

О. О. Молдован

НОВИЙ ЕТАП РЕФОРМИ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНИХ ФІНАНСІВ УКРАЇНИ: КЛЮЧОВІ ПРІОРИТЕТИ ТА ЗАВДАННЯ

Наразі в Україні в питанні стратегічного планування реформ у системі державних фінансів сформувався вакуум. Проте без чіткого й системного плану дій провести глибокі та ефективні реформи в цій сфері в таких складних умовах, у яких сьогодні перебуває Україна, практично неможливо. У зв'язку з цим у статті актуалізується завдання формування засад стратегії нового етапу реформ системи державних фінансів. Вона має базуватися на чіткому й об'єктивному дослідженні ключових проблем системи державних фінансів, що є найактуальнішими для України. З метою виконання поставленого завдання у статті проведено аналіз проблем ключових складових вітчизняної системи державних фінансів. Розглянуто основні недоліки бюджетної й податкової систем, а також сфери управління державним боргом. На основі ідентифікованих проблем визначено пріоритети нового етапу реформи системи державних фінансів, до яких належать: перебудова бюджетної системи на засадах ринкової моделі, зниження податкового тиску на підприємницький сектор та запровадження фіскальних інструментів активізації господарської діяльності, посилення соціальної справедливості податкової системи, підвищення фіскальної забезпеченості місцевих бюджетів, зміна парадигми боргової політики держави. У рамках зазначених пріоритетів обґрунтовано конкретні заходи щодо їх реалізації з урахуванням нових викликів, що постали перед Україною.

Ключові слова: державні фінанси, бюджетна система, бюджетна реформа, податкова система, податкова реформа, державний борг.

Літ. 4.

А. А. Молдован

НОВЫЙ ЭТАП РЕФОРМЫ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ФИНАНСОВ УКРАИНЫ: КЛЮЧЕВЫЕ ПРИОРИТЕТЫ И ЗАДАЧИ

В настоящий момент в Украине в вопросе стратегического планирования реформ в системе государственных финансов сформировался вакуум. Однако без четкого и системного плана действий осуществит глубокие и эффективные реформы в данной сфере в таких сложных условиях, в которых сегодня находится Украина, практически невозможно. В связи с этим в статье актуализируется задача формирования основ стратегии нового этапа реформ системы государственных финансов. Она должна базироваться на четком и объективном исследовании ключевых проблем системы государственных финансов, которые являются наиболее актуальными для Украины. С целью решения поставленной задачи в статье проведен анализ проблем ключевых составляющих отечественной системы государственных финансов. Рассмотрены основные недостатки бюджетной и налоговой систем, а также сферы управления государственным долгом. На основе идентифицированных проблем определены приоритеты нового этапа реформы системы государственных финансов, к которым относятся: перестройка бюджетной системы на основе рыночной модели, снижение налогового давления на предпринимательский сектор и внедрение фискальных инструментов активизации хозяйственной деятельности, усиление социальной справедливости налоговой системы, повышение фискальной обеспеченности местных бюджетов, изменение парадигмы долговой политики государства. В рамках указанных приоритетов обоснованы конкретные меры по их реализации с учетом новых вызовов, которые возникли перед Украиной.

Ключевые слова: государственные финансы, бюджетная система, бюджетная реформа, налоговая система, налоговая реформа, государственный долг.

© Молдован О. О., 2014

Oleksii Moldovan

NEW STAGE OF THE PUBLIC FINANCE SYSTEM REFORM IN UKRAINE: KEY PRIORITIES AND OBJECTIVES

Nowadays Ukraine has a vacuum in the strategic planning of the public finance system reforms. However it is almost impossible to implement deep and effective reforms in this field without clear and systemic plan of actions. That is why this article is dedicated to actualizing the task of forming principles of the strategy of the public finance system reforms' new stage in Ukraine. It must be based on the clear and objective research of the main problems in the public finance system, that now are actual for Ukraine. In this context the first step of the research is analysis of the problems of the main public finance system components in Ukraine, including budget system, tax system and public debt. The author have proposed medium-term priorities of the public finance system reform, based on the research of its actual problems and taking into account new challenges, derived from the last events in Ukraine. The proposed concrete measures for implementation of these priorities are also revealed in the article.

Keywords: public finance, budget system, budget reform, tax system, tax reform, public debt.

JEL classification: H30, H61, H63.

