деструктивних тенденцій в економіці, сформульовано основні завдання щодо вдосконалення взаємовідносин державного й місцевого бюджетів.

У додатку наведено матеріали засідання «круглого столу» з теми «Бюджетна політика в Україні в умовах ризиків сповільнення економічної динаміки», що відбувся 20 червня 2012 р. в Національному інституті стратегічних досліджень.

ISBN 978-966-554-287-2

© Національний інститут
стратегічних досліджень, 2012

ВСТУП

В умовах суттєвого зменшення стимулюючого впливу зовнішніх чинників на економічну динаміку країни виникає нагальна потреба активного пошуку внутрішніх важелів забезпечення стійкого економічного розвитку та зростання добробуту громадян. У такій ситуації особливо зростає значення бюджетних інструментів, оскільки саме вони є потенційно найдієвішими та найефективнішими для вирішення основних завдань соціально-економічного розвитку в економіці зі слабкими й недостатньо сформованими ринковими інститутами.

Бюджетна політика України останніми роками характеризувалася певними позитивними зрушеннями. У 2010–2011 рр. уряду вдалося стабілізувати ситуацію після кризових тенденцій 2009 р., зменшивши дисбаланси в основних ланках бюджетної системи, знизивши динаміку розростання державного боргу, оптимізувавши податкову політику та переглянувши структуру бюджетних видатків стосовно збільшення частки видатків інвестиційного спрямування.

Планомірно переходячи від стабілізаційної до стимулюючої моделі бюджетної політики, у 2012 р. уряд зробив акцент на пріоритетах забезпечення економічного зростання та підвищення соціальних стандартів громадян. Проте через актуалізацію комплексу нових викликів і загроз, обумовлених погіршенням економічної кон'юнктури та гальмуванням темпів зростання економіки, вимоги до ефективності бюджетної політики посилюються. З одного боку, за рахунок бюджетних інструментів необхідно утримати позитивну динаміку зростання економіки та соціальних стандартів, з другого – є ризик, що бюджетна система знову опиниться під тиском негативних чинників, які загрожують відновленням тенденції до поглиблення дефіциту бюджету й комплексу похідних макроекономічних проблем.

Нові виклики потребують розроблення ефективної та науково обґрунтованої стратегії бюджетної політики. Вона має включати не лише перегляд пріоритетів та орієнтирів видаткової політики в умовах

невизначеності стосовно економічних перспектив, але й збереження високої динаміки реформ бюджетної системи задля підвищення дієвості та ефективності бюджетних механізмів. Сповільнення економічної динаміки обмежує фінансові ресурси уряду, а тому завдання підвищення ефективності їх використання набуває пріоритетного значення.

У доповіді авторами запропоновано та обґрунтовано основні напрями бюджетної політики на 2013 р., які включають не лише принципи та стратегічні завдання бюджетної політики, але й комплекс конкретних заходів, що дають змогу державі ефективно реагувати на нові виклики, які постають перед Україною. Наголошено на необхідності розроблення превентивного антикризового пакета бюджетних заходів на випадок актуалізації загрози сповільнення економічної динаміки.

1. ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНИХ ФІНАНСІВ

1.1. Стабілізація державних фінансів і позитивні зрушення у 2011 р.

У 2010–2011 рр. уряд проводив жорстку бюджетно-податкову політику, спрямовану на консолідацію видатків і подолання дисбалансів у системі державних фінансів. В умовах значного дефіциту державного бюджету, хронічних дефіцитів Пенсійного фонду України та НАК «Нафтогаз України» така політика була раціональною та економічно обґрунтованою, дала змогу стабілізувати стан системи державних фінансів, нівелювати ризики затримки фінансування зовнішніх і внутрішніх зобов'язань, зменшити дефіцит державного бюджету й уповільнити темпи зростання державного боргу. Жорстка бюджетно-податкова політика українського уряду корелювала зі стратегіями урядів західних країн.

У 2011 р. уряду вдалося значно зменшити дисбаланси між доходами й видатками державного бюджету України. Цього передусім вдалося досягти за рахунок відчутного збільшення доходів бюджету. До зведеного бюджету було мобілізовано на 100,3 млрд грн (42,8%) більше коштів, ніж у 2010 р. Позитивної динаміки вдалося досягти за всіма основними податками (рис. 1).

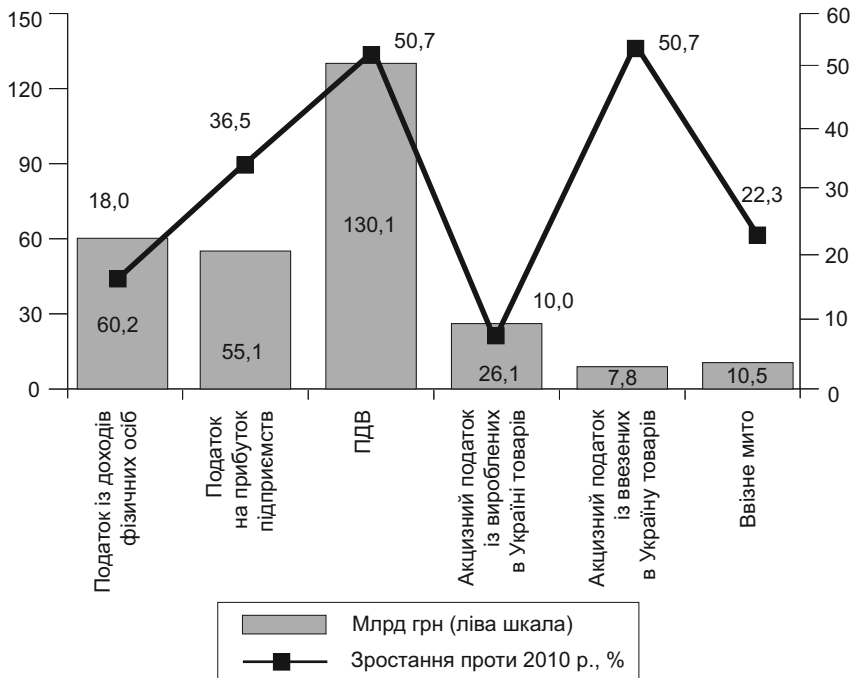


Рис. 1. Надходження основних податків до зведеного бюджету в 2011 р.

Зростання податкових надходжень до зведеного бюджету, крім макроекономічних чинників (зростання податкової бази завдяки економічному зростанню), було обумовлене також новаціями податкової реформи, зокрема такими:

- підвищення ставок окремих податків (ренти за видобування газу, нафти й газового конденсату, акцизного податку, плати за землю);
- упорядкування сфери відшкодування ПДВ;
- перекриття схем звуження бази оподаткування податку на прибуток;
- активізація боротьби з ухилянням від сплати податків.

До державного бюджету України було мобілізовано 314,6 млрд грн, що на 74 млрд грн (30,7%) більше, ніж за аналогічний період 2010 р.

(без урахування погашення у 2010 р. заборгованості минулих років із відшкодування ПДВ за рахунок випуску ОВДП по спеціальному фонду держбюджету в обсязі 16,4 млрд грн надходження зросли на 57,5 млрд грн, або 22,4%).

Активна динаміка бюджетних надходжень дала змогу забезпечити збільшення фінансування основних видаткових статей бюджету при поліпшенні стану балансу бюджету. Суттєве зростання капітальних видатків підтримало інвестиційну активність у державі й динаміку зростання ВВП (рис. 2). У структурі видаткової частини вони склали 9,4%.

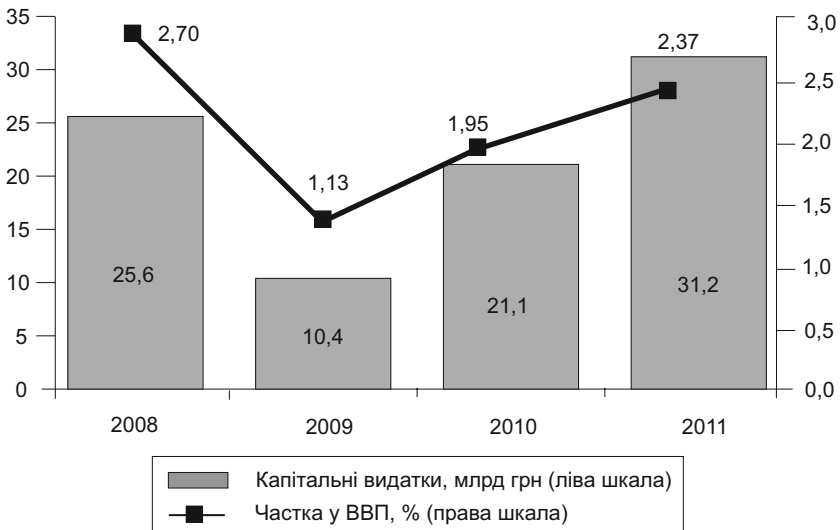


Рис. 2. Капітальні видатки державного бюджету

Джерело: Інститут бюджету та соціально-економічних досліджень

Зазначимо, що позитивною тенденцією стало приведення динаміки зростання соціальних видатків у відповідність до можливостей економіки держави (рис. 3). Їх частка у структурі видатків зведеного бюджету зменшилася на 3,4 в.п. за рахунок зростання частки капітальних видатків. При цьому частка видатків соціального спрямування скоротилася не через стримування підвищення базових соціальних стандар-

тів, а значною мірою завдяки зменшенню розміру трансферту до Пенсійного фонду України.

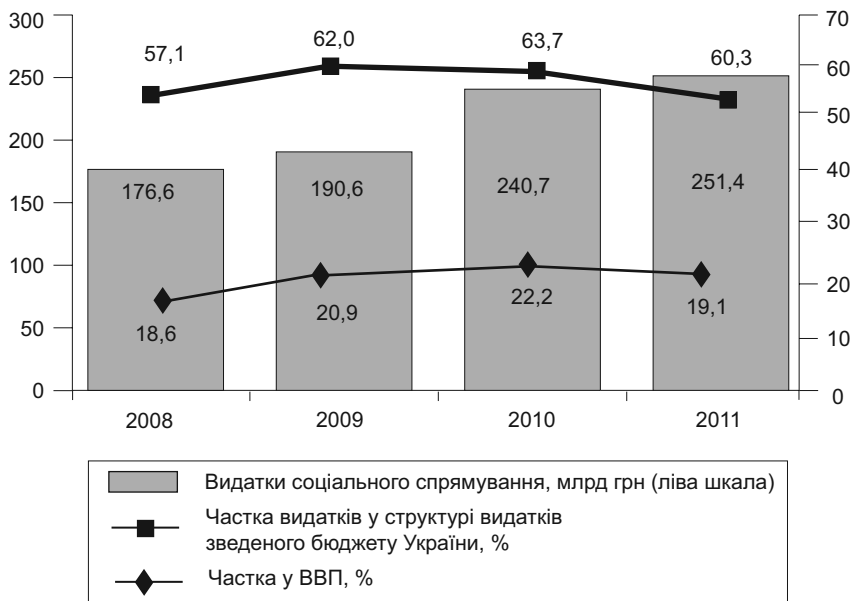


Рис. 3. Видатки соціального спрямування

Джерело: Інститут бюджету та соціально-економічних досліджень

Загалом видатки державного бюджету України в 2011 р. становили 333,4 млрд грн, що лише на 9,8% (29,8 млрд грн) більше, ніж у 2010 р.

Завдяки виваженій бюджетній політиці дефіцит держбюджету в 2011 р. становив 23,6 млрд грн і складав менше 2% ВВП. Разом з тим реальний дефіцит бюджету (з урахування витрат на капіталізацію ПАТ «Родовід Банк» у сумі 4,0 млрд грн, ПАТ «Державний ощадний банк України» – 0,6 млрд грн, ПАТ «Укргазбанк» – 4,3 млрд грн, поповнення статутного фонду НАК «Нафтогаз України» – 12,5 млрд грн і невиконаних бюджетних зобов'язань у розмірі 9,3 млрд грн) сягнув 45,4 млрд грн, або 3,6% ВВП. У 2010 р. відповідний показник складав 5,9% ВВП.

Певного прогресу вдалося досягти й у вирішенні завдання інституційного вдосконалення функціонування бюджетної системи. З-поміж досягнень варто виділити такі:

- *удосконалення програмно-цільового методу (ПЦМ)*, зміст якого полягає в тому, що розпорядники бюджетних коштів отримуватимуть кошти на досягнення конкретних результатів, зафіксованих у відповідній бюджетній програмі;

- *оптимізація кількості бюджетних програм*. Під час бюджетної реформи вдалося досягти значних позитивних зрушень, що було зафіксовано в Законі України «Про Державний бюджет України на 2012 рік». У ньому кількість бюджетних програм, що фінансуються та кредитуються з державного бюджету, було зменшено з 921 в 2011 р. до 581, кількість головних розпорядників бюджетних коштів – із 96 до 82;

- *запровадження середньострокового бюджетного прогнозування*, яке є дієвим інструментом підвищення ефективності розподілу бюджетних коштів (розпорядники бюджетних коштів отримують можливість донести до уряду свої довгострокові пріоритети, а Кабінет Міністрів України – ефективніше планувати видатки).

Водночас, попри наявність значних позитивних зрушень у бюджетній політиці, у 2011 р. було зафіксовано низку негативних тенденцій:

- *невиконання видаткової частини державного бюджету*. Законом України «Про Державний бюджет України на 2011 рік» були передбачені видатки в розмірі 342,7 млрд грн, проте за підсумками року касові видатки становили 333,4 млрд грн. Таким чином, недофінансованими залишилися видатки в розмірі 9,3 млрд грн від планових показників. Разом з тим захищені статті бюджету протягом року фінансувалися безперебійно;

- *збереження розбалансованості між доходами й видатками бюджету*. Більшість розвинених країн світу вже досягли позитивного первинного сальдо державного бюджету, а дефіцит бюджету спрямовували на обслуговування боргових зобов'язань, за рахунок яких фінансувалися антикризові програми. Натомість номінальний від'ємний показник первинного сальдо доходів і видатків бюджету України в 2011 р. становив 0,5 млрд грн, а з урахуванням розрахованого сукупного дефіциту – 22,3 млрд грн. Ця тенденція свідчить про те, що поточні доходи й видатки уряду досі залишаються незбалансованими;

- *невиконання норм Бюджетного кодексу щодо понадпланових надходжень*. У 2011 р. завдяки понадплановому зростанню доходів уряд

ініціював збільшення державних видатків¹. Додаткові ресурси були спрямовані на збільшення розміру окремих соціальних виплат і допомог (2,3 млрд грн), підтримку житлово-комунального господарства м. Києва (1,6 млрд грн), дотації вугледобувним підприємствам (1,5 млрд грн) тощо. Водночас відповідно до нового Бюджетного кодексу понадпланові надходження уряд зобов'язаний спрямувати лише на реалізацію пріоритетних інвестиційних програм або вжиття заходів, пов'язаних із проведенням соціальних реформ;

- *відсутність достатніх ефективних зрушень у реформуванні сфери видатків.* Проблеми, що знижують ефективність витрачання бюджетних коштів, криються у всіх ланках бюджетної системи – від бюджетного прогнозування до розміщення державних замовлень і контролю за витрачанням коштів. Їх вирішення не менш важливе, ніж забезпечення належного наповнення дохідної частини бюджету. Ще в 2010 р. було прийнято Закон України «Про здійснення державних закупівель». Разом з тим у 2011 р. цей Закон почав коригуватися парламентом, а це загрожує викривленням його суті й погіршенням якості. Рахункова палата України висловлюється стосовно Закону досить критично. Колегія Рахункової палати констатувала: «Недосконалість Закону призвела до викривлення всієї системи держзакупівель, перекосу в бік виключень із правил. Розширено перелік винятків щодо предметів і суб'єктів державних закупівель, виведених зі сфери дії Закону. Власне, окремі винятки насправді стали правилом і фактично сприяють поширенню процесів тінізації економіки в державному секторі»²;

- *збереження високих обсягів боргових залучень.* Запозичення до державного бюджету в 2011 р. були здійснені в обсязі 80,7 млрд грн, що в 1,6 разу більше за обсяг погашення основної суми боргу;

- *збільшення фіскального навантаження на економіку,* яке, за попередніми розрахунками, зросло до 19,6 проти 15,2% у 2010 р. Така тенденція відчутно дисонує зі встановленими Програмою економічних реформ цілями зменшення податкового тиску.

¹Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2011 рік»: закон України від 14.06.2011 р. № 3491-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3491-vi>

²Прозорість держзакупівель в Україні – утопія [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/16738469>

1.2. Поточний стан бюджету і ризику його виконання

Завдяки жорсткій бюджетно-податковій політиці Україна увійшла в 2012 р. без суттєвих загроз для стабільності державних фінансів. Це дало змогу розпочати політику фіскальної та бюджетної підтримки економіки при збереженні курсу на подолання дисбалансів державного бюджету та зниження рівня державного боргу.

На 2012 р. основними завданнями бюджетно-податкової політики були визначені оздоровлення системи державних фінансів і стимулювання економічної активності.

У 2012 р. уряд отримав можливість здійснення стимулюючої політики, спрямованої на поживлення ділової активності та інвестицій. Така політика включатиме й фіскальну підтримку корпоративного сектору у спосіб надання широкого переліку податкових стимулів, і бюджетні заходи, а саме: видатки державного бюджету на інвестиційні цілі. Завдяки застосуванню фіскальних стимулів у 2012 р. в економіку України було заплановано спрямувати інвестиційний ресурс обсягом 47 млрд грн (табл. 1).

Таблиця 1

Загальний інвестиційний ресурс від надання преференцій суб'єктам господарювання

Преференція	Обсяг ресурсу, млрд грн
Звільнення від сплати ПДВ з окремих операцій	21,9
Створення страхових резервів банківськими установами, що відносяться на витрати	11,0
Зниження ставки податку на прибуток із 23 до 21%	4,3
Звільнення від сплати ввізного мита згідно з міжурядовими угодами про вільну торгівлю	3,2
Урахування у складі витрат сум на ремонт і поліпшення основних засобів	2,0
Механізм прискореної амортизації виробничого обладнання	2,0
Запровадження нульової ставки оподаткування рентною платою додаткових обсягів видобування вуглеводнів із родовищ, що мають важковидобувні умови або виснажені	1,0
«Податкові канікули» для малого бізнесу у вигляді нульової ставки податку на прибуток	0,5

Закінчення табл. 1

Преференція	Обсяг ресурсу, млрд грн
Звільнення від сплати податку на прибуток підприємств окремих галузей	0,4
Звільнення від сплати ввізного мита на товари, що використовуються для виробництва устаткування альтернативних джерел енергії	0,3

Джерело: Закон України «Про Державний бюджет України на 2012 рік»

Крім фіскальних заходів, у 2012 р. у зв'язку із послабленням тиску на бюджет (пов'язано з підготовкою України до чемпіонату Європи з футболу) та оптимізацією сфери видатків у напрямі збільшення капітальних видатків в уряді з'явилося більше можливостей щодо застосування бюджетних інструментів поживлення економічної активності. У 2012 р. було заплановано відчутне збільшення інвестиційних видатків, що мали зрости на третину (рис. 4).