Стан і тенденції розвитку державних фінансів, центральною ланкою котрих є державний бюджет, належать до ключових чинників економічного зростання як розвинутих країн, так і країн, що розвиваються. Збалансована система державних фінансів та ефективне управління бюджетними ресурсами забезпечують успішне виконання урядом покладених на нього функцій, формування сприятливого макроекономічного середовища для активізації підприємницької діяльності та збільшення інвестицій, а також належний соціальний захист населення. Водночас дисбаланси та проблеми в системі державних фінансів, особливо коли вони сягають критичного рівня, здатні продукувати економічні загрози національного масштабу. Симптоматично, що розрив між доходами та видатками бюджету, неефективне й нецільове використання бюджетних ресурсів, соціальний популізм провокують “фіскалізм” податкової політики, посилюють тиск на стабільність національної валюти, обумовлюють недофінансування видатків бюджету, погіршення системи соціального забезпечення та активне нарощування державного боргу, що закладає економічні проблеми для наступних поколінь. Усе зазначене наразі переживає Україна, система державних фінансів якої опинилася в передкризовому стані.

Політичні події на початку 2014 р. оголили й посилили проблеми в державних фінансах, що сформувалися протягом попередніх років. Очевидно, що без їх подолання ефективність соціально-економічної політики нової влади буде невисокою, тому наведення ладу в цьому напрямі є для неї першочерговим завданням. Однак забезпечити це неможливо без поживавлення підприємницької діяльності й інвестицій. У зв'язку з цим будь-який уряд, що ініціюватиме новий пакет реформ, повинен системно підійти до питання реформ державних фінансів. Вони мають включати реалізацію низки важливих завдань, окремі з яких створюють певні економічні суперечності. Зокрема, треба забезпечити зростання доходів бюджету за одночасного зниження фіскального тиску на підприємницький сектор. Окрім того, уряд повинен істотно підвищити ефективність розподілу й витрачання бюджетних коштів, а також

управління державним боргом. Саме в цих напрямках міститься фінансовий ресурс, котрий можна спрямувати на реалізацію важливих державних завдань без посилення податкового тягара для підприємств і громадян.

Паралельне виконання перелічених завдань потребує цілісної й системної середньострокової стратегії реформ системи державних фінансів. Тому особливій актуальності набуває завдання розроблення концептуальних засад і стратегічних пріоритетів реформування системи державних фінансів у середньостроковій перспективі.

Проблемами системи державних фінансів України та їхніх складових активно займаються такі відомі вітчизняні науковці, як Т. І. Єфименко, І. О. Луніна, А. М. Соколовська, І. Я. Чугунов [1–4] та ін. Вони досить детально досліджують проблеми державних фінансів України, зокрема бюджетної й податкової систем, а також працюють над розробленням механізмів їх розв'язання. На думку більшості з них, вітчизняна система державних фінансів потребує глибоких реформ, які сприятимуть започаткуванню низки позитивних тенденцій у цій сфері.

На необхідності нової стратегії реформ системи державних фінансів наголошує більшість фахівців. Така стратегія має формуватися на основі глибокого аналізу проблем і помилок, допущених у попередні роки, та з огляду на нові виклики, що постали перед Україною після подій початку 2014 р. У цьому контексті метою статті є розроблення й обґрунтування стратегічних пріоритетів і дієвих заходів нового етапу реформ національної системи державних фінансів у середньостроковій перспективі на основі врахування поточних актуальних проблем і нових викликів для України.

У зв'язку із зазначеним постає потреба в розробленні нового плану дій, котрий враховуватиме фактичний стан системи державних фінансів. Важливо підкреслити, що підготовка такого документа має розпочинатися з аналізу системних проблем окресленої сфери та діагностики їх причин. Аналізуючи поточну ситуацію, можемо виокремити ряд фундаментальних проблем системи державних фінансів, які екстраполюються на загальний соціально-економічний стан держави, стримуючи її розвиток.

По-перше, домінування політичного запиту над об'єктивною оцінкою фінансових ресурсів держави. Починаючи із середини минулого десятиліття в Україні змінилися принципи формування бюджетної політики. До 2005 р. уряд у бюджетному процесі приймав рішення передусім з огляду на оцінку фіскального потенціалу вітчизняної економіки. Більше того, він подавав до парламенту проекти про державний бюджет, що ґрунтувалися на песимістичних прогнозах соціально-економічного розвитку держави. Якщо доходи виявлялися більшими, то змінами до закону протягом бюджетного року підвищувалися й видатки, а уряд отримував можливість декларувати здатність до перевиконання плану.

Утім, із 2005 р. бюджетна політика почала зосереджуватися на видатках, насамперед соціального спрямування, тобто уряд спочатку декларував певний рівень видатків, під які фактично “підганявся” обсяг необхідних доходів.

Така модель бюджетної політики утворила певні пастки державної політики. Оскільки політичні чинники змушують уряд щороку збільшувати видатки, передусім соціального спрямування, щорічно зростає план збору доходів, який тепер меншою мірою ґрунтується на економічних можливостях держави.

Запровадження в бюджетній політиці принципу пріоритетності плану доходів, необхідних для фінансування видатків, призвело до виникнення ряду негативних тенденцій:

- фіскалізації податкової й митної політик, які почали орієнтуватися на мобілізацію необхідного обсягу доходів у різний спосіб;
- збільшення обсягу коштів, стягнутих із підприємницького сектору, понад розмір їхніх податкових зобов'язань (невідшкодоване ПДВ, авансові платежі по податках, чималі штрафи, не адекватні порушенням податкового законодавства, тощо);
- різкого зростання державного боргу;
- активного залучення до фінансування дефіциту бюджету Національного банку України;
- регулярного недофінансування бюджетних видатків.

По-друге, неефективне витрачання бюджетних коштів. Через відсутність належного регулювання видаткової політики розпорядників бюджетних коштів почастишали випадки, коли на тлі затримок із фінансуванням захищених видатків бюджету окремі державні структури закуповують товари розкоші. Така практика, особливо в умовах рецесії, підриває довіру до державної влади загалом та призводить до неефективного перерозподілу бюджетних коштів. Досвід 2010—2013 рр. показує, що навіть нормативні документи Кабінету Міністрів України щодо неприпустимості витрачання бюджетних коштів на товари розкоші не є перешкодою для розпорядників бюджетних коштів.

По-третє, відсутність ефективної системи контролю витрачання бюджетних коштів. Попри проведення реформ у системі державного контролю витрачання бюджетних коштів, ситуацію не вдалося поліпшити. Такі заходи, як розширення компетенції Державної фінансової інспекції України та створення підрозділів внутрішнього аудиту, не дали відчутного ефекту. Крім того, серйозною проблемою контролюючих органів є відсутність взаємодії з громадянським суспільством, зокрема зі ЗМІ та громадськими організаціями, що здійснюють моніторинг витрачання бюджетних коштів.

По-четверте, високий рівень корупції у сфері державних закупівель. Усталена практика проведення тендерів із одним учасником та закупівлі товарів і послуг за завищеними цінами призводить до втрати значної суми бюджетних коштів та збільшення частки тіньової економіки. Тоді як у розвинутих країнах державні закупівлі є одним із визначальних чинників стимулювання економіки, в Україні високий рівень їх корумпованості призвів до дестимуляції підприємницької активності, оскільки для перемоги в тендері потрібно зосередитися не так на якості й ціні продукції, як на пошуку шляхів впливу на осіб, відповідальних за проведення державних закупівель. Це відволікає увагу

й ресурси підприємців від безпосередньої господарської діяльності на інші аспекти та погіршує культуру ведення бізнесу в Україні.

По-н'яте, надмірна фіскальна орієнтація податкової системи. Надто високі видатки бюджету призводять до того, що податкова політика орієнтована виключно на вилучення фінансового ресурсу з корпоративного сектору. Пріоритет завдання мобілізації необхідної суми коштів об'єктивно призводить до підвищення реального рівня податкового навантаження на підприємства. Зниження ставок основних податків, запровадження податкових стимулів та інші заходи з полегшення фіскального тягаря нівелюються діями контролюючих органів, спрямованими на вилучення фінансового ресурсу підприємств, зокрема шляхом затримання відшкодування ПДВ, стягнення авансових податкових платежів, накладення максимальних штрафів за порушення податкового законодавства, блокування законної можливості на податковий кредит із ПДВ, завищення митної вартості імпорту товарів тощо. Надмірна фіскальна орієнтація податкової системи є одним із ключових чинників стримування підприємницької активності, оскільки обумовлює вилучення фінансових ресурсів, необхідних для підтримки поточної діяльності та здійснення інвестицій.

По-шосте, соціальна несправедливість податкової системи. В Україні порушений принцип соціальної справедливості податкової системи, який означає, що рівень податкового тягаря має підвищуватись у міру зростання доходів платників податків. Утворилася протилежна ситуація, за якої бідні верстви населення у структурі власних витрат сплачують значно більші податки, ніж заможні. Це обумовлено двома головними чинниками: 1) нераціонально сформованими, з точки зору соціальної справедливості, механізмами адміністрування податків, зокрема податку на доходи фізичних осіб, ПДВ і майнових податків; 2) низькою ефективністю контролю достовірності й повноти декларування доходів, передусім платників податків із високими доходами. Порушення принципу соціальної справедливості досить істотно підриває податкову дисципліну платників податків та довіру громадян до державних інституцій.