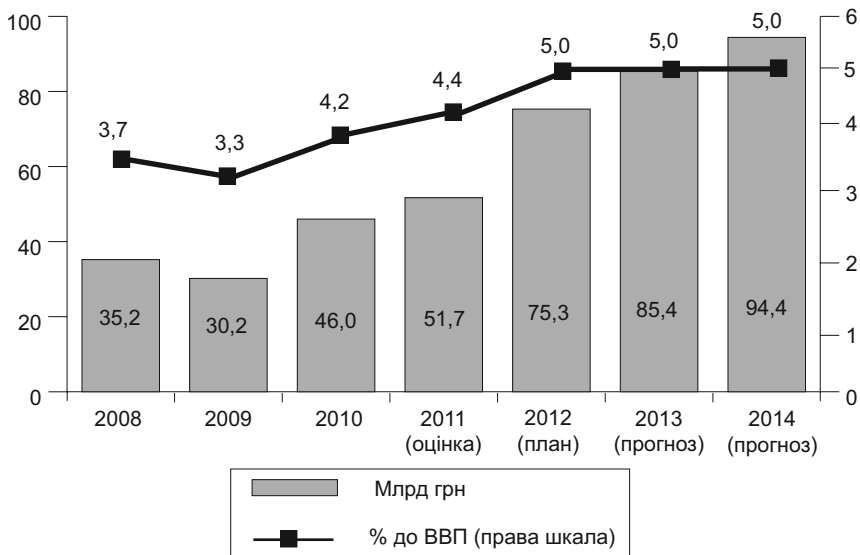


Рис. 4. Інвестиційні видатки зведеного бюджету України

Загалом завдяки фіскальним і бюджетним інструментам у 2012 р. державою планувалося спрямувати 8% ВВП на реалізацію завдань стимулювання економічної активності. Не менш важливим у 2012 р. було завдання стосовно продовження оздоровлення системи державних фінансів.

Разом з тим у 2012 р. актуалізувалися додаткові загрози для стабільності державних фінансів, пов'язані з такими чинниками:

- зростання податкових витрат бюджету, обумовлених зниженням ставки податку на прибуток, продовження дії податкових канікул для новостворених і малих підприємств, галузевих пільг для підприємств легкої, суднобудівної та літакобудівної промисловості, підприємств із надання готельних послуг, підприємств машинобудування для агропромислового комплексу тощо;
- необхідність погашення бюджетної заборгованості з відшкодування ПДВ і сплачених наперед податків, сукупні втрати бюджету від чого мали становити понад 25 млрд грн;
- зростання видатків на погашення та обслуговування державного боргу – загальні виплати за державним боргом, що мали здійснюватися у 2012 р. за рахунок коштів державного бюджету, оцінювалися на рівні 89,3 млрд грн, із яких 30 млрд грн – платежі з обслуговування державного боргу, 59,3 млрд грн – погашення;
- формування «пиків» погашення зовнішніх зобов'язань, що здійснювало тиск на бюджет і внутрішній валютний ринок (зокрема у червні-серпні 2012 р. Україна виплатила за облігаціями зовнішньої державної позики (500 млн дол. США), кредитом МВФ (190 млн дол. США), кредитом *VTB Capital* (2 млрд дол. США);
- можливе скасування дискусійної норми Податкового кодексу України щодо звільнення від оподаткування операцій із постачання зерна, що відчутно збільшило декларування ПДВ до відшкодування;
- загроза зростання видатків соціального спрямування через наближення парламентських виборів чи продовження неконтрольованої практики встановлення через суди права на додаткові соціальні виплати окремими категоріями громадян України.

Крім того, **навесні 2012 р. сформувався комплекс загроз, пов'язаний із можливим гальмуванням динаміки зростання економіки, обумовленим наростанням зовнішніх негативних чинників і вичерпанням потенціалу внутрішніх чинників зростання.** Це призвело до звуження бази оподаткування основних податків, що негативно вплинуло на виконання плану доходів бюджету. Зокрема, за даними Державної служби статистики України, ВВП України за I кв. 2012 р. зріс лише на 1,8% порівняно з відповідним періодом 2011 р., індекс

промислової продукції за січень-березень 2012 р. склав 100,9%. Ці показники є значно нижчими за ті, на основі яких планувалися доходи бюджету в 2012 р.

Попри наростання негативних чинників у I кв. ситуація в бюджетній системі залишалася стабільною. Зокрема, за підсумками кварталу до зведеного бюджету було мобілізовано 98,6 млрд грн, що на 14,2 млрд грн, або на 16,8%, більше, ніж за аналогічний період 2011 р. При цьому перевиконання доходів спостерігалось за більшістю податків (рис. 5).

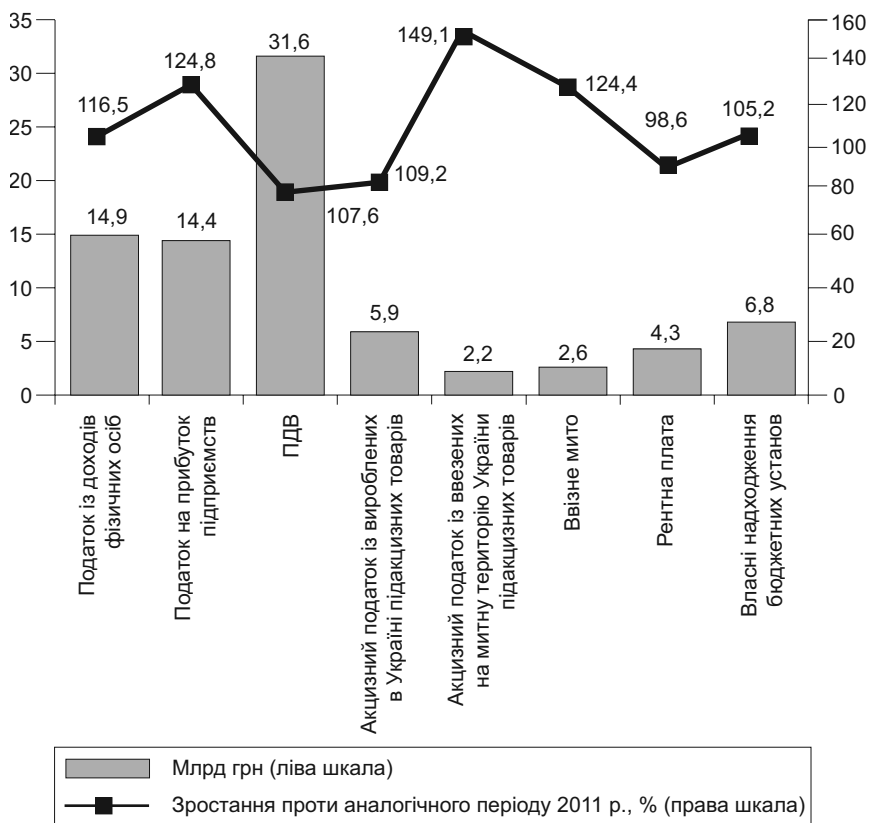


Рис. 5. Податкові надходження до зведеного бюджету в I кв. 2012 р.

Досить відчутне зростання доходів дало змогу збільшити фінансування більшості статей бюджетних видатків (рис. 6). Особливо відчутно зросли видатки на соціальний блок – охорону здоров'я, освіту, соціальний захист і соціальне забезпечення, духовний і фізичний розвиток.

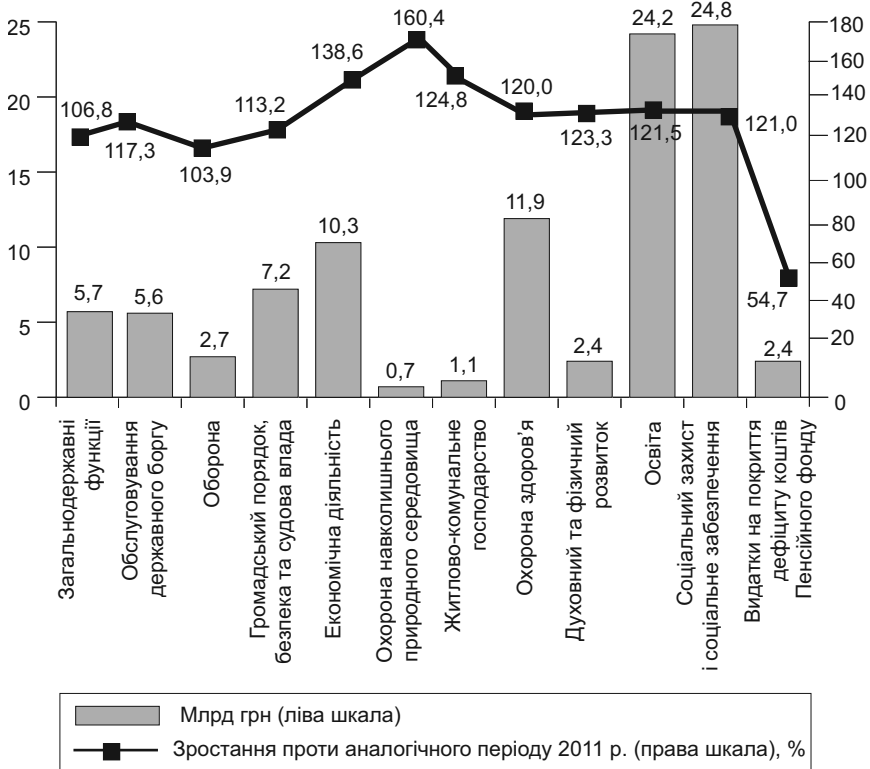


Рис. 6. Видатки зведеного бюджету за функціональною класифікацією в I кв. 2012 р.

Зазначимо, що у 2012 р., як і у 2011 р., тривала тенденція щодо зниження потреби у видатках на покриття дефіциту Пенсійного фонду України для виплати пенсій за рахунок коштів державного бюджету.

ту. Так, у I кв. 2012 р. на це було перераховано 2,4 млрд грн, що майже удвічі менше, ніж у 2011 р.

Загальна сума касових видатків зведеного бюджету України за I кв. 2012 р. становила 99,0 млрд грн, що на 17,2%, або на 14,5 млрд грн, більше за відповідний показник січня-березня 2011 р.

Завдяки зростанню доходів і стриманій політиці щодо розширення видатків дефіцит зведеного бюджету в I кв. становив лише 0,7 млрд грн, при цьому в державному бюджеті був зафіксований профіцит розміром майже 1 млрд грн.

2. ПРІОРИТЕТИ БЮДЖЕТНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ НА 2013 р.

В умовах наростання ризиків погіршення економічної ситуації у світі, що знизить потужність зовнішніх чинників економічного зростання України, бюджетна політика в середньостроковій перспективі має стати інструментом реалізації внутрішнього потенціалу зростання.

У процесі розроблення та підготовки Державного бюджету України на 2013 р. необхідно було забезпечити ефективну реалізацію поточних завдань бюджетної політики за збереження високої динаміки реформ. При цьому держава повинна бути готовою до актуалізації ризиків сповільнення економічної динаміки й мати у розпорядженні відпрацьований пакет превентивних заходів, який у разі потреби дасть змогу оперативно задіяти додаткові важелі стабілізації ситуації, що забезпечить локалізацію потенційних проблем у системі державних фінансів.

На сьогодні динаміка зростання економіки України залишається позитивною і очікується, що збережеться такою і в середньостроковій перспективі. Це створює сприятливі умови для продовження реалізації Програми економічних реформ на 2010–2014 роки та проведення активної бюджетної політики, спрямованої на стимулювання економіки та підвищення добробуту населення. З огляду на актуальні виклики, що стоять перед економікою України, у середньостроковій перспективі пріоритетними завданнями у бюджетній сфері мають бути такі:

- продовження реформ у системі державних фінансів;
- підвищення ефективності бюджетної політики та перегляд її окремих пріоритетів;
- упровадження стимулюючих заходів, спрямованих на поживлення економічної діяльності.

Реалізація зазначених напрямів створить передумови для забезпечення стійкого економічного зростання України, підвищення рівня соціального захисту громадян і поліпшення якості надання державних послуг.

2.1. Головні завдання бюджетної політики

1. Продовження реформ бюджетної системи, передбачених Програмою економічних реформ на 2010–2014 роки. Реформування бюджетної системи має бути продовжено відповідно до Програми та включати і імплементацію нових рішень, і роботу з виправлення помилок, допущених під час реалізації першого етапу реформ. У 2013 р. пріоритетними мають стати такі заходи:

- **підвищення ефективності державних видатків.** Це головне завдання бюджетної політики на середньострокову перспективу. В іншому випадку досягнення в частині збільшення доходів бюджету нівелюватимуться через нездатність ефективно і продуктивно розпорядитися цими коштами.

Удосконалення мають стосуватися всіх щаблів видаткової політики: від планування та розподілу видатків до здійснення державних закупівель. Основними заходами, реалізація яких дасть змогу підвищити ефективність державних видатків, є такі:

- *удосконалення механізму середньострокового бюджетного прогнозування.* Прогнозовані показники майбутніх періодів мають бути обґрунтованими й відображати конкретні пріоритети і завдання головних розпорядників бюджетних коштів, які вони планують реалізувати у середньостроковій перспективі. Крім того, необхідно розробити й довести до розпорядників бюджетних коштів нормативно-правовий документ, що міститиме методологію розроблення середньострокових прогнозів. Інструктивний лист, який існує сьогодні, не може замінити відповідний нормативний акт, оскільки є документом для тимчасового користування (може бути застосований виключно у процесі підготовки бюджету на певний бюджетний період). Як наслідок, головні розпорядники бюджетних коштів змушені будуть чекати на новий Інструктивний лист стосовно підготовки бюджетних запитів, аби коригувати і планувати свої видатки на середньострокову перспективу;
- *продовження процесу оптимізації кількості бюджетних програм і кількості головних розпорядників бюджетних коштів.*

На 2012 р. було визначено 82 головних розпорядники бюджетних коштів і 581 бюджетна програма. За такої ситуації Міністерство фінансів фізично не може проаналізувати ефективність і обґрунтованість усіх бюджетних запитів, а також відповідність напрямів використання фінансових ресурсів стратегічним і поточним завданням соціально-економічної політики уряду. Як свідчить досвід розвинених країн, ефективний розподіл коштів можливий за наявності 10–20 головних розпорядників бюджетних коштів;

- *удосконалення програмно-цільового методу бюджетування (ПЦМ)*. Очікувані результати бюджетних програм повинні мати кількісне вираження, аби Міністерство фінансів у процесі їх погодження могло оцінювати економічну ефективність різних програм і обирати ті, які матимуть найбільший економічний ефект при мінімальних затратах;

- *поширення ПЦМ на місцеві бюджети*. Відповідно до Наказу Міністерства фінансів України «Основні підходи до запровадження програмно-цільового методу складання та виконання місцевих бюджетів» із 2014 р. ПЦМ має поширюватися на всі місцеві бюджети, тому правове й методичне забезпечення його впровадження у 2013 р. має бути завершено;

- *забезпечення прозорості та відкритості бюджетного процесу*. Необхідно максимально детально розкривати дохідні й видаткові частини бюджету, а також регулярно звітувати не лише про досягнення, а й про актуальні проблеми у сфері системи державних фінансів, передусім про такі важливі проблеми, як бюджетна заборгованість, обсяг переплати податків, реальний дефіцит бюджету, невиконані статті бюджету. Крім того, необхідно забезпечити максимальну публічність у питанні освоєння бюджетних коштів, зокрема зобов'язати головних розпорядників бюджетних коштів розкривати інформацію про стан і результати виконання бюджетних програм, а також про розподіл коштів, отриманих у межах виконання бюджетних програм;

- **підвищення ефективності і продуктивності державних інвестицій.** В умовах низької динаміки приватних інвестицій стимулювати зростання економіки можливо через розширення й підвищення ефективності державних інвестицій. Із 2010 р. держава стрімко нарощує обсяг інвестиційних видатків, довівши їх частку в 2012 р. до 5% ВВП. Разом з тим ці інвестиції не продукують адекватних інвестиційних імпульсів для економіки, що обумовлено:

- неефективністю вибору об'єктів фінансування – проектів, які продукують незначні позитивні екстерналії для економіки;
- загальним несприятливим інвестиційним кліматом у країні;
- значними корупційними втратами бюджетних коштів через поширену практику зловживань у зазначеній сфері.

З метою поліпшення ситуації та максимізації економічного ефекту від державних інвестицій необхідно вжити такі заходи:

- упорядкувати сферу державних закупівель. Інвестиційні видатки бюджету можуть відчутно розширити внутрішній попит, сприяючи зростанню виробництва, лише якщо процедури державних закупівель будуть прозорими та конкурентними, а участь у них – доступною для всіх бажаючих;
- затвердити чітку методику визначення пріоритетних проектів розвитку, фінансування яких здійснюватиметься за бюджетні кошти. Останні ж мають витрачатися на ті проекти і програми, які сприятимуть найбільшому економічному чи соціальному ефекту для держави;
- упровадити принцип співфінансування інвестиційних проектів, оптимально розподіливши фінансові зобов'язання між центральною, місцевою владою та приватними інвесторами, які отримують вигоду від їх реалізації;
- законодавчо закріпити надання державних гарантій виключно під кредитування проектів інвестиційного характеру, що мають загальнодержавне значення;
- запровадити регулярний моніторинг стану реалізації найбільших інвестиційних проектів, що фінансуються за рахунок бюджетних коштів, із публічною презентацією його результатів;

• **запровадження механізмів стримування необґрунтованого підвищення видатків соціального спрямування.** Оскільки українська політична система є досить поляризованою, уникати ризику відновлення політики соціального популізму напередодні кожних виборів народних депутатів України майже неможливо. Раціональним і досить перспективним механізмом подолання цього ризику є автоматизація процесу розрахунку базових соціальних стандартів і мінімізація суб'єктивного впливу на нього. У цьому контексті необхідними є розроблення та включення до Бюджетного кодексу України чіткої формули визначення розміру базових соціальних стандартів (передусім прожиткового мінімуму, мінімальної заробітної плати). Розмір соціальних стандартів має індексуватися на рівень реального приросту ВВП. Ця формула змусить уряд концентруватися на зростанні ВВП, оскільки саме від його динаміки залежатиме динаміка соціальних видатків;

- **розширення фінансової бази місцевих органів влади.** Попри численні нововведення та зміни, процес бюджетної децентралізації просувається надто повільно: під час бюджетної реформи у цьому напрямі було досягнуто лише незначного прогресу. Окремі законодавчі зміни дадуть змогу дещо збільшити обсяги надходжень місцевих бюджетів. Водночас передані місцевим бюджетам джерела й на сьогодні недостатні для фінансування навіть поточних видатків. Крокami бюджетної реформи в напрямі надання місцевим бюджетам додаткових джерел доходів мають стати такі заходи:

- закріплення за місцевими бюджетами частини податку на прибуток підприємств, що сприятиме їх зацікавленості в активізації роботи щодо зростання надходжень цього податку та поліпшення умов для ведення бізнесу;
- розширення джерел II кошика доходів, які не враховуються при розрахунку міжбюджетних трансфертів і залишаються у розпорядженні органів місцевого самоврядування.

Наведені заходи не лише створять належну фінансову базу для соціально-економічного розвитку регіонів, а і сформують пряму залежність між фіскальною активністю місцевих органів влади та їхніми інвестиційними можливостями, що змусить місцеву владу займати активнішу позицію стосовно реалізації фіскального потенціалу регіону;

- **запровадження системи збалансованих автономних фондів сектору державних фінансів.** Необхідно законодавчо закріпити принцип збалансованості позабюджетних фондів і природних монополій. Фінансові проблеми таких структур, як Пенсійний фонд України, НАК «Нафтогаз України», «Укрзалізниця», мають вирішуватися у спосіб оптимізації та реформування відповідно пенсійної системи, газового ринку та ринку залізничних перевезень, а не за рахунок коштів платників податків. Система горизонтальних трансфертів має зводитися до покриття державою витрат таких структур, які вони здійснюють у межах державної політики пільг і субсидій окремим категоріям населення;

- **формування інституційної платформи для реалізації боргової політики.** Затверджена урядом Середньострокова стратегія управління державним боргом на 2011–2013 роки не може створити обмежень і встановити орієнтири для боргової політики, а Закон України «Про державний борг» так і не було прийнято. Таким чином, завдання формування законодавчої платформи залишається актуальним. У процесі розроблення відповідного документа необхідно врахувати таке:

- доцільно, аби документ, що регламентує управління державним боргом, затверджувався суб'єктом державної влади,

який має відносно сталу каденцію. Ним можуть бути або Верховна Рада, або Президент України;

- відповідний документ має містити певні обмеження, що стримуватимуть уряд від агресивної та необґрунтованої боргової політики, спрямованої на покриття поточних видатків, як це було у 2008–2010 рр.;

- документ, який регламентує управління державним боргом, має містити конкретні й чіткі цілі, завдання, заходи, а також виражені в цифрах очікувані результати. Лише за таких умов відповідний документ може бути ефективним і дієвим. Це дасть змогу не лише сформулювати зрозумілі орієнтири боргової політики, а й відносно об'єктивно оцінювати роботу уряду з їх досягнення;

- **підвищення ефективності боргової політики.** Існує нагальна необхідність переходу до системного управління державним боргом. Тому варто звернути увагу на завдання, які мають стати головними у процесі оптимізації боргової політики:

- зменшення обсягів запозичень на внутрішньому ринку, передусім для фінансування поточного споживання. Результатом надмірної активності на внутрішньому ринку є збільшення вартості й вичерпання вільних фінансових ресурсів, що призводить до витіснення приватних інвестицій;

- диверсифікація інструментів залучення боргових ресурсів. На сьогодні Україна використовує ОВДП, ОЗДП і позики міжнародних фінансових організацій. Разом з тим досить ефективними інструментами можуть стати державні облігації, номіновані в іноземній валюті; облігації, що розміщуються серед населення; облігації, індексовані на інфляцію; амортизаційні облігації тощо.

2. Підвищення ефективності бюджетної політики та перегляд її окремих пріоритетів. У випадку сприятливої економічної ситуації, відсутності форс-мажорних обставин і виконання (перевиконання) дохідної частини бюджету в 2013 р. бюджет отримає суттєві фінансові ресурси, які можуть стати вагомим чинником стимулювання економічної активності й поліпшення рівня соціального захисту населення.

Разом з тим 2013 р. є останнім перед радикальним зниженням ставок податків, тому додатковий фінансовий ресурс необхідно використати так, аби отримати максимальний економічний ефект і вирішити найбільш нагальні й важливі завдання. Починаючи з 2014 р., фінансові можливості уряду в цьому напрямі будуть обмежені.

Отримані додаткові фінансові ресурси в 2013 р. в обґрунтованій пропорції мають бути спрямовані на такі заходи:

- **зменшення дефіциту бюджету.** В умовах реалізації модернізаційної стратегії можливим і доцільним для України може вважатися помірне дефіцитне фінансування інвестиційних видатків у проекти і програми, доходи бюджету від яких у перспективі дадуть змогу щонайменше покрити боргові ресурси, залучені для їх фінансування. Запозичення для фінансування інвестиційних проектів мають обмежуватися 2% ВВП задля зниження тиску на цінову стабільність і курсу національної валюти;

- **зменшення боргового навантаження на економіку.** В умовах нестабільності й невизначеності глобальних економічних тенденцій та економічної динаміки в середньостроковій перспективі уряд у випадку наявності надпланових надходжень до бюджету має спрямувати кошти на дострокове погашення частини державного боргу. Це дасть змогу підвищити стійкість системи державних фінансів до зовнішніх негативних чинників. Зважаючи на наявність ризиків девальвації національної валюти (автоматично призводить до зростання державного боргу у гривневому еквіваленті), доцільно надавати пріоритетність достроковому погашенню зовнішніх боргових зобов'язань;

- **збереження високого рівня інвестиційних видатків зведеного бюджету.** Зважаючи на очікуване зниження динаміки зростання доходів бюджету і збільшення податкових витрат на стимулювання економічної активності, є доцільним збереження у 2013 р. інвестиційних видатків зведеного бюджету на рівні 5% ВВП. При цьому зростання ВВП понад планові показники дасть змогу автоматично збільшити обсяги інвестиційних видатків. Такий показник інвестиційних видатків має стати ustalеним орієнтиром при підготовці бюджету наступними роками;

- **підвищення соціальних стандартів і збільшення видатків на соціальні проекти.** Оскільки державою задекларовано курс на побудову соціально-орієнтованої економіки, то значна частина приросту бюджетних надходжень має спрямовуватися на поліпшення добробуту громадян. Водночас необхідно відмовитися від механічного підвищення базових соціальних стандартів і зосередити увагу на перегляді методики визначення й розрахунку розміру соціальних стандартів і селективній підтримці найменш соціально захищених категорій населення. Необхідно також упорядкувати систему соціальних пільг, що дасть змогу збільшити пільги тим категоріям населення, які дійсно їх потребують, без надмірного додаткового зростання видатків бюджету;

• **інвестиції у проведення реформ.** Із часу відновлення незалежності в Україні залишаються актуальними низка реформ, які досі не були реалізовані не останньою чергою через брак коштів. З-поміж таких варто виділити реформу житлово-комунального господарства, адміністративно-територіальну, земельну тощо. Доцільно розширити видатки бюджету на проведення у 2013 р. однієї з таких реформ.

2.2. Пріоритетні завдання податкової політики

В умовах погіршення зовнішніх чинників економічного зростання у 2013 р. основним пріоритетом податкової політики має стати формування сприятливого фіскального простору для активізації інвестицій. Для цього потрібно оптимізувати поточну роботу податкових органів, а також внести на розгляд парламенту окремі законодавчі ініціативи.

У цьому контексті необхідно розглянути доцільність таких додаткових податкових стимулів поживавлення інвестиційної діяльності.

1. Стимулююча модель податку на прибуток. Для активізації інвестиційної діяльності необхідно запровадити відповідну модель адміністрування цього податку. Для прикладу, в розвинених європейських країнах ставки податку досить високі (25–35%), проте вони застосовуються лише для тієї частини прибутку, яку акціонери бажають вилучити (тобто отримати як дивіденди). Для частини прибутку, яку підприємство планує інвестувати, діють спрощені податкові режими у формі знижених податкових ставок на прибуток або загалом звільнення від оподаткування тієї частини податку на прибуток, яку підприємство реінвестує в модернізацію. Для частини прибутку, яка спрямовується на виплату дивідендів, в Україні було б доцільно залишити ставку в розмірі 23%, а для частини прибутку, що реінвестується в модернізацію основних фондів, – знизити до 10%.

2. Спеціальні правові режими економічної діяльності (СПРЕД), передусім технопарки та індустріальні парки. Завдяки набору різного роду державних гарантій, пільг і преференцій СПРЕД як економічний інструментарій державної політики дає змогу розв'язати широкий спектр різноманітних соціально-економічних проблем – від «реанімації» депресивних територій і галузей до надання додаткового імпульсу пріоритетним точкам економічного зростання та формування «точок прориву» у визначених галузях чи регіонах. У цьому контексті доцільно надати пакет обґрунтованих фіскальних пільг у межах

діючих СПРЕД. Для формування конкурентних переваг у цих межах і подальшого ефективного використання цього економічного інструментарію в Україні доцільно внести низку змін у Податковий кодекс України, зокрема такі:

- розширити розділ XIV «Спеціальні податкові режими», включивши в нього такі СПРЕД, визначені Господарським кодексом України та іншими нормативно-правовими актами, як технологічні й наукові парки, а також передбачити можливість запровадження нових форм СПРЕД, законодавчі ініціативи щодо яких знаходяться на завершальних стадіях розгляду у Верховній Раді України;
- поширити на суб'єктів господарювання СПРЕД діючі податкові пільги, передбачені для низки галузей економіки – тимчасове звільнення від сплати податку на прибуток і землю;
- запровадити інші податкові пільги та преференції, можливі з погляду українських реалій та європейської практики, на певний термін (головним чином у перші роки реалізації інвестиційних та інноваційних проектів).

3. Розширення права на застосування методу прискореної амортизації. На сьогодні, коли більшість підприємств України потребують технічного переозброєння, а власних коштів недостатньо, актуальним є застосування методу прискореної амортизації, передусім для високотехнологічного, екологічного й енергозберігаючого обладнання в пріоритетних галузях національної економіки. В умовах глобальної фінансово-економічної кризи 2007–2009 рр. і періоду відновлення цей інструмент був найбільш поширеним фіскальним стимулом, завдяки чому підприємства отримують значний ресурс для інвестицій, не сплачуючи податок на прибуток чи відсотки за користування кредитом.

4. Упровадити комплекс податкових стимулів для пріоритетних галузей економіки, з-поміж яких поширені:

- податкові канікули, передусім зі сплати податку на прибуток, податків на землю та нерухоме майно;
- знижені (пільгові) ставки податку на прибуток, землю та нерухоме майно як менш затратна для держави альтернатива податковим канікулам;
- податкова знижка, тобто зменшення бази оподаткування у спосіб включення витрат на інвестиційні цілі до валових витрат;
- надання права на оформлення погашення податкового зобов'язання податковим векселем при імпорті продукції проміжного споживання для високотехнологічних галузей економіки.

2.3. Розроблення пакета фіскальних заходів на випадок актуалізації деструктивних тенденцій в економіці

Зважаючи на наявність значних ризиків сповільнення економічної динаміки, які можуть перейти в активну фазу, формуючи стратегію бюджетно-податкової політики на наступні податкові періоди, слід розробити превентивний пакет заходів, упровадження яких дасть змогу стримати розростання дисбалансів у системі державних фінансів України.

Крім раціоналізації видатків бюджету, він має містити низку фіскальних заходів, що забезпечать у випадку необхідності додаткове зростання бюджетних доходів без посилення фіскального навантаження на доходи незаможних верств населення та діяльність технологічних галузей економіки.

Зростання доходів бюджету без створення значних перешкод для економічного розвитку та без продукування негативних соціальних імпульсів можна отримати за рахунок таких заходів.

1. Посилення фіскального навантаження на господарську діяльність, пов'язану з експлуатацією природних ресурсів. На сьогодні фіскальна функція групи ресурсних податків реалізована не повною мірою. Підвищення фіскального тиску на даний об'єкт оподаткування дасть змогу відчутно збільшити доходи бюджету, не створюючи перешкод для розвитку технологічних галузей економіки.

2. Розширення переліку корисних копалин, за видобування та реалізацію яких справляється рента. Крім нафти, газу та газового конденсату, в Україні видобувається значний обсяг інших корисних копалин, які є власністю українського народу, проте їх промислове освоєння не приносить належних доходів до бюджету. Необхідно включити до числа об'єктів справляння ренти видобування залізрудної сировини, марганцевої та уранової руд, жирних сортів коксівного вугілля, руди кольорових металів тощо. Це значно збільшить обсяг доходів бюджету, що забезпечить Україні еквівалентну плату за масштабну експлуатацію її надр.

3. Поглиблення прогресії податку на доходи фізичних осіб. У Податковому кодексі України зроблено перший крок у цьому напрямі – запроваджено ставку оподаткування в розмірі 17% для осіб, заробітна плата яких перевищує десятикратний розмір мінімальної заробітної

плати. Разом з тим доцільно запровадити вищу ставку на заробітну плату, що суттєво перевищує розмір мінімальної заробітної плати, та інші джерела доходів, розмір яких значно перевищує показник мінімальної заробітної плати (доходи від отриманих дивідендів, збільшення ринкової вартості нерухомості тощо).

4. Відмова від зниження ставки ПДВ з 20 до 17%. Зазначений податок є одним із непрямих податків, тому фактичним суб'єктом оподаткування є кінцевий споживач, а не підприємство, що його сплачує. Створена додана вартість, таким чином, є лише критерієм розподілу повноважень податкового агента: чим більша створена підприємством додана вартість, тим більша частина ПДВ, сплаченого кінцевим споживачем за готову продукцію, опиняється на рахунках даного підприємства, яку воно має сплатити до бюджету. Отже, ПДВ за своєю природою не здійснює додатковий тиск на фінансовий стан підприємства. Проблеми його функціонування в Україні пов'язані з недоосконалим адмініструванням.

5. Запровадження підвищеної ставки ПДВ у розмірі 23% на товари розкоші. До переліку об'єктів оподаткування ПДВ за підвищеною ставкою доцільно віднести, зокрема, операції з придбання автомобілів із великим об'ємом двигуна, квадроциклів, яхт, літальних апаратів, ювелірних виробів тощо. На наш погляд, даний механізм оподаткування розкоші є більш ефективним, ніж упроваджуваний сьогодні. Незважаючи на те, що податок на розкіш має стати додатковим інструментом наповнення держбюджету, він містить низку недоліків, що виявляються, по-перше, у невідповідності об'єкта оподаткування податком на розкіш його сутності: згідно із Законопроектом «Про податок на розкіш» об'єктом розкоші вважаються житлова нерухомість, транспорт, земельні ділянки, автомобілі тощо, тоді як вироби з дорогоцінних металів, шкіри та хутра – ні); а по-друге, застосовується кількісний вимір об'єкта оподаткування (наприклад, залежно від площі квартири) замість вартісного, що знизить його фіскальну ефективність.

6. Розширення групи підакцизних товарів. До об'єктів оподаткування акцизним податком можна віднести операції з придбання товарів споживання, які є товарами преміум-класу, шкідливими для здоров'я.

Це дало б змогу не лише збільшити доходи бюджетів, а і здійснити певний позитивний стимулюючий вплив, зокрема обмежити вживання шкідливих продуктів харчування.

7. Підвищення ставок податку на нерухомість. У моделі адміністрування цього податку, закладеній Податковим кодексом України,

його фінансова ефективність є вкрай низькою. Для збільшення надходження від податку необхідно посилити фінансове навантаження на власників значних об'єктів житлової нерухомості. Крім того, при розрахунку податку неодмінно має враховуватися ринкова вартість нерухомості. Лише за таких умов може бути підвищено фінансову ефективність цього податку.

8. Посилення боротьби з мінімізацією оподаткування та ухилянням від сплати податків. Україна має значний резерв для збільшення податкових надходжень, сконцентрований у секторі тіньової економіки, обсяг якого, за різними оцінками, складає від 20 до 50% ВВП. Разом з тим потенціал каральних заходів детінізації вже вичерпаний, а тому необхідно застосувати системний підхід до вирішення цієї проблеми:

- Україна має значні резерви залучення додаткових бюджетних надходжень за рахунок удосконалення державного регулювання у сфері оподаткування зовнішньоекономічної діяльності. Українські підрозділи великих промислово-фінансових груп працюють із низькою нормою прибутковості або декларують збитки, при цьому значний обсяг прибутків штучно акумулюється в іноземних підрозділах таких корпорацій;

- значним резервом розширення бази оподаткування та оптимізації видатків бюджету залишається легалізація оплати праці;

- джерелом додаткових податкових надходжень є руйнування схем мінімізації податкових зобов'язань із використанням фіктивних цінних паперів.

Детінізація економіки як один із пріоритетних напрямів державної політики у 2013 р. передбачає реалізацію системи таких заходів:

- внесення змін до податкового законодавства та розроблення відповідного методологічного забезпечення щодо запровадження податкового контролю за трансфертним ціноутворенням, що ґрунтується на стандартах ОЕСР;

- удосконалення системи державного фінансового моніторингу у спосіб внесення змін до Закону України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванню тероризму» та інших нормативно-правових актів з метою приведення національної системи протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом у відповідність із рекомендаціями ФАТФ від 16 лютого 2012 р.;

- ліквідація «конвертаційних центрів»;
- протидія заниженню митної вартості товарів і ввезення їх поза митним контролем;

- легалізація ринку праці у спосіб внесення змін до нормативно-правових актів щодо легалізації оплати праці, посилення відповідальності роботодавців за неоформлення трудових відносин із працівниками;
- удосконалення системи державного регулювання фінансових ринків, зокрема вжиття заходів щодо припинення обігу фіктивних цінних паперів на фондовому ринку України та руйнування схем ухилення від оподаткування з їх використанням;
- підписання угоди про уникнення подвійного оподаткування доходів і майна між Україною та Республікою Кіпр, що передбачала б стандартні ставки оподаткування, які Україна застосовує з іншими країнами;
- продовження упровадження міжнародних стандартів у сфері відповідальності за корупційні правопорушення, зокрема групи країн *GRECO*, Ради Європи та Стамбульського плану дій, щодо боротьби з корупцією у частині посилення кримінальних санкцій за хабарництво в публічному та приватному секторах;
- запровадження на законодавчому рівні стимулювання та захисту громадян, які сприяють правоохоронним органам у виявленні випадків неоформлення трудових відносин між працівником і роботодавцем, нелегальної оплати праці та проявів корупції.

9. Підвищення ефективності процедур державних закупівель. Додаткові можливості оптимізації видатків бюджету полягають у підвищенні ефективності процедур державних закупівель і подоланні корупційного складника цих процесів.

Тому необхідно було вирішити питання щодо завершення приведення законодавства України у сфері державних закупівель відповідно до стандартів ЄС.

3. ГОЛОВНІ ЗАВДАННЯ У СФЕРІ ВДОСКОНАЛЕННЯ ВЗАЄМОВІДНОСИН ДЕРЖАВНОГО ТА МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ

Попри низку ефективних кроків у сфері державної політики, вжитих останнім часом задля поліпшення стану місцевих бюджетів і міжбюджетних відносин, бюджети територіальних громад на сьогодні неповністю спроможні відповідати на виклики, що періодично постають у вирішенні нагальних проблем регіонального розвитку.

Подальші реформи мають бути логічним продовженням попередніх трансформацій і спрямовуватися на такі стратегічні цілі:

- збільшення обсягу надходжень від власних джерел місцевих бюджетів;
- зменшення фінансової залежності місцевих бюджетів від державного бюджету;
- зростання обсягів залучення ресурсів, у т.ч. інвестиційних;
- підвищення ефективності видатків місцевих бюджетів;
- оптимізація діяльності Державного фонду регіонального розвитку.

1. Збільшення надходжень від власних джерел – місцевих податків і зборів. Зарахування єдиного податку до категорії місцевих податків і зборів та введення нових податків – податку на нерухоме майно, туристичного збору та збору за провадження окремих видів підприємницької діяльності, модифікація збору за місця для паркування транспортних засобів – поки що мають неоднозначні фінансові результати:

- збільшилися надходження від місцевих податків і зборів (якщо за 2010 р. обсяг надходжень від місцевих податків і зборів становив 819,4 млн грн, а частка в доходах місцевих бюджетів – 1,0%, то за аналогічний період 2011 р. – 2549,8 млн грн і 2,9% відповідно). Проте таке зростання відбулося лише за рахунок єдиного податку. Фінансовий ефект податку на нерухоме майно є за даних умов оподаткування незначним – за оцінками Асоціації міст України, у 2012 р. надходження від нього становитимуть до 89 млн грн (0,1% від запланованих доходів до місцевих бюджетів);

- єдиний податок має найбільшу частку та обсяги надходжень і є стабільним джерелом останніх, проте з 2011 р. він передається до бюджету розвитку, з якого фінансуються лише капітальні проекти;

- місцеві бюджети позбавлені таких вагомих джерел надходжень, як комунальний податок, податок із реклами та ринковий збір. Вони складали до 90% у структурі надходжень від місцевих податків і зборів (зокрема ринковий збір – до 62%), особливо в містах із достатньою кількістю торговельних площ. Більшість надходжень від місцевих податків і зборів надходять до великих міст (через наявність у них об'єктів оподаткування);

- існують проблеми визначення бази оподаткування. Зокрема, прив'язка ставки оподаткування за чотирма місцевими податками та зборами (крім туристичного) не до ефекту від функціонування об'єктів оподаткування чи їх вартісної оцінки, а до величини мінімальної заробітної плати знижує стимулюючу роль таких податків;

- унаслідок значного обсягу тіньової діяльності та зайнятості поза увагою фіскальних органів залишаються персональні доходи громадян, підприємницька діяльність незареєстрованих суб'єктів господарювання малого та середнього бізнесу. Зокрема йдеться про втрати бюджету від недоотриманого збору за запровадження окремих видів підприємницької діяльності, плати за землю та єдиного податку. Перебування у тіньовому секторі економіки значної частки туристичної діяльності спричинює зменшення потенційних надходжень від туристичного збору.