По-сьоме, не досить виважена боргова політика. В умовах наявності на ринку державних цінних паперів із високою дохідністю, інвестиції в які є менш ризикованими, ніж у підприємницький сектор, вартість боргових ресурсів для бізнесу збільшується. Залучені кошти спрямовуються на фінансування переважно поточних потреб. Окрім того, використання залучених коштів на покриття поточних видатків є прямим перекладанням поточних фінансових зобов'язань на бюджети майбутніх періодів, що є істотним ризиком для економічного зростання в майбутньому.

По-восьме, надмірна централізація бюджетної системи. Централізація доходів і видатків бюджету призводить до низки негативних явищ. Вилучаючи лівову частку доходів до центрального бюджету, державна влада зменшує зацікавленість органів місцевого самоврядування в збільшенні доходів за діючими статтями та пошуку нових джерел доходів. Чинна модель бюджетної системи сформувала пасивні органи місцевого самоврядування, які покладаються на

допомогу з держбюджету та не є активними щодо розвитку власних територій. Фінансова залежність від центру також погіршила якість надання суспільних товарів і послуг на місцях, оскільки органи місцевого самоврядування завжди можуть посперитися на брак фінансових ресурсів.

Перелічені недоліки державних фінансів України є досить серйозними, а їх подолання потребує комплексного підходу. Разом із тим, як показує досвід, розширення сфери реформ веде до зниження їх результативності. Тому в середньостроковій перспективі доцільно сконцентрувати ресурси й увагу на розв'язанні низки найважливіших проблем та досягненні обмеженого переліку цілей, пріоритетними з яких, на наш погляд, є:

Стратегічний пріоритет № 1. Формування прозорої й ефективної бюджетної системи. Це потребує реалізації як низки фундаментальних змін, так і значної кількості локальних заходів, ключовими з яких у середньостроковій перспективі мають стати:

- Подальше впровадження елементів ринкової моделі управління державними фінансами. Наразі Україна запровадила лише окремі механізми ринкової (бізнесової) моделі управління державними фінансами, зокрема програмно-цільовий метод бюджетування, середньострокове бюджетне прогнозування, стратегічне планування діяльності головних розпорядників бюджетних коштів. Проте ці механізми є ефективними лише за умови системного впровадження ринкової моделі, вони не будуть дієвими без реалізації наступного етапу реформ, котрий має включати розподіл регуляторних і економічних функцій держави. Органи державної влади повинні зберегти тільки регуляторні функції, пов'язані з розробленням правил, тоді як економічні функції мають бути передані державним агенціям — автономним державним структурам, наділеним широкими повноваженнями з управління бюджетними коштами, але відповідальним за ефективність їх витрачання.

- Поділ державного бюджету на поточний бюджет і бюджет розвитку. Ідея двох бюджетів базується на тому, що планування, фінансування й контроль витратків на поточну діяльність та на проекти розвитку потребують різних методологічних підходів. Так, поточний бюджет повинен бути збалансованим, а отже, поточні витатки держави мають відповідати їй постійним доходам. У протилежному випадку є ризик, що дефіцит поточного бюджету переросте в хронічний, оскільки поточні витатки, як правило, не приводять до прямої фінансової віддачі до бюджету. Розширення поточних витатків може пожвавити внутрішній попит та сприяти економічному зростанню, але сам бюджет, принаймні в короткостроковій перспективі, не отримає додаткових коштів. Залучаючи нерегулярні надходження (доходи від приватизації, кредити тощо) для покриття витатків поточного бюджету, держава фактично витрачає кошти майбутніх періодів.

На відміну від поточного бюджету, бюджет розвитку спрямований на реалізацію інвестиційних проектів, котрі матимуть певну інвестиційну віддачу й, відповідно, додаткові надходження до бюджету. Отже, для фінансування

національних проєктів розвитку прийнятним є залучення нерегулярних надходжень, зокрема доходів від приватизації чи боргових ресурсів. Такі проєкти забезпечать певний фінансовий результат, який дасть змогу не лише покрити витрати, а й збільшити активи держави.