Реформа системи місцевих податків і зборів має відбуватися у двох напрямках – зміни переліку місцевих податків і зборів та реалізації заходів щодо мобілізації наявних джерел оподаткування. Для досягнення цих цілей необхідно вжити таких заходів:

- застосування гнучких ставок до податків і зборів, що надходять до місцевих бюджетів, відповідно до фази економічного циклу з поправкою на стан економіки регіону – збільшення ставок у фазі економічного зростання та зменшення у фазі спаду (на початковому етапі – у вигляді експерименту серед недотаційних місцевих бюджетів);
- запровадження органами місцевого самоврядування туристичного збору на всіх наявних об'єктах оподаткування;
- контроль органів місцевого самоврядування за розміщенням об'єктів торгівлі та наданням послуг задля повного використання потенційних фіскальних ресурсів;
- повне використання органами місцевого самоврядування резервів від збору за місця для паркування транспортних засобів у спосіб контролю за наявністю договорів оренди на землю під паркувальні майданчики, меж і розміток паркувальних майданчиків, приладів фіксації в'їзду автотранспорту на паркувальні майданчики.

2. Зменшення фінансової залежності місцевих бюджетів від державного бюджету. Тривала неможливість забезпечити місцеві бюджети за рахунок власних джерел надходжень призводить до зменшення частки власних доходів місцевих бюджетів у зведеному бюджеті і, відповідно, до необхідності фінансового вирівнювання:

- незважаючи на задекларовану мету (розподіл часток державного та місцевих бюджетів у зведеному бюджеті країни за формулою 50:50) на практиці спостерігається співвідношення близько 78:22 за доходами і 57:43 за видатками;
- щорічно збільшується й частка трансфертів у доходах місцевих бюджетів (у 2011 р. вона складала 52,3%, що на 6,2 в.п. більше за показник 2006 р.) Показовою у цьому сенсі була заміна податку із власників транспортних засобів на збір за першу реєстрацію транспорт-

них засобів (обидва податки – загальнодержавні). Упродовж 2011 р. до бюджету від цих податків надійшло на 64,6% менше платежів (податку із власників транспортних засобів – ще за 2010 р.) порівняно з 2010 р. А на компенсацію втрат місцевим бюджетам надається субвенція на будівництво, реконструкцію, ремонт і утримання вулиць та доріг комунальної власності;

- формула розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів не враховує усіх специфічних умов господарювання кожної місцевості;
- несвоєчасне затвердження умов надання субвенцій призводить до затримок у їх перерахуванні та, відповідно, до тимчасової нестачі коштів.

Такі недоліки в розподілі доходних джерел підкреслюють необхідність збільшення переліку місцевих податків і зборів та зміни механізмів надання цільових і нецільових трансфертів. *Розширення фіскальної автономії місцевих бюджетів має відбуватися за такими напрямками:*

- зарахування плати за землю до категорії місцевих податків і зборів задля оптимального визначення бази оподаткування та збільшення надходжень;

- відновлення податку із власників транспортних засобів і його зарахування до місцевих бюджетів;

- збільшення переліку доходів, що не враховуються при розрахунку міжбюджетних трансфертів, за рахунок плати за землю, адміністративних штрафів, плати за торговий патент на деякі види підприємницької діяльності;

- удосконалення методики врахування видаткових потреб при складанні формули вирівнювання на основі врахування кількості та щільності населення, рівня доходів;

- урахування наявної мережі бюджетних установ при обчисленні формули розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів у спосіб внесення доповнень до параметрів, що визначають цю формулу;

- збільшення фінансової самодостатності бюджетних установ у спосіб формування переліку послуг соціальної сфери, що надаються на платній основі;

- установлення відповідності соціальних стандартів і фінансових нормативів бюджетної забезпеченості у сферах охорони здоров'я, освіти, спорту та молоді, культури, соціального захисту і соціального забезпечення;

- удосконалення принципів урахування регіональної специфіки при обчисленні обсягу міжбюджетних трансфертів у спосіб деталізації коригуючого коефіцієнта, що враховує відмінності (соціально-

економічні, демографічні, кліматичні, екологічні) у вартості надання гарантованих послуг залежно від особливостей адміністративно-територіальної одиниці, розроблення та затвердження методики врахування таких особливостей при визначенні коригуючого коефіцієнта;

- контроль за вчасним затвердженням умов надання субвенцій із державного бюджету.

3. Збільшення обсягу залучення ресурсів. Необхідність мобілізації органами місцевого самоврядування коштів не лише на поточний розвиток, але й на капітальні видатки зумовлює посилену увагу до таких складників бюджету, як субвенція на виконання інвестиційних програм (проектів) і бюджет розвитку, активізації дій на ринку муніципальних цінних паперів:

- у 2011 р. значно зросли доходи бюджету розвитку (загалом у 3,5 разу, у структурі доходів місцевих бюджетів їх частка зросла з 4,7 до 15,3%). Це відбулося внаслідок спрямування надходжень від єдиного податку до бюджету розвитку (його частка нині складає 17,9%). Основним джерелом бюджету розвитку залишаються кошти, передані із загального фонду місцевих бюджетів – 66,4%. До бюджету розвитку надходять і субвенції з інших бюджетів на виконання інвестиційних проектів, іншими вагомими джерелами є надходження від продажу землі (1,4%) і від відчуження майна, що знаходиться в комунальній власності (0,6%). Проте ці джерела не є фіскально значущими й залишаються непрогнозованими;

- упродовж 2011 р. (НКЦПФР) зареєстровано 8 випусків облігацій місцевих позик на суму 584,5 млн грн. Проте частка облігацій місцевих позик склала за 2011 р. лише 0,5% у структурі всіх емісійних випусків цінних паперів. Загалом, у період із 2005 р. цінні папери міських рад були емітовані лише у 30 містах. Перешкоди активного включення інших міст у процес випуску місцевих цінних паперів – недостатня прозорість операцій на фондовому ринку загалом, обмежений доступ до інформації про діяльність емітентів і поточну економічну ситуацію в місті (регіоні), обмеження емісії короткостроковими облігаціями, тривалість підготовки випуску (до трьох місяців), необхідність здійснення рейтингової оцінки облігацій до випуску, висока ризикованість інвестиційних проектів, під фінансування яких здійснюється випуск місцевих облігацій.

Така ситуація з місцевими бюджетами свідчить про недостатність коштів на капітальні видатки, обмежені можливості їх здійснення внаслідок тривалості капітальних проектів, строк виконання яких не обмежується одним бюджетним роком.

Підвищення ролі інвестиційного складника в доходах місцевих бюджетів має відбуватися за такими напрямками:

- подальше збільшення частки субвенцій із державного бюджету в доходах місцевих бюджетів;
- установлення критеріїв розподілу субвенцій на виконання інвестиційних програм (проектів) на підставі формалізованих параметрів, запровадження стандартних процедур конкурсного відбору інвестиційних програм (проектів);
- розкриття та повне використання наявних джерел інвестиційних ресурсів за рахунок активізації місцевої господарської ініціативи;
- передання частки надходжень від податку з доходів фізичних осіб і частки плати за землю до бюджету розвитку задля створення фінансових можливостей для довгострокового інвестування;
- розширення дохідних джерел бюджету розвитку за рахунок внутрішніх і зовнішніх позик на інвестиційні цілі, доходів бюджету від використання і приватизації об'єктів власності, доходів від попередніх бюджетних інвестиційних асигнувань, відрахувань від розміщення державних цінних паперів, частини доходів від зовнішньоекономічної діяльності;
- розширення доступу органів місцевого самоврядування до кредитних ринків у спосіб подальшого поступового розширення переліку адміністративно-територіальних одиниць, які мають право здійснювати такі запозичення, збільшення частки середньострокових облігацій у випусках муніципальних цінних паперів, скасування вимоги щодо рейтингової оцінки облігацій до їх емісії, збільшення частки видатків загального фонду місцевого бюджету, що спрямовується на обслуговування боргу, збільшення частки середньострокових облігацій у випусках муніципальних цінних паперів у спосіб унормування принципів гарантування державою місцевого боргу.

4. Підвищення ефективності видатків місцевих бюджетів. Механізм здійснення видатків місцевих бюджетів має низку недоліків, які неможливо подолати в межах чинного законодавства. Найважливішими з них є такі:

- неможливість оцінити ефективність видатків;
- нецільове, іноді неправомірне витрачання суттєвої частини коштів із місцевих бюджетів;
- слабка участь громадян у процесі ухвалення та виконання бюджету;
- відсутність чіткого механізму фінансування делегованих повноважень.

З огляду на недостатність фінансування делегованих (державних) повноважень із державного бюджету, місцеві ради часто спрямовують на виконання делегованих повноважень власні надходження, тим самим позбавляючи ресурсів житлово-комунальне господарство, місцеві соціально-економічні та культурні програми тощо. Причиною такого становища є нечіткість категорії «делеговані повноваження» та можливість віднесення до них різних державних повноважень у різні бюджетні роки, що дестабілізує ситуацію із прогнозуванням надходжень і витрат місцевих бюджетів.

Такі недоліки можна усунути за допомогою програмно-цільового методу (ПЦМ) бюджетування, а також уніфікації поняття «делеговані повноваження».

У 2011–2012 рр. до навчання зі складання та виконання бюджету за програмно-цільовим методом залучилися бюджети п'яти регіонів (Житомирська, Львівська, Луганська області, АР Крим і м. Київ) та районів і міст обласного (республіканського) значення в них. У 2013 р. до них мають долучитися бюджети об'єднань територіальних громад, що створюватимуться згідно з нормативно-правовими актами. Із 2014 р. ПЦМ має поширитися на всі місцеві бюджети, а це вимагає:

- конкретизації цілей і завдань у бюджетних програмах, установлення видів планування та переліку показників, що застосовуються в ньому;
- забезпечення планування показників, передбачених програмами соціально-економічного розвитку на середньострокову перспективу, під час середньострокового бюджетного планування.

Запровадження практики ПЦМ серед регіонів і поступовий перехід на цій основі до середньострокового бюджетного планування може ефективно відбутися за умов *змін системи планування видатків із місцевих бюджетів*, зокрема:

- проведення інвентаризації цільових програм, що фінансуються із місцевих бюджетів, припинення дії неефективних із них і тих, у яких дублюються цілі;
- запровадження механізму концентрації фінансових ресурсів на пріоритетних напрямках регіонального розвитку, визначених у відповідних стратегіях;
- розроблення типових переліків бюджетних програм і результативних показників їх виконання за видатками, що враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів;
- збору та систематизації даних щодо вартості послуг, які надаються в регіонах, з метою точнішого обрахування видатків;

- скорочення обсягів витрат у спосіб фіскального стимулювання комунальних підприємств (у т.ч. відшкодуваннями, пільгами) до застосування енергозберігаючих технологій;
- започаткування практики фінансово-організаційної кооперації на місцевому рівні завдяки створенню механізмів для об'єднання ресурсів місцевих бюджетів, насамперед у спосіб затвердження бюджетів об'єднань територіальних громад;
- удосконалення системи моніторингу та оцінювання використання бюджетних коштів, забезпечення зовнішнього аудиту місцевих фінансів, упровадження внутрішнього аудиту.

Удосконалення дії *інституту делегованих повноважень* можливе завдяки вжиттю таких заходів:

- здійснення типологізації бюджетів місцевого самоврядування, районів і регіонів за видами здійснюваних ними видатків задля підвищення коректності обчислення показників і нормативів таких видатків; чіткого розподілу останніх між органами місцевого самоврядування (зокрема, на рівнях – район, місто обласного значення, область);
- унормування вичерпного переліку повноважень, що можуть бути делеговані, і тих, які взагалі не можуть бути делегованими (повноваження загальнодержавного значення);
- надання можливості повернення делегованих повноважень до делегуючого суб'єкта при їх невиконанні чи недостатньому фінансуванні;
- визначення в Бюджетному кодексі України порядку фінансування делегованих повноважень;
- уточнення методики розрахунку видатків на делеговані повноваження, які мають фінансуватися за рахунок трансфертів із державного бюджету і за рахунок коштів І кошика доходів, надання місцевим бюджетам додаткових фінансових ресурсів на виконання делегованих повноважень.

5. Оптимізація діяльності Державного фонду регіонального розвитку. Унормована в Україні модель Державного фонду регіонального розвитку (ДФРР) як бюджетної програми лише частково вирішує проблему консолідації фінансового ресурсу для потреб регіонального розвитку. Згідно з частиною 1 ст. 12 Закону України «Про стимулювання розвитку регіонів»³, фінансування стимулювання розвитку

³Про стимулювання розвитку регіонів : закон України від 8.09.2005 р. № 2850-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2850-15>

регіонів і подолання депресивності територій здійснюється не лише за рахунок коштів, передбачених на це в законах України про Державний бюджет України, а й за рахунок коштів місцевих бюджетів та інших джерел відповідно до законодавства.

По суті, у вказаній нормі Закону України йдеться про запровадження державно-регіонального партнерства, суб'єктами якого, з одного боку, є держава, а з другого – регіон в особі органів влади (муніципальної та державної), представники бізнесу та громадянського суспільства.

У межах державно-регіонального партнерства виникає потреба чіткої консолідації та координації бюджетних фінансових потоків (державного та місцевого рівнів), коштів міжнародної допомоги (у т.ч. європейських структурних фондів) і їх спрямування на потреби збалансованого регіонального розвитку.

Існуюча в Україні модель ДФРР також не дає змоги диверсифікації умов надання державної фінансової підтримки, у т.ч. у розрізі її видів (на конкурсних умовах; засадах партнерства; на платній чи безоплатній, поворотній чи безповоротній основі тощо) та видів державної підтримки регіонального розвитку (надання бюджетних позичок, прямої бюджетної підтримки (грантів), державних гарантій тощо).

Практика дії ДФРР у 2012 році дала змогу виявити і негативні, і позитивні риси функціонування фонду як бюджетної програми. З огляду на потребу в розширенні джерел фінансування фонду за рахунок залучення до них інвестиційних коштів вітчизняних і закордонних фінансових установ (у т.ч. коштів структурних фондів ЄС), а також задля забезпечення довгострокового фінансування проектів із ДФРР, яке складно здійснити в межах одного бюджетного періоду, необхідно забезпечити створення ДФРР як окремої фінансово-кредитної установи з відповідною мережею регіональних підрозділів.

Правові засади застосування такої установи в межах регіональної політики мають передбачатися Проектом закону «Про засади державної регіональної політики». Принципи побудови та функціонування ДФРР мають бути визначені відповідним спеціальним законом.

Такий підхід зрозумілий для іноземних інвесторів і спонсорів, оскільки він:

- гарантує прозорість процесу формування ДФРР;
- представляє ДФРР як інституцію, уповноважену здійснювати співпрацю з іноземними інвесторами (фондами);

- створює сприятливі можливості щодо адміністрування ДФРР значних коштів міжнародної допомоги;
- представляє ДФРР як виокремлений єдиний орган сертифікації інвестиційних проектів.

Додаток

**МАТЕРІАЛИ ЗАСІДАННЯ
«КРУГЛОГО СТОЛУ»**

20 червня 2012 р. у конференц-залі Національного інституту стратегічних досліджень відбулося засідання «круглого столу» з теми **«Бюджетна політика в Україні в умовах ризиків сповільнення економічної динаміки»**. В обговоренні взяли участь працівники наукових та аналітичних установ, органів державної влади, недержавних організацій, представники засобів масової інформації. До засідання було підготовлено аналітичну доповідь, яка стала одним із предметів обговорення.

В обговоренні взяли участь:

БУТРИЙ
Максим
Геннадійович

заступник генерального директора з інвестицій компанії з управління активами *Class asset management*

БУЛАВКА
Ольга
Миколаївна

заступник начальника Управління аналізу бюджету та макроекономічних показників, начальник відділу макроекономічного аналізу Міністерства фінансів України

ВАРНАЛІЙ
Захарій
Степанович

начальник Науково-дослідного центру з проблем оподаткування Національного університету Державної податкової служби України

ВАСИЛЕНКО
Оксана
Вікторівна

державний експерт Управління з питань економічної безпеки Департаменту економічної та соціальної безпеки Ради національної безпеки і оборони України

ГРИНЬ
Алла
Володимирівна

старший консультант з економічних питань Департаменту методології бюджетування Інституту бюджету та соціально-економічних досліджень

ЄФИМЕНКО
Тетяна
Іванівна

президент Академії фінансового управління при Міністерстві фінансів України

ЖАЛІЛО
Ярослав
Анатолійович

перший заступник директора Національного інституту стратегічних досліджень, президент Центру антикризових досліджень

ІВАНИЦЬКА
Ольга
Михайлівна

завідувач відділу фінансових ринків Науково-дослідного фінансового інституту Академії фінансового управління при Міністерстві фінансів України

КОРЕНЬ
Наталія
Василівна

провідний науковий співробітник Національної академії державного управління при Президентові України

КРАВЧЕНКО
Василь
Іванович

член Президії Української муніципальної академії, академік УМА

ЛЮБІЧ
Олександр
Олексійович

завідувач відділу координації бюджетно-податкової та грошово-кредитної політики Науково-дослідного фінансового інституту Академії фінансового управління при Міністерстві фінансів України

МІНІН
Олександр
Леонідович

керівник Управління з питань економічної безпеки Департаменту економічної та соціальної безпеки Ради національної безпеки і оборони України

МОЛДОВАН
Олексій
Олександрович

завідувач сектору грошово-фінансової стратегії відділу економічної стратегії Національного інституту стратегічних досліджень

НЕСТЕРЕНКО
Андрій

спеціаліст із розвитку проектів Агентства США з міжнародного розвитку (*USAID*)

ОСТРІЩЕНКО
Юлія
Вікторівна

головний економіст-фінансист Департаменту місцевих бюджетів та інвестицій Міністерства фінансів України

ПАВЛЮК
Алла
Петрівна

завідувач сектору стратегій структурних перетворень відділу економічної стратегії Національного інституту стратегічних досліджень

ПЛЕСКАЧ
Валентина
Леонідівна

завідувач відділу економіко-математичного моделювання та інформаційно-аналітичного забезпечення фінансово-економічних досліджень Науково-дослідного фінансового інституту Академії фінансового управління при Міністерстві фінансів України

ПОКРИШКА Дмитро Степанович	завідувач відділу економічної стратегії Національного інституту стратегічних досліджень
САВЧЕНКО Олександр Володимирович	ректор Міжнародного інституту бізнесу, експерт заступник голови Національного банку України
СЕМЧИК Ольга Олександрівна	старший науковий співробітник відділу конституційного права та місцевого самоврядування Інституту держави і права ім. В. М. Корецького
СЛОБОЖАН Олександр Володимирович	експерт із питань місцевих бюджетів проекту «Діалог» ВАОМС «Асоціація міст України»
СУТОНЯКО Олександр Анатолійович	президент Асоціації українських банків
УС Іван Васильович	старший консультант сектору зовнішньоекономічних відносин відділу зовнішньоекономічної політики Національного інституту стратегічних досліджень
УСТЕНКО Олег Леонідович	виконавчий директор Міжнародного фонду Блейзера
ХАРАЗШВІЛІ Юрій Михайлович	головний науковий співробітник відділу макроекономічного прогнозування та досліджень тіньової економіки Національного інституту стратегічних досліджень
ХМІЛЬОВСЬКИЙ Віктор Мечиславович	президент Співки орендарів і підприємців України
ШЕВЧЕНКО Ольга Валеріївна	завідувач сектору стратегій економічного розвитку відділу економічного розвитку Національного інституту стратегічних досліджень
ШУМИЛО Ігор Анатолійович	директор Генерального економічного департаменту Національного банку України

ЖАЛІЛО Ярослав Анатолійович,
*перший заступник директора
Національного інституту стратегічних досліджень,
президент Центру антикризових досліджень*

Сьогодні ми порушуємо питання модернізації бюджетної політики країни в умовах ризиків сповільнення економічної динаміки. Ми усвідомлюємо, що формуючи бюджет, Україна постає перед подвійним вибором: з одного боку, перед викликом, пов'язаним із необхідністю максимальної консолідації бюджету, що відображає загальносвітову тенденцію, як у рішеннях G20, ухвалених нещодавно. І це диктується необхідністю підтримки макроекономічної стабільності у країні. А з другого – перед викликом, пов'язаним із тим, що в умовах особливого поширення загальносвітових депресивних тенденцій питанню стимулювання економічного зростання, у т.ч. і засобами бюджетної політики, безсумнівно, приділяється посилена увага. Напевно, в балансуванні між цими двома моментами і має полягати наш вибір.

Сьогодні ми плануємо обговорити особливості формування бюджетної політики, підбити підсумки того, що вже відбулося у процесі бюджетної реформи та розпочати розмову про те, яких заходів необхідно вжити. Фахівцями нашого Інституту підготовлено невелику аналітичну доповідь із цього питання. Як завжди, наголошу, що це не відповідь на нами самими поставлені запитання, а наш доробок у контексті поставлених запитань. Саме так просимо сприймати нашу доповідь, тобто запрошую всіх до обговорення не доповіді, а проблеми.

МОЛДОВАН Олексій Олександрович,
*завідувач сектору грошово-фінансової стратегії
відділу економічної стратегії
Національного інституту стратегічних досліджень*

Як відомо, в розвинених країнах II кв. року завжди є періодом досить активних дискусій стосовно проблем і перспектив бюджетної політики держави. По-перше, цей період характеризується тим, що вже можна зробити попередні (навіть фундаментальні) висновки щодо виконання бюджету за минулий період. По-друге, саме в цей період відбувається розроблення стратегічних орієнтирів бюджетної політики на наступний бюджетний період. Продовжуючи ці традиції, ми вирі-

шили запровадити аналогічну практику, порушивши комплекс важливих питань щодо стану бюджетної політики та її стратегії на 2013 р.

Формування стратегічного бачення бюджетної політики має ґрунтуватися на детальному аналізі результатів, проблем і тенденцій у попередньому періоді, а також аналізі поточного стану справ. У загальному підсумку ми можемо констатувати, що 2011 р. і для бюджету, і для державних фінансів загалом був ліпшим за попередній. І хоча були певні (часом досить значні) прорахунки, однак цей рік приніс більше позитива. Ми зробили певні конструктивні кроки, хоча, можливо, їх хотілося зробити більше, аби динаміка позитивних змін була вищою. Якщо ми звернемо увагу на дані стосовно наповнення бюджету, то побачимо, що порівняно з 2010-м 2011 р. характеризувався значним зростанням доходів майже за всіма статтями доходів. Це одне зі значних досягнень, яке вдалося забезпечити.

На наш погляд, цьому сприяли три чинники:

- відносно високі темпи зростання ВВП, доходів населення, прибутків корпоративного сектору, товарообігу тощо;
- набрання чинності у 2011 р. Податковим кодексом, який у питанні підвищення фіскальної ефективності податкової системи став прогресивнішим за попереднє податкове законодавство;
- значна частка інфляційних доходів. Ми дотримуємося думки, що попри офіційно досить низький індекс споживчих цін, а також за рахунок значного номінального зростання ВВП частка інфляційних доходів бюджету таки була досить значною.

Крім певних досягнень у дохідній частині бюджету, маємо виділити й певні позитивні зрушення у сфері видатків. Передусім це стосується того, що після кризового періоду (2009 р. і I половина 2010 р.) уряд почав збільшувати капітальні видатки бюджету, а це, безумовно, надало певного позитивного стимулу економічній динаміці. Власне, для економічно розвинених країн у структурі видатків бюджету частка капітальних видатків знаходиться на рівні 15–20%. В Україні у 2009 р. ця частка досить критично зменшилася. Якщо аналізувати структуру ВВП, то видатки державного бюджету на капітальні проекти складали лише 1% ВВП. У 2011 р. цей показник майже подвоївся. Кошти на капітальні видатки були отримані у т.ч. й за рахунок оптимізації видатків т.зв. соціального спрямування. Ми не можемо стверджувати, що вони зменшувалися: динаміка була приведена у відповідність до можливостей нашого господарського комплексу, оскільки показники, які ми мали у 2009–2010 рр., не були економічно обґрунтованими і значно перевищували наші можливості. Не хочу говорити, що така політика була популістською, більшою мірою ситуація була

обумовлена кризовими явищами, коли ставилося пріоритетними були питання збереження соціальної захищеності.

Загалом у 2011 р. у системі державних фінансів спостерігалася тенденція до подолання головних дисбалансів на всіх її щаблях, вирівнювання бюджетної політики, збалансування капітальних видатків і видатків соціального спрямування. Це ми можемо назвати ще одним позитивним результатом.

У 2011 р. експерти МВФ, Світового банку, а також вітчизняні економісти передбачали (і сьогодні цей прогноз є досить вірогідним), що зростання доходів буде досить короткостроковим. Тому вони рекомендували країнам із перехідною економікою, у т.ч. й Україні, сконцентруватися на вирішенні значних структурних проблем економіки, спрямуванні коштів на радикальне оздоровлення системи державних фінансів, зменшенні боргового тиску на бюджет. Але ці основні рекомендації, на жаль, були виконані Україною не повною мірою, тому в 2012 р. ми мали комплекс проблем. Якщо агрегувати *основні загрози для стабільності системи державних фінансів*, то можна виділити такі *найбільш небезпечні*:

- *сповільнення економічної динаміки*. Була надія, що проведення Євро-2012 дещо підтримає економічну активність, але разом з тим ми бачимо, як економіка сповільнює динаміку зростання;

- *охолодження інвестиційної активності*, що можна пояснити і економічними, і, можливо, політико-психологічними чинниками ставлення до України;

- *погіршення умов доступу держави до кредитних ресурсів*. Це обумовлено переважно економічними чинниками, проте існує і певна недовіра до України з боку інвесторів на зовнішніх ринках. Ми розуміємо, що внутрішній ринок не здатен забезпечити обсяг кредитних ресурсів, необхідних для покриття дефіциту бюджету;

- *зменшення інфляційної динаміки*. Власне, сам по собі факт гальмування у нас інфляційної динаміки є позитивним, але з погляду наповнення доходів бюджету це, безумовно, призводить до зниження частки інфляційних доходів, а це є негативним чинником з погляду збалансування бюджету.

З огляду на названі загрози, детально їх проаналізувавши, констатуємо, що у 2013 р. слід сфокусувати увагу на *головних пріоритетах фінансової політики*:

- *стимулювання економічної активності*. Безумовно, в умовах погіршення зовнішніх ресурсів зростання, бюджетна політика має бути зорієнтована на пошук різних механізмів й інструментів економічної активності, зокрема завдяки бюджетним видаткам і по-

датковим витратам. Це має бути пріоритетом № 1, інакше ризик стагнації економіки наступного року значно підвищиться;

- *наведення порядку в системі державних видатків.* На сьогодні це головна проблема загалом для системи державних фінансів України, недостатньо просто формально виконувати певні рішення, вживати заходи, у т.ч. і прописані у Програмі економічних реформ на 2010–2014 роки. Тут потрібні радикальні ефективні дії;

- *пошук додаткових джерел доходів державного бюджету,* що буде одним із найважливіших завдань 2013 р. з урахуванням ризику сповільнення економічної динаміки.

Окремо слід виділити проблему бюджетної децентралізації, детально аналізуючи яку, ми дійшли висновку, що під час реформ не було досягнуто достатнього прогресу. Частково було збільшено обсяг бюджету розвитку, однак керівники місцевих органів влади стверджують, що цей бюджет розвитку спрямований сьогодні на фінансування поточних видатків.

Більш детально зупинюся на двох уже названих головних завданнях на 2013 р. Спочатку стосовно стимулювання економічної активності. Для виконання цього завдання необхідно реалізувати два конкретні заходи, які досить ефективно впроваджені в інших країнах, і, на наш погляд, мають запрацювати і в Україні. По-перше, це стимулююча модель податку на прибуток. Нам необхідно відійти від тотального зниження податкового тиску до 16%, замість чого створити податкову «вилку», згідно з якою кошти, що виводяться з обігу (наприклад, через дивіденди), оподатковуватимуться за високою ставкою, однак у випадку, коли підприємство хоче спрямувати ці кошти на інвестиції, оподаткування має бути дещо нижчим. По-друге, це відновлення окремих видів СЕЗ. Це болюче питання, оскільки СЕЗ у нас повністю дискредитовані, проте на сьогодні залишаються найліпшим інструментом стимулювання інвестиційно-інноваційної діяльності. Коли ми говоримо, що зараз в Україні найнижчі податки з-поміж країн Центральної і Східної Європи, то це достовірно лише з одного боку, оскільки у більшості країн Євросоюзу існують спеціальні економічні зони, де фіскальний тиск є мінімальним. Тому апріорі ці умови є завжди більш вигідними, ніж існуючі в Україні з досить низьким загальним податковим тиском.

Друге дуже важливе завдання фіскальної політики на 2013 р., яке сьогодні має бути поставлене не лише на рівні наукової дискусії, а й на рівні законодавчої діяльності, – це пошук додаткових джерел доходів бюджету. На наше переконання, уряд має реальні значні додаткові джерела, які можна задіяти і завдяки яким можна мобілізувати

до 14% ВВП. Але для цього потрібні конкретні реальні заходи, при вжитті яких акцент робиться на їхній ефективності, а не, скажімо, на соціальній привабливості, як зараз відбувається з податком на розкіш. Ми розробили комплекс пропозицій, які дадуть змогу збільшити доходи бюджету з мінімальними негативними наслідками для соціально-економічного розвитку держави. Вони детально проаналізовані в аналітичній доповіді, і хотілося б, щоб ці ідеї пройшли сьогодні певний процес верифікації.

Головним завданням нашого «круглого столу» є вироблення стратегії бюджетної політики з конкретними пропозиціями, які дадуть змогу реалізувати визначені пріоритети.

САВЧЕНКО Олександр Володимирович,
ректор Міжнародного інституту бізнесу

Зупинюся на моментах, які, на мою думку, є актуальними для України саме на сьогодні. По-перше, треба чітко розуміти, що ми живемо в час, коли є загроза уповільнення темпів економічного зростання. Пов'язано це із двома чинниками:

- умови торгівлі погіршуються, щоправда ми нарешті дочекалися падіння цін на нафту, а це означає, що за квартал це відбудеться і з цінами на газ. Але чи компенсує це зменшення нашого експортного потенціалу ще не відомо;
- зменшується кредитування банківською системою України і реального сектору економіки, і населення. Якщо до офіційної статистики додати інфляцію, фіктивне кредитування державних програм, то стає зрозуміло, що ситуація є досить загрозливою. За таких обсягів кредитування ВВП не лише не може зростати, а й досить скоро зменшуватиметься. Альтернативою у зменшенні кредитування є радикальне збільшення бюджетних витрат, причому не тільки капітальних.

Прямі іноземні інвестиції пов'язані і з бюджетом, і з кредитами, тому не зупинятимуся на них, адже вважаю це нейтральним чинником.

Уряду потрібно вирішувати: чи розробити досить радикальну програму для української банківської системи, аби почати нарощувати кредити, чи знову збільшувати бюджетний дефіцит. Необхідно думати про джерела його фінансування для забезпечення більших витрат із бюджету, аби компенсувати падіння від кредитів банківської системи. Це досить складні й несподівані рішення. Ми звикли, що бюджетний дефіцит – це погано, і його потрібно зменшувати, але в умовах кризи немає іншого джерела кредитування економіки, ніж бюджетний дефіцит. Для цього необхідно розуміти, де взяти кошти

на фінансування бюджетного дефіциту. Якщо державний сектор може отримати гроші, то приватний відрізаний від кредитних ресурсів. Пропозиції на випадок погіршення фінансової ситуації полягають у розширенні кредитування чи витрат бюджету. Якщо цього не буде, ми матимемо від'ємні темпи зростання економіки та зменшення надходжень до бюджету.

Не погоджуюся з деякими рекомендаціями, зокрема щодо відмови від зменшення ставки ПДВ з 20 до 17%. Це, по-перше, підірве імідж уряду, а по-друге, збільшить корупцію, оскільки цей податок є дуже корупційним. Він примушує малий бізнес іти в тінь, а головним його платником є незаможні люди. Вигоду від цього податку має великий бізнес, він стає в чергу для компенсації з бюджету ПДВ. Підвищення ПДВ до 23% узагалі загання в тінь половину бізнесу. Треба розуміти, що в нас ПДВ складає 20% і важко знайти країну, де більший податок: навіть у Німеччині він складає 19%, але там на більшість товарів, які купує населення, існує пільговий ПДВ у 7%. Із розширенням групи підакцизних товарів абсолютно згоден, тут є значний резерв, особливо на розкіш, але, на жаль, на великі обсяги надходжень до бюджету варто лише сподіватися.

Я порадив би відмовитися від податку на нерухомість, нам, навпаки, треба будувати, а цим податком ми дестимулюємо будівельний сектор. Варто брати до уваги світовий досвід, «розумні» країни відмовляються від цього податку, зокрема Німеччина, оскільки вважає його неефективним, адже витрати на збори є більшими, ніж зиск для бюджету. Якщо ми говоримо про західні країни (наприклад, про Англію, США), то треба зрозуміти, що цей податок – це, по суті, наша плата, що спрямовується у місцеві громади на утримання загальноосвітніх закладів, заходи протипожежної безпеки, комунальні послуги тощо, тому збільшувати цей податок нереально.

Абсолютно погоджуюся, що головним резервом збільшення бюджету є тіньовий сектор. Заходи податкової служби щодо надання податкових декларацій усіма громадянами, на мою думку, призведуть до того, що на 2-3% (а може, навіть і на 5%) збільшаться збори від податку на індивідуальний дохід.

ХМІЛЬОВСЬКИЙ Віктор Мечиславович,
президент Спільки орендарів і підприємців України

Представлена доповідь є дуже змістовною роботою, водночас можна її охарактеризувати і як констатуючу аналітичну роботу щодо ситуації в бюджетній сфері. Є пропозиції стосовно розбудови цієї сфери, підвищення ефективності бюджетних видатків, проте деякі вказані

напрями є досить небезпечними саме для господарської діяльності та бізнесу. Якщо немає застережень щодо посилення фіскального навантаження господарської діяльності, пов'язаної з експлуатацією господарських ресурсів, можливо, потрібно бути більш «обережними» з природними ресурсами, адже сьогодні у деяких регіонах вже є проблема з дозволом на збирання ягід і грибів, а населення за рахунок цього живе, накопичуючи в літній період ресурс. Поглиблення прогресії податку на доходи фізичних осіб, на мою думку, лише призведе, з одного боку, до ще глибшої тінізації заробітної плати й доходів, із другого – до посилення корупції. Стосовно відмови від зниження ставки ПДВ з 20 до 17%, то мені б не хотілося, щоб ми радили керівництву держави йти цим шляхом, тому що, по-перше, це не відповідає передвиборчим обіцянкам, і по-друге, не варто розглядати ПДВ просто як навантаження на кінцевого споживача. Адже, на жаль, в економіці не такий режим фінансової дисципліни, аби підприємства не відчували на собі цього податку, тому виходить, що існує подвійне і навіть потрійне оподаткування ПДВ. Це саме можна сказати і про запровадження підвищеної ставки ПДВ у розмірі 23% на товари розкоші. Нині, на мою думку, треба заохочувати громадян купувати дорогі товари, оскільки це доходи суб'єктів підприємницької діяльності і, відповідно, перерахування до бюджету. Якщо обмежити ці закупівлі, то, зрештою, придумують схеми (наприклад, купувати дорогі авто в Польщі), завдяки яким можна буде взагалі нічого не платити в Україні. Я абсолютно не погоджуюся з податком на нерухомість – це, як мінімум, зарано. Крім того, нерухомість створена вже з оподаткованих фінансів, отже, цей податок буде дуже корупційним і неефективним.

На мою думку, потрібно в цілому змінити системний підхід до формування бюджетних надходжень, у т.ч. й у спосіб реформування системи оподаткування. У пропозиціях я не побачив нічого нового, порівняно з попередніми 20-ма і більше роками, крім підтверджень посилення контролю, адміністрування, підвищення податків, пропозицію просто «відібрати й покарати». Сьогодні ми почули лише про стимулювання, а нам потрібно переходити до створення мотиваційних засад сплати податків для суб'єктів бізнесу.

Почати можна з єдиного соціального внеску: економісти-науковці повинні запропонувати інтегральний мотиваційний механізм не за рахунок боротьби зі сплатою заробітної плати «в конвертах», а завдяки іншим заходам. Пенсійний фонд має збільшуватися, тому ми в жодному разі не підтримаємо зниження єдиного соціального внеску без забезпечення компенсації. На наш погляд, зниження єдиного соціального внеску буде можливе після збалансування мотиваторів

і фіскальних чинників впливу на бізнес. Потім потрібно перейти до податків та митних зборів, і зрештою, відділити бізнес від регуляторів і контролінгу й унеможливити приховування виплат до бюджету.

УСТЕНКО Олег Леонідович,
виконавчий директор Міжнародного фонду Блейзера

Любой бизнес чувствовал бы себя изумительно, если бы была возможность вообще не платить налоги. Но это не значит, что платить налоги не нужно, ведь есть колоссальная расходная часть бюджета, которую необходимо содержать. Это понимают все, в т.ч. и представители бизнеса. Относительно налога на роскошь: его следует толковать как налог на значительное или излишнее потребление, а не как налог на роскошь. Согласен, что нужно стимулировать строительную отрасль, но стимулировать ее в разумных границах, с учетом существующих бюджетных ограничений. Поэтому отмена налога на недвижимость – это просто нонсенс, ведь существуют разные подходы, в т.ч. и предложенный правительством Украины. По-моему, он вполне логичен, хотя есть и некоторые недоработки.

Что касается рисков, связанных с бюджетом, я бы их вообще разделил на три группы: первая – все, что связано с доходной частью бюджета, вторая (большая) – все, что связано с расходной частью бюджета, и третья (большая) – каким образом оптимизировать дефицит государственного бюджета. Очевидно, что 2013 г., как и 2012, не будет легким для многих стран, в т.ч. и для Украины. Учитывая, что украинская экономика интегрирована в мировую (половину ВВП Украина получает за счет экспорта), то ожидать, что в 2013 г. будет колоссальный прорыв не стоит: «падают» мировые рынки, не очень оптимистичны прогнозы относительно европейской экономики, статистика из США тоже не радует, не все хорошо и в Китае. Это значит, что доходная часть бюджета находится в зоне риска – и ее поступления могут несколько (а в худшем случае – абсолютно) снижаться. При этом многое зависит от внешних факторов.