Відчутною є різниця між поточним бюджетом і бюджетом розвитку також у плануванні видатків та контролі. Вочевидь, щодо бюджету розвитку має застосовуватися середньострокове й довгострокове планування. Крім того, на початку затвердження проєктів, які фінансуватимуться в цій частині видатків бюджету, має бути проведений детальний аналіз їх економічної ефективності та “стратегічної віддачі” з точки зору національних інтересів. Натомість видатки поточного бюджету прогнозувати надто складно, оскільки, приміром, розмір соціальних трансфертів залежить від складнопрогнозованих у середньостроковій перспективі чинників (інфляція, зростання ВВП, бюджетні надходження тощо). Як показує досвід, прогнозування цих показників в Україні навіть на короткостроковий період є вкрай неточним, а прогнозування деяких чинників, зокрема політичної кон’юнктури, котра впливає на обсяг поточних видатків більше, ніж економічні чинники, узагалі є неможливим. Загалом доцільність запровадження середньострокового бюджетного планування в частині поточних видатків є досить дискусійною.

Має методологічні особливості також контроль освоєння видатків бюджету розвитку — він методологічно відрізняється від контролю поточних видатків, тому доцільною вбачається його диференціація та спеціалізація контролюючих органів.

Бюджет розвитку може існувати у формі окремого фонду в рамках державного бюджету; позабюджетного інвестиційного фонду (Фонд розвитку, Стабілізаційний фонд тощо), Державного банку реконструкції та розвитку. Кожна з цих організаційно-правових форм має власні переваги й недоліки.

- Перехід до середньострокового бюджетного планування. На відміну від середньострокового бюджетного прогнозування, котре має переважно інформативний характер, середньострокове бюджетне планування повинне забезпечити чіткий розподіл бюджетного ресурсу протягом трьох років. Разом із тим, як ми зазначали, середньострокове планування повинне охоплювати передусім інвестиційні видатки бюджету, котрі мають групуватись у трирічні бюджетні програми. Такий механізм забезпечить безперервність бюджетного фінансування довгострокових інвестиційних проєктів та поліпшить прогнозованість видатків бюджету.

- Рационалізація та впорядкування системи соціальних видатків. В умовах охолодження економіки та поглиблення дисбалансів у різних ланках державних фінансів, для подолання яких потрібен тривалий час, можливості держави щодо подальшого випереджального зростання соціальних видатків будуть обмежені. Водночас значний ресурс для поліпшення соціального захисту населення можна забезпечити за рахунок реформування соціальної сфери. Система

пільг, субсидій і соціальних виплат має бути спрямована лише на підтримку категорій громадян із низькими доходами. Зменшення державної підтримки заможних громадян дасть змогу збільшити пільги тим категоріям населення, котрі справді їх потребують, без надмірних додаткових видатків бюджету. Крім того, слід зосередити увагу на перегляді методики визначення й розрахунку розміру соціальних стандартів, щоб вони відповідали реальним показникам.

- Зменшення масштабу використання бюджетних інструментів підтримки економічної діяльності на користь податкових. Бюджетна підтримка економіки, особливо приватного сектору, може здійснюватися за рахунок бюджетного й податкового механізмів. У середньостроковій перспективі треба зробити акцент на розвитку податкових інструментів, зокрема недискримінаційному наданні податкових пільг і стимулів для реалізації тих напрямів економічної діяльності, які узгоджуються з пріоритетами економічної політики держави. До таких варто віднести активізацію інвестиційно-інноваційної діяльності, підвищення енергоефективності економіки й екологічності продукції, розвиток малого бізнесу тощо. Податковий механізм є більш об'єктивним і ефективним способом розподілу бюджетного ресурсу, оскільки можливість скористатися податковими інструментами залежить лише від здатності підприємства виконати перелік обов'язкових умов, котрий є однаковим для всіх претендентів, тоді як отримання бюджетного трансферту — від суб'єктивних оцінок і рішень чиновників.

- Виокремлення з фінансування державного бюджету фонду залучених боргових ресурсів на підтримку потенційно прибуткових інвестиційних проєктів. Оскільки боргові кошти мають власну вартість, раціонально спрямувати їх у інвестиційні проєкти, доходи від яких дадуть змогу уряду не лише повернути борг, а й покрити витрати на його обслуговування. До таких мають бути віднесені проєкти, котрі генеруватимуть прибуток або обумовлять зниження бюджетних видатків, що створить джерело для часткового погашення залучених боргових ресурсів. На першому етапі з урахуванням значного обсягу державного боргу має бути встановлене обмеження щодо залучення нових боргових ресурсів на фінансування поточних видатків бюджету розміром зобов'язань за основною сумою боргу, сформованих у попередні періоди. Щорічні боргові залучення понад зазначену суму повинні спрямовуватися виключно до фонду фінансування інвестиційних проєктів. У перспективі має бути передбачена відмова від залучення боргових ресурсів для фінансування поточних видатків узагалі та використання таких ресурсів виключно на інвестиційні проєкти.