Вместе с тем есть еще и внутренние факторы – это прежде всего все связанное с бизнес-климатом страны, с инвестиционным климатом. Можно сколько угодно призывать стимулировать экономику фискальными и монетарными методами, но в условиях значительных фискальных ограничений (а мы все-таки сотрудничаем с МВФ) без проведения структурных реформ найти фискальное пространство, чтобы стимулировать развитие украинской экономики, будет непросто. Более того, возможности монетарной политики в Украине значительно снижены. Поэтому у нас остается фактически один

выход – улучшать инвестиционный и бизнес-климат в стране, т.е. то, что может обеспечить прорыв. Тут многое зависит от того, насколько во времени будет отсрочен эффект проведения реформ и получения результатов.

Что касается расходной части бюджета, то тут тоже, на мой взгляд, есть колоссальные риски. Многие затраты вызваны рядом причин, в т.ч. и политических. С другой стороны, здесь тоже есть колоссальный резерв – это вопросы, связанные как с теневым сектором, так и с коррупцией. Уверяю, что при правильном подходе в работе по борьбе с коррупцией можно значительно снизить расходную часть государственного бюджета, а следовательно и его дефицит. При этом необходима инвентаризация и приоритезация всех государственных программ. Вместе с тем не стоит забывать, что вопросы, связанные с увеличением капитальных расходов не дадут моментального эффекта, ведь это то, что закладывает будущее экономическое развитие, т.е. имеет отсроченный эффект. Так, политик, принимающий решение, хочет получить эффект как можно быстрее, однако экономические рамки не дадут ему быстрого результата.

И последнее, но не менее важное, что хотелось бы обсудить, – это вопросы финансирования дефицита государственного бюджета. Можно утверждать, что есть масса денежных средств, которые можно попытаться привлечь, можно придумать новые механизмы наполнения или покрытия дефицита государственного бюджета, но в большинстве случаев (и это фактически аксиома, которую нужно принимать) у Украины нет никакой возможности нормально финансировать дефицит государственного бюджета в 2013 г. В конце 2012 г. куда более успешная (по сравнению со многими развивающимися рынками) Испания выходила на рынки заимствования капитала, пытаясь разместить 3 млрд евро десятилетних долгов. Успех был равен нулю, никто не купил долги испанского правительства. И если Украина выйдет на внешние рынки заимствования капитала сейчас, то окажется в такой же ситуации. Целую группу рисков, идущих в Украину извне, нельзя игнорировать и нужно иметь четкую стратегию работы на их упреждение. Прежде всего это риски, связанные с катаклизмами, происходящими в европейской зоне, имеющей свои сложности в экономической системе. Материнские компании, находящиеся во Франкфурте или Риме, вряд ли будут поддерживать банки, расположенные в Украине или какой-либо другой стране. Здесь существует риск, связанный с выбором способа финансирования экономики. С этой точки зрения нужно думать о монетарных рычагах, которые необходимо было бы задействовать.

Считаю, что группа рисков, идущих в Украину, связана не только с уменьшением нашего экспорта, но и с конкуренцией за финансовый ресурс, в т.ч. и за средства МВФ. Не забывайте, что долгов у нас более 120 млрд дол. США, и нам нужно продолжать их рефинансировать, что во многом зависит от сотрудничества с МВФ. Можно как угодно относиться к Фонду, но сотрудничество с ним означает возможность продолжения финансирования долгов. Иными словами, есть колоссальные риски, связанные с 2013 г. в плане государственных финансов, и к этому нужно быть готовыми, но вместе с тем необходимо четко представлять, что без структурных реформ, без реального улучшения бизнес-климата ничего добиться нельзя.

ЄФИМЕНКО Тетяна Іванівна,
*президент Академії фінансового управління
при Міністерстві фінансів України*

Стосовно сповільнення економічного зростання, то, на мою думку, всі присутні погодяться, що така ситуація відбувається у світі не вперше, і супротивники, і прихильники державного регулювання завжди погоджуються з тим, що під час сповільнення темпів економічного зростання мають укріплюватися державні інститути управління.

Для прикладу наведу *Empire State Building* у Нью-Йорку, під час огляду якої нам говорять, що ця споруда була збудована не лише тому, що потрібно було побудувати в місті щось високе, а й тому, що це сприяло створенню робочих місць і було інвестицією в роки Великої депресії. Тому, аби здійснювати фінансове стимулювання розвитку економіки в умовах сповільнення темпів її розвитку, насамперед потрібно підвищити ефективність бюджетних витратів.

Щодо боргової політики. Якщо проаналізувати цифри, які стосуються покриття бюджетного дефіциту, то в цілому показники покриття боргу знаходяться у світових тенденціях. Але як рухатися далі?

Головна пропозиція полягає в тому, що потрібно розглядати не окремо кожну з позицій, тобто доходи, витатки і боргову політику, а аналізувати з погляду ефективності фінансового простору в цілому.

Стосовно безготівкового обороту грошей, то зрозуміло, що доки в нас буде такий великий обсяг готівки, ми будемо приречені на певні обсяги тіньових схем.

Як вирішити проблему несплати податків? У світі не завжди за кожною особою, яка не сплачує податки, спостерігає податкова міліція. Є система, яка полягає в оцінюванні податкових зобов'язань за витратами. Для упровадження такої системи нам потрібно ввести

нульову декларацію, при цьому необхідна згода і громадянського суспільства, і політична воля, аби на визначену дату ми декларували статки, а потім відбувалося оцінювання того, який приріст активів у тієї чи іншої людини, чи юридичної особи. Така система працює у США, і потрібно запровадити її у нас.

Тепер щодо збалансування видатків. Поки ми не почнемо реформування пенсійної системи, ці видатки будуть дуже високими, і у підсумку ми не матимемо можливості спрямувати державні видатки на великі інвестиційні проекти.

XXI сторіччя відрізняється від усіх інших періодів розвитку значним підвищенням впливу зовнішнього середовища, громадянського суспільства, і сьогодні не можна, як у 1995 р., просто видати Указ Президента України чи Постанову Кабінету Міністрів України. На прикладі податкової та пенсійні реформ і реформування трудового законодавства ми бачимо, що громадянське суспільство має включатися у ці процеси й бути окремою інституційною силою. І держава має подіяти зовсім інші позиції стосовно державного регулювання.

Ще кілька слів щодо передбаченого у програмі Президента стосовно формування фіскального простору. Аби це відбувалося гармонійно, ми повинні скорочувати неефективні видатки, впорядковувати бюджетні видатки, які мають традиційні механізми.

Щодо податку на розкіш, то, на мою думку, якщо у нас на європейському рівні ефективно працює хоча б система оподаткування ПДВ, то, можливо, не потрібні були б окремі податки на розкіш, адже ПДВ завжди сплачується пропорційно або імпортній ціні товару, що завозиться на територію України, або при продажу. Це стосується і прогресивної шкали оподаткування доходів фізичних осіб, і юридичних осіб, стосовно оподаткування яких у Європі на сьогодні існують напрями, пов'язані зі стандартизацією оподаткування доходів фізичних і юридичних осіб задля спрощення оподаткування, особливо стосовно фінансового сектору.

В Україні на сьогодні потрібно прискорити темпи реформ і переглянути їх співвідношення у трьох сферах (формування доходів, видатків і боргової політики) для того, аби мати синергетичний ефект для уникнення ризиків, пов'язаних з уповільненням економічного зростання.

Щодо розширення можливостей місцевих бюджетів, то не можна обмежуватися проведенням лише економічних реформ. Адже поки у нас не працюватиме економічний механізм, що стимулює діяльність місцевої влади, поки не буде зацікавленості у зростанні доходів місцевого бюджету (на сьогодні до 100 бюджетів із 12 тис. є достатніми, а інші будуються на дотаціях чи трансфертах), потрібно змінювати

співвідношення місцевого та державного бюджетів. Тут є актуальною і адміністративна реформа, оскільки потрібно розглядати економічні території як об'єкт економічного регулювання, а на сьогодні адміністративні межі не завжди співпадають з межами територій, які можна розглядати як сукупність тих чи інших підприємств, сукупність об'єкта державного регулювання.

Якщо проаналізувати наші бюджетні стратегічні напрями, то рік за роком вони змінювалися відповідно до економічного циклу. І аби уникнути політичних ризиків, необхідно, на мою думку, забезпечити середньострокове планування. У пріоритетах бюджетної політики на 2013 р. мають бути прописані такі складники, як середньострокова бюджетна політика та стратегія соціально-економічного розвитку. У 2012 р. в Україні була невдала спроба затвердити план соціально-економічного розвитку, на сьогодні у нас відсутній чинний документ, який містить не тільки характеристики напрямів, а й варіанти кількісних показників соціально-економічного розвитку. Це також забезпечення середньострокового макроекономічного та бюджетного прогнозування, процедура формування фіскальних правил і фіскального простору, пріоритетних з погляду необхідності та можливості впровадження реформ.

ВАРНАЛІЙ Захарій Степанович,
*начальник Науково-дослідного центру
з проблем оподаткування Національного університету
Державної податкової служби України*

Спочатку кілька слів про оподаткування, а потім про інституційні деформації, які, з одного боку, заважають економічному розвитку, а з другого – є невичерпним резервом бюджетного наповнення.

Стосовно оподаткування. Передусім зазначу, що таку актуальну полісистемну проблему, як бюджетна політика, викласти на 30 сторінках (саме такий обсяг має запропонована аналітична доповідь) і розкрити всі її аспекти майже неможливо. Тому не можу погодитися з В. М. Хмільовським, який назвав її класичною. По-перше, в доповіді йдеться про збільшення фіскального навантаження як про одне з негативних явищ, при цьому зазначається, що воно збільшилося до 19,6 проти 15,2% ВВП. То невже 19,6% – це велике податкове навантаження? Ні! По-друге, якби йшлося про нерівномірність податкового навантаження, то я ще й аплодував би. Що ж це таке – нерівномірне податкове навантаження? Наведу дані: на сьогодні в Україні нараховується 2240 видів пільг. Половина населення країни має пільги, проте їх повинні мати лише хворі люди, а якщо у нас половина населення

має пільги, то виходить, що у нас хворе суспільство, хвора економіка, хвора країна... До чого я веду? До того, про що мали сказати сьогодні – розбалансування між доходами й видатками бюджету. Тобто йдеться про чисельник і знаменник. Ми всі говоримо про необхідність збільшення чисельника, а коли говоритимемо про знаменник? А можливо, ліпше, аби знаменник дорівнював одиниці або наближався до цього значення? Можливо, чисельник треба зменшувати, у т.ч. треба зменшувати пільги, адже у нас як тільки вибори – так і збільшується низка задекларованих соціальних пільг. А їх же треба колись і виконувати, хоча ми й не маємо таких можливостей. Я вже не говорю про інше. Уклоняючись перед справжніми ліквідаторами-чорнобильцями, не здивуюся, коли дізнаюся, що на 1 липня 2012 р. у нас нараховуватиметься 25 млн ліквідаторів-чорнобильців, які мають блакитну книжечку I категорії. Чому? Тому що це дає пільги, і тільки через це.

Як будь-який добросовісний платник податків (хоча податки у нас стягуються, а не добровільно демократично сплачуються), вважаю, що стосовно пільг необхідно, по-перше, проводити відповідну роз'яснювальну роботу, по-друге, має бути відповідальність на всіх рівнях, а по-третє, має забезпечуватися прозорість використання податків.

Дедалі більше науковців переглядають або узагалі відмовляються від деяких економічних доктрин та економічних теорій, у т.ч., на мою думку, і від надмірної абсолютизації теорії лібералізації економіки. Погоджуюся з Т. І. Єфименко, що по-іншому треба підходити до ролі держави, державного регулювання та управління. Тут дуже важливо діяти через такі основні політики, як бюджетна, податкова та ін. І говорячи про полісистемність, маю на увазі не стільки системність у розробленні реформ, скільки відсутність системності в їх реалізації. Сьогодні у процесі реалізації нараховується 22 реформи, до цього було значно більше. Але, на мій погляд, в Україні жодна реформа не мала системного характеру, за винятком грошової реформи. Усі інші не розпочалися, завершувалися, а згодом і зовсім зникли. І лише коли буде застосовано полісистемний підхід, можна буде говорити про критерії ефективності бюджетної політики й, відповідно, бюджетної безпеки, загроз.

Важливого значення набуває подолання основних форм інституціональних деформацій. Під цим терміном мається на увазі якісне викривлення інституційних форм економічних систем. Інституційні деформації всупереч нібито здійснюваним економічним реформам мають системний характер. Нагадаю п'ять основних із них: тіньова

економіка, рейдерство, непродуктивний вплив капіталу, корупція та нове, але процвітаюче в Україні явище – «парадержав» (останнє є поєднанням корупції і тіньової економіки). Сьогодні на законодавчому рівні відсутнє визначення рівня тіньової економіки: Держстат наводить 17–18%, Мінекономіки – 34–35%, а науковці – 40–50%. Цифри різняться залежно від того, що враховувалося: якщо все, що не оподатковується і не контролюється, то тіньовий сектор наближається до реального. Чи є тут відповідний резерв для наповнення бюджету? Є! У спосіб детінізації, створення сприятливого бізнес-клімату тощо. Це для тих, хто хоче працювати. А для тих, хто порушив законодавство (йдеться про «чорний», протиправний сектор), то тут вирішують тільки правоохоронні органи, це зовсім інше.

Стосовно рейдерства. Зазначу, що всі інституційні деформації є об'єктивними чинниками, це не український феномен. Українським феноменом є масштабні соціально-економічні наслідки. І коли я говорю про науковий характер, то спираюся на доведене науковцями, що практика в межах 10% тіньової економіки в умовах фінансово-економічної кризи, як це не парадоксально, відіграє позитивну роль. Це певний амортизатор ринкових коливань. Але це не означає, що слід створювати умови для тіньової економіки, рейдерства. Рейдери – це санітари, які ходять і прибирають те, що «погано лежить». А в Україні для того, аби щось «погано лежало», його спочатку «покладуть», причому «на лопатки», здійснять приватизацію задля подальшої реприватизації.

На сьогодні рейдерство характеризується не тільки силовим захопленням, а і вражаючих масштабів цинізмом, яким воно супроводжується. За деякими оцінками, щорічний сегмент поглинання без реприватизації в Україні становить понад 3 млрд дол. США, крім того набуває системного характеру. Це означає (з висвітленого телебаченням та іншими ЗМІ), що ми маємо близько десятка таких об'єктів на рік. Насправді їх нараховується понад 3000, тобто щодня з економічної мапи України через рейдерські захоплення різними способами зникають понад 10 малих і середніх підприємств. В Україні діє понад 40–50 рейдерських груп, до яких входять супердосвідчені економісти і юристи, а результативність їхніх атак перевищує 90%. При цьому підкреслю, що в Україні рейдерство має відчутний кримінальний складник, характеризується протиправними діями із залученням збройних формувань і навіть співробітників правоохоронних органів.

Третя інституційна деформація – непродуктивний вплив капіталу. Продуктивний вплив капіталу, що має законний характер, є доцільним з погляду зміцнення міжнародних зв'язків України та

зміцнення суб'єктів господарювання. Це нормальне явище. А непродуктивний відплив – це операції протиправного характеру або неефективні для країни. До них належать операції з оптимізації інвестування, ухилення від оподаткування тощо. За розрахунками Національного банку України, щороку непродуктивний відплив капіталу оцінюється у 4 млрд дол. США. У МВФ ми просимо 1,5–2 млрд дол. США щороку. За даними Державної служби фінансового моніторингу, щороку за сумнівними операціями з України вивозиться понад 15 млрд грн. І це, якщо користуватися термінологією правоохоронних органів, тільки за встановленими даними. За оцінками науковців, з України за 20 років вивезено понад 50 млрд дол. США. Передусім ідеться про непродуктивний відплив капіталу.

Четверта інституційна деформація, що процвітає в Україні, – це корупція. Вона не протистоїть формальній економіці, а існує в ній і є закономірним наслідком легальних статусів господарюючих і керуючих суб'єктів. В основі корупційних відносин в Україні є можливість приватизувати будь-яке суспільне благо чи навіть закон, або використати його для тіньового обороту у власних інтересах.

І високий рівень тінізації, і високий рівень корупції є об'єктивною основою для виникнення нового феномена, який я називаю «тіньова парадержава». «Тіньова парадержава» – це явище макроекономічного рівня, спричинене високим рівнем корупції та тінізації. При такому утворенні всі суспільні блага й державні послуги надаються на високоефективній комерційній основі. Повертаючись до системності, підкреслю, що у проведенні реформ вона відсутня, а в «тіньовій парадержаві» – висока.

Про які ринки йдеться? Про ринок адміністративно-господарських рішень: є тарифи на проведення змін до постанов Кабміну або до законів. Є ринок державних посад, про що я раніше не наважувався говорити. Але нещодавно засуджено до 7 років ув'язнення одного заступника міністра, який продав посаду на регіональному рівні за 250 тис. дол. США. Факти є. Звідси й впливає першопричина подальшого розквіту корупції й тінізації: треба відтворювати, віддавати, відпрацьовувати «відкати».

Також слід згадати ринки державних привілеїв, неформальної кадрової політики, тінізованої виборчої системи, ринок державного захисту прав і свобод громадян, ринок державної освіти й науки (ідеться не про хабар за вступ, а про повноцінні дипломи про вищу освіту, про які згадувалося у ЗМІ, справжні, з мокрими печатками, але міністри або заступники, яким вони належать, як виявлялося, ніколи не навчалися в тих вузах). Тобто все купується, і все продається...

Названі п'ять інституційних деформацій – тіньова економіка, рейдерство, непродуктивний відплив капіталу, корупція і «тіньова парадержава» – потребують аналізу та розроблення заходів щодо зниження їхнього рівня. Особливо коли йдеться про тіньову економіку, адже її неможливо, а може, й непотрібно, викоренити повністю, оскільки на рівні близько 10% вона відіграє певну соціально позитивну роль, тобто є нормальним позитивним явищем. Але водночас потрібна комплексна система дій, у т.ч. детінізація економіки як система, спрямована передусім на подолання та викриття причин указаних явищ, а не самих явищ як таких. І стратегічною ціллю детінізації має бути істотне зниження рівня тінізації економіки, легалізація тіньової економіки та створення сприятливих умов для залучення її в реальний сектор. У цьому вбачаю значний резерв для вирішення проблем наповнення бюджету і створення сприятливих умов для подальшого розвитку підприємницької діяльності в Україні.

ШУМИЛО Ігор Анатолійович,
*директор Генерального економічного департаменту
Національного банку України*

Сьогодні для дискусії винесено дійсно важливі питання, але дивно, що обговорення відбуватиметься на основі бюджетних показників лише за один рік. Крім того, може це і незначні речі, але, на мою думку, З. С. Варналій висловився не зовсім коректно: останніми роками немає відпливу капіталу із країни, який би фіксувався Національним банком України. Є методика, за якою працює група науковців у Науково-дослідному економічному інституті при Міністерстві економічного розвитку й торгівлі України. Вони намагаються зробити оцінку заниження вартості експорту, завищення обсягів імпорту тощо. Але на основі сьогоднішніх спостережень та в 90-ті й на початку 2000-х років можна стверджувати, що останніми роками за завищенням вартості «смітєвих» паперів, неповерненням грошей від експорту чи неімпортуванням доплат за імпорт (три компоненти, які ми маємо можливість відстежувати) на сьогодні відплив не спостерігається. Це на захист внутрішнього бізнесу, який напружується (особливо в умовах кризи), аби встояти, відновитися, реконструюватися й рухатися далі.

Дивує, що ризиком є зниження інфляції. По-перше, на жаль, інфляція в Україні залишається високою, але раджу дивитися на базову інфляцію. Адже коли ми говоримо, що інфляція за останні 12 місяців складає 0,5%, то треба дивитися, з чого вона складається. А складається вона з базової, тобто корінної інфляції, та небазової – 6,4% за

останні 12 місяців, оскільки перед виборами достатньо довгий період не підвищувалися тарифи, і всі ціни регулюються адміністративно. Тим самим накопичуються дисбаланси, які колись «зірвуться» й порушать стабільність. А найголовніше – стабільність, а не стрибки догори чи донизу.

Високий урожай і зерна (не до кінця використаний), і овочів спричинив зниження цін на сирі продукти (а це теж не дуже добре, бо невідомо, якими будуть наслідки) на понад 11% у річному вимірі, є товари, на які ціни впали на 50–60%. І сьогодні на це дивляться й запитують, чи будуть і надалі виробники працювати за старою схемою, чи змінять підхід? Говорю про це, тому що насправді для нашої групи країн низька стабільна інфляція (3–4 чи 3–5%) є ціллю, до якої ми рухаємося, ми можемо це мати, навіть з урахуванням необхідності підвищення тарифів, я не вбачаю у цьому ризиків.

Сьогодні прозвучало дуже багато правильних думок, і головне – треба тільки робити все, про що йшлося. Але якщо ми вважаємо, (як і Т. І. Єфименко), що не тіньова економіка є причиною того, що у нас такий великий обсяг готівкових розрахунків, а навпаки, великий обсяг готівкових розрахунків є причиною тіньової економіки, то як на мене, ми боремося не з тим, з чим треба. У цьому підтримую З. С. Варналія.

Я. А. Жаліло у вступній промові говорив про те, що сьогодні у всьому світі відбувається фіскальна консолідація. Нещодавно мені пощастило бути на форумі в Астані. Там колишній канцлер Австрії у своєму виступі зазначив: якщо сьогодні будь-яку нормальну людину поставити перед вибором – фіскальна консолідація чи економічне зростання, – то, звичайно, вибір буде за економічним зростанням. Проте це протиставлення неправильне. Треба мати стійкий середньостроковий бюджет, який забезпечував би сталі (а для нашої країни у високих темпах – довгострокове) економічне зростання.

Сьогодні згадувалися заходи бюджетної резолюції 2013 р. Виникає запитання: якщо вони будуть реалізовані, чи забезпечить це стійкість бюджетних надходжень та економічного зростання? Шкода, що на сьогоднішній дискусії відсутній представник Мінфіну, але стверджую, що ми є прикладом, однією з країн, яка має найліпше та найпотужніше зменшення бюджетного дефіциту. Вже досить тривалий період ми маємо первинний дефіцит бюджету (не зрозуміло, чому Міністерство фінансів про це не говорить), тобто, за виключенням витратного обслуговування боргу, близький до нуля. Уже майже рік. Отже, є всі можливості не мати високий дефіцит бюджету і зараз, і в подальшому. Усі говорять про борг у 36%, хоча його короткостроково-

вість як для держави викликає питання. Закономірним є запитання: коли у нас усе так добре і навіть ліпше, ніж у інших, то чому ми тоді маємо такий суверенний *default swap* (понад 8%), чому держава, якщо вона зараз вийде на зовнішні запозичення, набере в іноземній валюті понад 9%, а в національній – понад 14–15%. Сьогодні дуже гарно прозвучало: давайте збільшувати кредитування! Але чому не збільшувати доступність до кредитів? Чому не зменшувати ті ризики, які є? Чому я знову про це згадую? Тому що головними зараз насправді є загальносвітові ризики Китаю, Європи та Сполучених Штатів Америки. Але нами накопичено дуже багато внутрішніх деформацій, і про це говорилося чимало. Тому постає головне запитання: чи маємо ми на сьогодні реалістичні й консистентні макроекономічні, бюджетні показники? Адже коли говорять, що бюджет буде таким-то, а при цьому проблема НАК «Нафтогаз» не вирішується, дефіцит збільшиться. Це насторожує всіх і внутрішніх, і зовнішніх експертів, вони закладають найнегативніші свої оцінки.

Якщо подивитися на бюджетну резолюцію Росії (тут присутні фахівці НБУ, які це досліджували), виставлену в них на сайті, яка містить за півроку до прийняття розгорнутий і деталізований опис, то в чому суть бюджетної політики Російської Федерації на наступні три роки? Потім у них відбувається «шліфування» бюджету. При цьому згадаймо, як у нас в останню ніч перед внесенням на розгляд Кабінету Міністрів України народжується бюджет. Тобто, підкреслю, треба на решті переходити до стандартів.

Щодо процедури розроблення. Міністерство економіки має надавати ВВП та інфляцію, а як робити прогноз за макроекономічними показниками, коли немає бюджетних показників: скільки треба збирати доходів, скільки видатків? Це слід змінити.

Щодо консистентності, то, на жаль, ані в дискусії, ані в матеріалах про це не йшлося. Я розумію труднощі, пов'язані з тим, що матеріали готувалися в державній інституції, проте тут зібралися представники суспільства для ознайомлення з реалістичними консистентними бюджетними показниками, у т.ч. і з середньостроковими.

Зараз говорять про дефляцію як про загрозу економічному зростанню. Зниження цін на ту чи іншу продукцію протягом досить тривалого періоду демонструє зниження сукупного попиту. У нас низька інфляція обумовлена зниженням цін на низку продуктів, насамперед харчових, у т.ч. сировинних, що можна побачити на ринках м. Києва, проте це не є показником, який я зараз вважаю загрозливим. У чому ж полягають труднощі в оцінці інфляції? В усьому світі раз на п'ять років цей показник перевіряють і змінюють, іноді у бік збільшення, іно-

ді – в бік зменшення. Питання полягає у створенні фінансової і політичної незалежності органу статистики, і тут є певні процедури. На цій основі – зростатиме вона чи зменшуватиметься – буде більше довіри до цих показників. І питання полягає не в особистостях, а у процедурі. І стосовно сьогоднішніх оцінок ми вважаємо себе об'єктивними. І якщо буде $-0,5$, або 0 чи -1 , то чи є підстави коригувати?

МОЛДОВАН О. О. :

Звертаю увагу, що в доповіді під ризиком низької інфляції розуміється ризик для дохідної частини бюджету, а не для економічного зростання. Ми просто констатували тенденцію: зниження рівня інфляції буде негативним чинником наповнення номінальних доходів бюджету.

ШУМИЛО І. А. :

Але ж номінальних доходів. У 2013 р. нам, на жаль, доведеться пережити підвищення тарифів, що є своєю чергою «стрибком» в інфляції.

КРАВЧЕНКО Василь Іванович,
член Президії Української муніципальної академії,
академік УМА

Цікава у нас сьогодні відбувається дискусія. Обговорювана сьогодні проблема є актуальною протягом багатьох сторіч у різних країнах і за різних ситуацій. Але для нинішньої України вона має особливе значення, оскільки разом із внутрішніми проблемами значний вплив на соціально-економічну динаміку та показники бюджету країни має ситуація, що складається сьогодні у світі. Якщо ви звернули увагу, завершила роботу G20 у Мексиці, і одним із головних питань, обговорюваних на засіданні G20, було питання порятунку та збереження зони євро, а також надання їй підтримки з боку світових лідерів. Зокрема, країни БРІКС взяли на себе зобов'язання збільшити свої внески до МВФ задля того, щоб були ресурси для пом'якшення тих кризових явищ, які сьогодні спостерігаються в Європі та поза її межами.

Зазначу, що спроби розв'язати кризу в Європі поки що не дали позитивних результатів, хоча і здійснюються протягом багатьох років. Є різні концепції та погляди щодо виходу із кризи. Є підхід (найактивніше його обстоює Німеччина), що базується на суцільній економії бюджетних видатків, економії видатків із фондів соціально-го страхування, на раціоналізації видатків тощо. Активним його при-

хильником є Ангела Меркель. Хочу сказати, що такий підхід дедалі частіше зустрічає опір у Європі, і є наслідки цього опору: у Франції змінився президент, парламент. Подивіться, які події розгортаються у Греції, Іспанії. Процеси, що відбуваються, свідчать про те, що «пробиває» дорогу інший підхід, який, зокрема, відстояв нинішній президент Франції: увагу треба акцентувати на економічному зростанні, не на економії та раціоналізації видатків, а саме на зростанні, пошуку нової моделі зростання за рахунок нових технологій, екологічних проєктів. І ці проблеми стосуються безпосередньо відношення до України, яка сьогодні розвивається в контексті світових процесів. На жаль, ми не входимо до G20 і не беремо участі у зібраннях, де вирішуються світові проблеми, але це не знімає з нас зобов'язання брати до уваги світові процеси. Підкреслю, що падіння економічної динаміки пов'язане більшою мірою не з внутрішніми, а із зовнішніми чинниками. Прем'єр-міністр зазначав, що нам вдалося зламати динаміку падіння промисловості (1% приросту за п'ять місяців 2012 р. до відповідного періоду 2011 р.; 1,9% до квітня). Це вже позитив.

Реальна загроза, яка сьогодні виникла перед Україною полягає в тому, що соціально-економічна динаміка складається таким чином, що вона буде неконструктивною і неприйнятною для позитивного формування бюджету у 2013 р. і вирішення запланованих на 2012–2014 рр. програм. У зв'язку із цим скажу, що у нас є проблеми, які необхідно враховувати при формуванні бюджетної політики: проблеми макроекономічного характеру, а також ті, які необхідно вирішувати стосовно бюджету, бюджетної політики.

Щодо макроекономіки, то тут найбільш складні проблеми. Увага має акцентуватися на громадськості, уряді та новому парламенті. Що це за проблеми? Назву найголовніші. Основне питання, яке сьогодні хвилює більшість лідерів зарубіжних країн – це питання доступу до ресурсів, їхньої вартості та обмеженості. Воно хвилює насамперед і Україну, оскільки проблеми, пов'язані навіть з одним таким ресурсом – газом – мають для України значні наслідки.

Україні, як і всьому світу, потрібно думати про економію ресурсів усіх видів, про їх раціональне використання, а також про зменшення вартості доступу до цих ресурсів. Передусім це стосується нашого енергоспоживання та імпортного ресурсоспоживання. На мою думку, основна глобальна проблема, яка має бути врахована в бюджетній політиці, – це проблема енергозбереження і структурної перебудови економіки України на базі енергозбереження. Ми повинні скорочувати споживання імпортного газу й інших імпортних ресурсів, зменшувати вартість цих ресурсів за рахунок заміни традиційних ресурсів власни-

ми або новими, які ми можемо залучити, у т.ч. сланцевим газом, про який говорилося сьогодні. Ця значна частина економії в країні може значно поліпшити ситуацію з тарифами. Чому МВФ «душить» нас через тарифи? Тому що унаслідок низьких тарифів є збитковим НАК «Нафтогаз», через що за сукупним балансом ресурсів підвищується дефіцит державного бюджету, сукупних державних ресурсів. Тому МВФ вимагає підняття тарифів, вартості реалізації енергоресурсів, поліпшення фінансового становища НАК «Нафтогазу», а отже, фінансового становища у країні. Але чи витримають це платники тарифів? Ось у чому запитання, і воно сьогодні вирішується.

Щодо другого блоку питань, які необхідно вирішувати на макроекономічному рівні. Не зрозуміло, яка динаміка буде до кінця 2012 р., можливо, ми вийдемо на його прогностні показники, хоча і є сумніви. Якщо по кварталі у нас 2%, можливо, ми вийдемо і на 3%, але це все одно не планові показники. А отже, загальні ресурси, що надходять до бюджету, можуть зменшитися, тому треба думати над тим, які бюджетні програми зменшити, як компенсувати недоїмку Пенсійного фонду, аби не припинити виплачувати пенсії. У зв'язку із цим виходить актуальною є також проблема раціоналізації бюджетних видатків. Скорочуючи бюджетні видатки на інвестиційні цілі, ми обов'язково ще більше погіршимо ситуацію, але разом з тим треба думати про те, як при цьому збалансувати бюджет. Тому йдеться про необхідність визначення сфер і галузей, які мають непродуктивний характер, або які можна перекласти на приватний сектор.

Це стосується і Пенсійного фонду, і інших загальнодержавних фондів. Дійсно, потрібно привести нашу пенсійну систему у відповідність до сьогоденних реалій. Але ці зміни мають розповсюджуватися на всіх, наскільки б боляче це не було. Не можна здійснювати пенсійну реформу за рахунок однієї частини суспільства, не зачіпаючи іншу. Це друге питання, яке стоїть перед країною і яке треба врахувати в бюджетній політиці.

Третій блок питань стосується стимулювання виробництва. Потрібно шукати методи, форми, які дадуть змогу стимулювати виробництво. Погоджуюся з тим, що у нас зростає податкове навантаження. Зверніть увагу: ВВП за квартал зріс на 2%, доходи загального фонду державного бюджету за 5 місяців зросли на 11,1%.

Ще один блок – це питання регіонального розвитку, стимулювання розвитку регіонів, регіональної політики, проведення адміністративно-територіальної реформи, підвищення ефективності місцевого самоврядування. Зазначу, що тут використовується понад п'ята частина ресурсів зведеного бюджету, а тому є значний резерв

для підвищення ефективності. Нам треба повернутися до питання проведення адміністративно-територіальної реформи.

І останнє, на чому зупинюся, – це питання стосовно того, хто має нести відповідальність, яку роль при цьому мають відігравати держава, бізнес, громадська ініціатива й публічно-приватне партнерство? Сьогодні склалася ситуація, за якої було б непогано, аби й бізнес узяв на себе частину відповідальності, при цьому не має придушуватися приватна ініціатива, що має бути зазначено і в бюджетній, і в податковій політиці. Нині багато підприємців констатують факт «придушення» приватної ініціативи існуючим податковим середовищем. Сьогодні потрібна нова модель податкової політики, яка б стимулювала розвиток економіки.

СЛОБОЖАН Олександр Володимирович,
експерт з питань місцевих бюджетів
проекту «Діалог» ВАОМС «Асоціація міст України»

Від імені Асоціації міст України вітаю організаторів та учасників «круглого столу». Зазначу, що питання, винесені на обговорення, є дуже актуальними. Переконалий, що напрацьовані рекомендації сприятимуть вирішенню проблем підвищення якості життя в Україні.

В умовах посилення комплексу нових викликів і загроз, обумовлених погіршенням економічної кон'юнктури та гальмуванням темпів зростання української економіки, посилюються вимоги до ефективності бюджетної політики. Актуальним завданням стає вироблення та обґрунтування основних напрямів бюджетної політики на середньо- та довгострокову перспективи. На мій погляд, такі напрями мають включати комплекс конкретних заходів щодо зміцнення фінансової основи місцевого самоврядування. Одним із головних завдань бюджетної політики не тільки на 2013 р., а й на довгострокову перспективу має стати створення умов для реалізації принципу фінансової автономії місцевого самоврядування: створення системи самодостатніх місцевих бюджетів і побудови справедливих міжбюджетних відносин державного та місцевих бюджетів. Саме належна якість бюджетного забезпечення територіальних громад є запорукою стабільності економічного розвитку України, гарантією від ризиків у системі державних фінансів, складником безпеки держави, і найголовніше – основою добробуту наших громадян.

Після ухвалення Закону України «Про асоціації органів місцевого самоврядування» у представників місцевого самоврядування з'явилося більше можливостей впливати на бюджетну політику через інструменти консультацій з органами державної влади та подання

пропозицій до Основних напрямів бюджетної політики. Так, завдяки використанню цих інструментів Асоціації міст України у 2011 р. вдалося вирішити деякі проблеми місцевих бюджетів, зокрема щодо фінансування комунального дорожнього господарства, зміцнення бюджетів розвитку, часткового спрощення процедур здійснення місцевих запозичень тощо.

Також завдяки підтримці Голови Бюджетного комітету розпорядженням Прем'єр-міністра було утворено Міжвідомчу робочу групу з питань розвитку місцевих бюджетів і міжбюджетних відносин за участю міністра фінансів України, Голови Комітету ВРУ з питань бюджету, представників Асоціації міст України та органів місцевого самоврядування. Однак, не зважаючи на напрацювання цієї робочої групи, суттєвих змін у підходах до бюджетної політики так і не відбулося.

Невирішеними й надалі залишаються такі важливі для місцевого самоврядування питання.

1. Рівень фінансового забезпечення делегованих державою повноважень погіршується щороку, причинами чого є:

- недосконалість механізму розрахунку видатків на виконання делегованих повноважень (формула затверджена Постановою КМУ від 08 грудня 2010 р. № 1149). Діючий порядок розрахунку є непрозорим; нормативи фінансової забезпеченості, що застосовуються у процесі обрахунку міжбюджетних трансфертів, визначаються в «ручному» режимі й жодним чином не пов'язані й не узгоджені з галузевими нормативами та вимогами; відсутні державні соціальні стандарти, які мають бути встановлені та затверджені Кабінетом Міністрів України з урахуванням вимог Закону України «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії» відповідно до п. 10 Прикінцевих положень Бюджетного кодексу України (фактично відповідне доручення Президента та КМУ щодо розроблення та затвердження соціальних стандартів і нормативів не виконано);

- відсутність у органів місцевого самоврядування реальної здатності (політичної, а у більшості випадків і правової) забезпечити режим суворой економії у спосіб упорядкування мережі та чисельності працюючих у соціально-культурній сфері, упорядкування процесу надання пільг (як у випадку, наприклад, пільгового проїзду окремих категорій громадян);

- високий рівень залежності місцевих бюджетів від трансфертів із державного бюджету, відсутність механізму зацікавлення, а в окремих випадках і повноважень органів місцевого самоврядування в нарошуванні обсягів доходів місцевих бюджетів.

2. Задля забезпечення стабільного виконання делегованих повноважень органи місцевого самоврядування щороку змушені залучати дедалі більше доходів від реалізації власних повноважень, покладених на них Конституцією України та законами України.

3. Методика розрахунку доходів і видатків місцевих бюджетів не є оптимальною і не створює нормальних умов для розвитку територій. Зокрема, під час формування показників місцевих бюджетів у Державному бюджеті на 2012 рік не визначено фінансові нормативи бюджетної забезпеченості окремо по кожній галузі бюджетної сфери та в розрізі кожної групи адміністративно-територіальних одиниць; загальний обсяг фінансових ресурсів за кожним видом видатків, що враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, було визначено без урахування державних соціальних стандартів і нормативів; обсяг міжбюджетних трансфертів визначено без урахування індивідуального підходу до застосування коефіцієнта вирівнювання «альфа» по кожному бюджету окремо в розмірі від 0,6 до 1, отже, не враховано специфіку окремої та видаткової частини місцевих бюджетів.

Закріплені доходи розраховуються на основі індексу відносної податкоспроможності, який залежить від фактичного обсягу доходів і переглядається щороку, а це не зацікавляє органи місцевого самоврядування у їх нарощуванні, оскільки збільшення надходжень автоматично збільшує вилучення і зменшує дотацію.

4. Органи місцевого самоврядування позбавлені можливостей пошуку додаткових джерел надходжень до місцевих бюджетів. Заплановані в Державному бюджеті на 2012 рік показники доходів місцевих бюджетів завищені (спеціальний фонд і II кошик), що робить нереальним виконання більшості місцевих бюджетів.

5. Щороку зменшується частка місцевих податків і зборів у складі податкових надходжень держави (від 3,4% у 2001 р. до 0,98% у 2012 р.)

6. Відсутність належної державної підтримки розвитку територій.

7. Недостатнє фінансування соціальних і податкових пільг, наданих державою.

З метою вирішення зазначених проблем Асоціацією міст України були підготовлені та надіслані до Уряду пропозиції до Основних напрямів бюджетної політики на 2013 рік. Близько 20 пропозицій спрямовані на вирішення основних блоків проблем бюджетного забезпечення територіальних громад:

- здійснення оптимізації видаткових повноважень місцевих бюджетів, упорядкування переліку та обсягу видатків на виконання делегованих і власних повноважень;

- підвищення фінансової спроможності місцевого самоврядування у спосіб внесення змін до бюджетного й податкового законодавства у частині збільшення надходжень до бюджетів розвитку місцевих бюджетів, зарахування до власних доходів місцевих бюджетів частини податку на прибуток підприємств (крім державної та комунальної форми власності), підвищення ефективності місцевих податків і зборів (оподаткування податком на нерухоме майно всього майна, розташованого на території відповідних місцевих рад за соціально прийнятними ставками); віднесення плати за землю до місцевих податків, надання можливості органам місцевого самоврядування регулювати ставки та встановлювати пільги в межах, визначених законом; збільшення надходжень від паркувального та туристичного зборів;

- оптимізація кількості державних цільових програм та забезпечення повного фінансування із Державного бюджету державних цільових програм, виконання яких покладається на органи місцевого самоврядування (насамперед Державної цільової програми підтримки соціально-економічного розвитку малих міст на 2011–2015 роки);

- перехід на надання державою прямої адресної грошової допомоги та вжиття заходів щодо монетизації пільг соціального характеру. Належне фінансове забезпечення місцевих бюджетів у частині гарантованих державою пільг соціального та податкового характеру;

- оптимізація механізмів використання та залучення місцевим самоврядуванням додаткових фінансових ресурсів у спосіб запровадження повноцінного середньострокового планування; удосконалення процедур отримання короткострокових позичок; спрощення процедур здійснення запозичень до місцевих бюджетів і доступу місцевого самоврядування до зовнішнього ринку позикових капіталів; створення умов для ефективного розміщення тимчасово вільних коштів місцевих бюджетів на депозитних рахунках банківських установ; вирішення проблеми списання заборгованості за середньостроковими позиками, які надавалися місцевим бюджетам попередніми роками;

- спрощення процедур казначейського обслуговування органів місцевого самоврядування та порядку реєстрації фінансових зобов'язань в органах Державної казначейської служби;

- запровадження дієвих механізмів залучення коштів інвесторів на умовах державно-приватного партнерства.

Варто зазначити, що в Основних напрямках бюджетної політики на 2013 рік знайшли своє відображення пропозиції Асоціації міст України, зокрема щодо:

- здійснення розрахунку видатків, що враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів, на підставі державних соціальних стандартів і нормативів;
- розширення бази оподаткування податком на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки для зміцнення фінансової основи місцевих бюджетів;
- переходу до надання адресної соціальної допомоги та поступової монетизації соціальних пільг з упорядкуванням переліку отримувачів таких пільг і встановленням економічно та соціально обґрунтованих нормативів споживання відповідних послуг;
- залучення інвестицій для розвитку житлово-комунального і дорожнього господарства на умовах державно-приватного партнерства, удосконаливши нормативно-правове та методологічне забезпечення такого співробітництва держави й бізнесу;
- належного фінансового забезпечення гарантованих державою пільг та компенсацій за пільгове перевезення окремих категорій громадян тощо.

Однак, незважаючи на ці позитивні тенденції (при чому немає гарантії щодо їх реалізації), більшість основних проблем, що стосуються передусім фінансування делегованих державою повноважень, у 2013 р. урядом не планується вирішувати.

На мою думку, зміцнення фінансової основи місцевого самоврядування є можливим лише за умови здійснення повноцінної адміністративної реформи, невід'ємним складником якої має бути встановлення оптимального адміністративно-територіального поділу з детальним визначенням повноважень центральних органів влади та органів місцевого самоврядування, а також їх чітким розмежуванням на принципах децентралізації.

Хотілося б відзначити плідну співпрацю Асоціації міст України з представниками Національного інституту стратегічних досліджень щодо підвищення ефективності місцевих податків і зборів (експертна оцінка змін до Податкового кодексу, участь у засіданнях фінансистів) та Координаційного центру з упровадження економічних реформ при Президентові України щодо розроблення соціальних стандартів і нормативів, перегляду фінансових нормативів бюджетної забезпеченості за галузями бюджетної сфери (Національний план дій на 2012 рік, Міжвідомча робоча група в Мінфіні, участь у засіданнях фінансистів).

БУЛАВКА Ольга Миколаївна,
*заступник начальника Управління аналізу бюджету
та макроекономічних показників, начальник відділу
макроекономічного аналізу Міністерства фінансів України*

Прокоментую те, про що говорили і в контексті місцевих бюджетів, і раніше про деякі зміни в бюджетній системі, а саме пріоритетизацію. Питання державних цільових програм, визначення середньострокових перспектив є тим, чим на сьогодні займається Міністерство фінансів, але з практичного погляду хочу запропонувати зупинитися на документах, які ми вже маємо. У 2012 р. була спроба ухвалити прогноз державного бюджету, зараз із запровадженням середньострокових планів головних розпорядників працює Міністерство економічного розвитку і торгівлі України, і навіть неповний цикл роботи цих документів засвідчив, що вони «сирі» і потребують доопрацювання. Але, на мою думку, до того, як говорити про запровадження саме середньострокових напрямів бюджетної політики і визначення більш глобальних цілей у цій сфері, потрібно завершити процес формування державних стратегічних документів саме цієї системи, оскільки він триває вже досить давно. Системи стратегічних документів у тому вигляді, в якому вона має бути, досі не існує. Нещодавно було ухвалено закон, підписаний Президентом, яким скасовано такий документ, як Державна програма економічного і соціального розвитку. І зараз створюється робоча група в Міністерстві економічного розвитку і торгівлі України стосовно внесення змін до Закону України «Про державне стратегічне планування» з урахуванням пропозицій Президента. Сподіваюся, наразі буде окреслено перелік конкретних документів (саме глобально визначених на середньострокову перспективу), що дасть змогу Міністерству фінансів України взяти участь у визначенні напрямів бюджетної політики на середньострокову перспективу.

ІВАНИЦЬКА Ольга Михайлівна,
*завідувач відділу фінансових ринків Науково-дослідного
фінансового інституту Академії фінансового управління
при Міністерстві фінансів України*

Порівнюючи бюджетний огляд США на 2013 р. з нашими головними документами, зупинюся на таких моментах. По-перше, стосовно критичних положень і показників: у США застосовується не середньо-, а довгостроковий прогноз. Наприклад, по бюджетному дефіциту виділено показники включно до 2022 р., причому рівень бюджетного дефіциту – з 8,5% від ВВП до 2,8% від ВВП у 2022 р. По-друге, американ-

ський документ має чітку орієнтацію на людину, тобто середній клас (підтримка, протидія його «вимиванню» тощо). У наших документах цього не відчувається. Якщо не говорити, якими методами можна долати кризові явища або негаразди уповільнення темпів економічної динаміки, то найстрашніше, коли використовуються одні й ті самі інструменти, методи тощо. Про що йдеться? Характер документа відображає майже ті самі інструменти, які були дуже поширеними й раніше, тобто йдеться про зв'язок податкової і бюджетної політики. Цей фіскальний механізм дуже добре опрацьований, але поза увагою, як і раніше, залишаються потужні стимулятори інвестиційної активності, зокрема розвиток фінансового сектору. На жаль, питання стимулювання фінансових інститутів не розглядається.

Нові інструменти й нові інституції постійно акцентуються в доповіді *Budget overview* – і податкові кредити, і бюджетне інвестування, і Банк інфраструктурного розвитку. Ми дуже мало говоримо про ці нові можливі інструменти, які можна застосовувати в нашому бюджетному плануванні та прогнозуванні. Тут більше запитань і більше проблемних постановок, але, безперечно, одним із важливих моментів є стимулювання фінансового сектору задля того, аби він впливав і на макроекономічні показники, і на бюджетну політику.

ПЛЕСКАЧ Валентина Леонідівна,
*завідувач відділу економіко-математичного моделювання
та інформаційно-аналітичного забезпечення
фінансово-економічних досліджень
Науково-дослідного фінансового інституту
Академії фінансового управління
при Міністерстві фінансів України*

Додам кілька слів щодо важливості реалізації податкової політики; у складі фіскально-бюджетної політики вона є її дуже важливим елементом. Саме завдяки внесенню змін до Податкового кодексу, ми, зрештою, у 2013 р. бачитимемо зниження ставки податку на прибуток підприємств із 21 до 19% з урахуванням індексів і споживчих цін, і цін виробників, і інших чинників. Ми ставимо за мету гармонізацію нашої податкової системи з європейською, тому зараз наша економічна конституція – як живий організм, що еволюціонує залежно від змін характеру форм державного регулювання. Тому вносяться зміни, і мета податкової реформи – це ефективна система податкових відносин. Найважливішими її структурними показниками є співвідношення прямих і непрямих податків, частки яких у загальній сумі податкових надходжень до зведеного бюджету в 2011 р. складали 47,5 та 52,5%

відповідно. Зменшення цього показника дасть змогу змістити центр навантаження з оподаткування з виробника на споживача, а збільшення – знизить стимули для виробництва та одержання доходів.

Ще одним чинником і показником є співвідношення податків, що стягуються з юридичних і фізичних осіб, за допомогою урегулювання якого держава або стимулюватиме бізнес-клімат інвестицій і зміню обсягів виробництва, або сприятиме зростанню реальних доходів населення та скороченню масштабів тіньової економіки. Щодо частки податків на майно і капітал: її зростання сприятиме підвищенню ефективності використання капіталу та прискорюватиме процеси перерозподілу на користь капіталу й ефективного власника.

У нас започатковано інформаційне забезпечення супроводу зміни норм податкового законодавства. До функціонуючого кодексу із початку 2012 р. внесено 130 законопроектів, і наше завдання полягає в тому, щоб мати можливість здійснити оцінку доходів бюджету держави – як це вплине на бізнес-середовище, на населення загалом. Якщо продовжити парадигму, що державні інститути управління мають посилюватися, коли йде спад динаміки економічних показників, то варто зазначити, що відбуватися це має саме за рахунок новітніх технологій. Ми почули сьогодні, що відсутній якісний середньостроковий інструмент прогнозу. Можливо, щоб мати якісні прогнози у межах відхилення 5%, повинна існувати комплексна структурна модель економіки з урахуванням усіх блоків системи національної економіки. Але ми навчаємося, і середньострокове бюджетне планування для нас на сьогодні є новацією. Побудова якісного середньострокового фінансового плану має здійснюватися з урахуванням усіх фінансових планів головних розпорядників бюджетних коштів, тому що вони повинні надавати реалістичні показники. Тому і консолідація (фіскальна й інституційна), і інструмент, завдяки якому це досягається, і інформаційні технології, і модельні рішення мають сприяти якісному прийняттю рішень пріоритетних завдань і бюджетної, і податкової політики.

ХАРАЗІШВІЛІ Юрій Михайлович,
*головний науковий співробітник відділу
макроекономічного прогнозування
та досліджень тіньової економіки*

Національного інституту стратегічних досліджень

Скажу несколько слов о прогнозах и о взаимосвязи бюджетных и макроэкономических показателей.

Известно, что инструмент бюджетной политики – действенное средство влияния на экономический рост и социально-экономичес-

кое развитие. В периоды экономического подъема обычно используется бездефицитный бюджет, в периоды экономического спада и в условиях уменьшения внешнего спроса (что мы наблюдаем сегодня), бюджетный дефицит используется экономически развитыми странами для оживления экономики. Даже эмиссия не запрещается, если она направляется на инвестиции, а не на потребление.

При этом возникает вопрос: как в количественном плане дефицит бюджета связан с макропоказателями при использовании его на потребление или инвестиции? Одно дело – качественные рассуждения о величине ВВП, дефицита бюджета и инфляции. Совсем другое – дать количественную оценку реальным экономическим процессам, которые станут основой управленческих решений. Ответить на этот вопрос невозможно без современных макроэкономических моделей. Используя для этой цели одну из лучших макромоделей в Украине – модель общего экономического равновесия «АЛЬФА», – можно получить ответ на поставленный вопрос.

В связи с тем, что структура экономики Украины в значительной мере ориентирована на международную торговлю (о чем свидетельствует индикатор открытости экономики), можно утверждать, что стабильность ситуации на мировых рынках имеет ключевое значение для развития нашей страны: замедление динамики внешнего спроса уменьшает экспорт и, как следствие, инвестиции, что и обуславливает замедление темпов роста нашей экономики.

В 2012 г.: номинальный ВВП – 1547,1 млрд грн, реальный – 102,4%, дефлятор ВВП – 114,8%, доходы сводного бюджета – 460,0 млрд грн, расходы – 490,0 млрд грн.

В 2013 г.: номинальный ВВП – 1769,6 млрд грн, реальный – 104,2%, дефлятор ВВП – 109,9%, доходы сводного бюджета – 545,0 млрд грн, расходы – 575,0 млрд грн.

Увеличение бюджетных расходов на 10,0 млрд грн в 2012 и 2013 гг. на потребление дает следующий эффект:

- 2012 г.: номинальный ВВП – 1578,3 млрд грн; реальный – 102,9%; дефлятор – 116,5%;

- 2013 г.: номинальный ВВП – 1800,0 млрд грн; реальный – 104,5%; дефлятор – 111,3%;

Увеличение бюджетных расходов на 10,0 млрд грн в 2012 и 2013 гг. на инвестиции дает следующий эффект:

- 2012 г.: номинальный ВВП – 1578,3 млрд грн; реальный – 103,5%; дефлятор – 115,8%;

- 2013 г.: номинальный ВВП – 1800,0 млрд грн; реальный – 105,1%; дефлятор – 110,7%;

Коэффициенты чувствительности означают следующее (на примере 2012 г., потребление): увеличение бюджетных расходов на 10,0 млрд грн увеличивают номинальный ВВП на 31,3 млрд грн; реальный – на 0,53%; дефлятор – на 1,74%.

Как следует из расчетов, увеличение бюджетных расходов на 10,0 млрд грн на инвестиции и потребление в разной степени влияет на основные макропоказатели. При увеличении бюджетных расходов на потребление дефлятор ВВП растет в 3 раза быстрее, чем реальный ВВП. Обратная картина наблюдается при увеличении бюджетных расходов на инвестиции: реальный ВВП и дефлятор ВВП растут практически с одинаковой чувствительностью, причем чувствительность по темпам экономического роста увеличилась более чем в 2 раза, а чувствительность по дефлятору ВВП уменьшилась в 1,6 раза, т.е. налицо явный позитивный эффект.

Увеличение бюджетных расходов на инвестиции имеет еще одну примечательную особенность. Изначально дефицит сводного бюджета был равен 30,0 млрд грн и составлял 1,94% от ВВП в 2012 г. Инвестиции действуют на экономический рост по трем каналам одновременно (через совокупный спрос в текущем периоде, через увеличение капитала с запаздыванием на год и через увеличение загрузки капитала в текущем периоде с запаздыванием на 2–3 месяца), что приводит в текущей ситуации к трехкратному (согласно коэффициентам чувствительности) увеличению дополнительного ВВП по сравнению с дополнительными бюджетными расходами. При этом увеличиваются также и поступления в бюджет вследствие увеличения располагаемого дохода домохозяйств (доходы – 470,0 млрд грн, расходы – 500,0 млрд грн), сохраняя на прежнем уровне текущий дефицит бюджета (30,0 млрд грн), но уменьшая его процент в ВВП – 1,9%.

Проведенные расчеты свидетельствуют об эффективности бюджетного регулирования в периоды экономического спада и целесообразности оживления экономики через увеличение бюджетных расходов, направляемых на инвестиции.

ЖАЛІЛО Я. А. :

Зрозуміло, що навряд чи ми змогли б обговорити все, але ми створили загальне враження, посилили наше розуміння даної проблеми. Зазначу, що залишилася поза розглядом значна частина питань, які варто було б обговорити (наприклад, такі питання, як організація бюджетних видатків, ефективність бюджетних видатків, інституалізація видатків). Одна з тем, яку обстоює наш Інститут на різних заходах – це інституалізація видатків розвитку в межах Державного банку ре-

конструкції та розвитку, Державного фонду регіонального розвитку як спеціалізованих фінансових інститутів.

Дійсно, дуже важливим є питання стимулюючої ролі податків. Ми порушували дану тему, але в межах нашої дискусії навряд чи можна б було обговорити її достатньо предметно. Наголошу, що питання міжбюджетних відносин, а також забезпечення фінансування місцевих бюджетів – це окрема тема, яка знаходиться в центрі уваги Інституту. Сьогодні згадувалося про зміни до законодавства стосовно стратегічного планування та про послання Президента України. Дійсно, відповідно до змін законодавства послання Президента матиме більш суттєвий вплив на формування значної кількості державних стратегічних документів, у т.ч. і державного бюджету. А оскільки наш Інститут є базовою установою написання Послання Президента до Верховної Ради України, то зрозуміло, що ми відчуваємо цю відповідальність і розуміємо, що відтепер формування послання відбуватиметься в більш мультидисциплінарному й міжгалузевому режимі. Тому переконаний, що ми ще матимемо шанс неодноразово зустрітися і у цьому залі, і в робочих групах, у яких формуватимуть базові складники бюджетної частини Послання Президента України 2013 року.

ЗМІСТ

ВСТУП	3
1. ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНИХ ФІНАНСІВ	4
1.1. Стабілізація державних фінансів і позитивні зрушення у 2011 р.	4
1.2. Поточний стан бюджету і ризики його виконання	10
2. ПРІОРИТЕТИ БЮДЖЕТНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ НА 2013 р.	15
2.1. Головні завдання бюджетної політики	16
2.2. Пріоритетні завдання податкової політики	22
2.3. Розроблення пакета фіскальних заходів на випадок актуалізації деструктивних тенденцій в економіці	24
3. ГОЛОВНІ ЗАВДАННЯ У СФЕРІ ВДОСКОНАЛЕННЯ ВЗАЄМОВІДНОСИН ДЕРЖАВНОГО ТА МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ	27
МАТЕРІАЛИ ЗАСІДАННЯ «КРУГЛОГО СТОЛУ»	37
ЖАЛІЛО Я. А.	42
МОЛДОВАН О. О.	42
САВЧЕНКО О. В.	46
ХМІЛЬОВСЬКИЙ В. М.	47
УСТЕНКО О. Л.	49
ЄФИМЕНКО Т. І.	51
ВАРНАЛІЙ З. С.	53
ШУМИЛО І. А.	57
МОЛДОВАН О. О.	60
ШУМИЛО І. А.	60

КРАВЧЕНКО В. І.	60
СЛОБОЖАН О. В.	63
БУЛАВКА О. М.	68
ІВАНИЦЬКА О. М.	68
ПЛЕСКАЧ В. Л.	69
ХАРАЗІШВІЛІ Ю. М.	70
ЖАЛІЛО Я. А.	72

Наукове видання

**БЮДЖЕТНА ПОЛІТИКА В УКРАЇНІ
В УМОВАХ РИЗИКІВ СПОВІЛЬНЕННЯ
ЕКОНОМІЧНОЇ ДИНАМІКИ**

Аналітична доповідь

Літературний редактор: *О. В. Москаленко*

Коректор: *І. В. Кунцицина*

Комп'ютерне верстання: *Є. Ю. Стрижеус*

Відповідальний за випуск: *В. М. Сизонтов*

Оригінал-макет підготовлено
в Національному інституті стратегічних досліджень:
вул. Пирогова, 7-а, Київ-30, 01030
Тел. (044) 234-50-07

Формат 60x84/16. Ум. друк. арк. 4,65. Обл. вид. арк. 5,19.
Тираж 200 пр. Зам. №***

Віддруковано ПП «Вид-во «ФЕНІКС»

вул. Шутова, 13-Б, м. Київ, 03680

Тел. (044) 501-93-01

Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК № 271 від 07.12.2000

ДЛЯ НОТАТОК

ДЛЯ НОТАТОК

ДЛЯ НОТАТОК

ДЛЯ НОТАТОК