- Перехід від щорічного звітування про виконання державного бюджету до щорічного звітування про ефективність управління ресурсами системи державних фінансів. Наразі законодавчо передбачене щорічне звітування Кабінету Міністрів України лише про виконання державного бюджету. Свою увагу на державному бюджеті зосереджують також Комітет Верховної Ради

України з питань бюджету та Рахункова палата. Натомість видається доцільним запровадження звітності й аналізу ефективності управління іншими ресурсами системи державних фінансів, а також бюджетними коштами, що спрямовані державою на підтримку економіки у формі наданих податкових пільг і стимулів. Розширення й поглиблення звітності посилить відповідальність виконавчої влади за використання фінансових ресурсів держави.

- Запровадження системи збалансованих автономних фондів сектору державних фінансів. Проблеми таких структур, як Пенсійний фонд України, НАК “Нафтогаз України”, “Укрзалізниця”, повинні розв’язуватися шляхом оптимізації та реформування відповідно пенсійної системи, газового ринку та ринку залізничних перевезень, а не за рахунок коштів платників податків. Система горизонтальних трансфертів має обмежуватися покриттям державою збитків таких структур, котрих вони зазнають через державну політику надання пільг і субсидій окремим категоріям населення.

Стратегічний пріоритет № 2. Зниження податкового тиску на підприємницький сектор та запровадження фіскальних інструментів активізації господарської діяльності в Україні. В умовах тривалої рецесії завдання стимулювання підприємницької діяльності набуває особливого значення. Крім розв’язання поточних проблем, пов’язаних із адмініструванням податків, практикою їх авансової сплати, відшкодуванням ПДВ, подоланням корупції та зловживань контролюючих органів, потрібно створити фіскальний простір, який стимулюватиме підприємства проводити активну інвестиційну політику. Доцільно зосередитися на реформуванні системи податкових інструментів підтримки господарської діяльності з метою посилення впливу податкових стимулів та контролю цільового використання бюджетного ресурсу, котрий отримують підприємства завдяки застосуванню цих інструментів. Разом із тим податкові інструменти підтримки економіки повинні відповідати головній вимозі — не продукувати негативних наслідків для конкуренції. Тобто, якщо держава приймає рішення про надання податкових стимулів для розвитку певного напрямку господарської діяльності, то критерії здобуття права на їх застосування не повинні створювати переваги для окремих підприємств, що працюють у одному сегменті внутрішнього ринку. Податкові стимули мають бути доступними для всіх за умови виконання чітко визначених критеріїв.

У рамках зазначених обмежень треба запровадити податкові стимули, спрямовані на досягнення таких цілей:

- модернізація виробничих фондів та впровадження новітніх технологій;
- збільшення інвестицій у інновації та НДДКР;
- запровадження заходів, що дають змогу зменшити й раціоналізувати споживання енергії;
- підвищення екологічності виробництва та продукції;
- створення нових робочих місць;
- підтримка малого бізнесу.

Першочерговим завданням повинне стати формування цілісної правової бази (оптимально, як окремого розділу Податкового кодексу України), котра визначатиме чіткі механізми й принципи застосування податкових стимулів в Україні, а саме:

- вичерпний перелік податкових пільг і стимулів, якими можуть скористатися суб'єкти підприємницької діяльності, що проводять її на території України;

- критерії здобуття права на застосування податкових пільг і стимулів;

- порядок прийняття органами державної влади рішення щодо надання права на користування податковими пільгами й стимулами;

- механізми контролю дотримання законодавства та зобов'язань, узятих суб'єктами підприємницької діяльності, котрі дістали можливість застосовувати податкові пільги та стимули.

Стратегічний пріоритет № 3. Посилення соціальної справедливості податкової системи. Реформування системи оподаткування в напрямі посилення соціальної справедливості має бути забезпечене реалізацією в середньостроковій перспективі таких заходів:

- Поглиблення прогресивності податку на доходи фізичних осіб. В Україні верхня ставка податку (17 %) для громадян із високими доходами (згідно з Податковим кодексом України, це доходи, що у звітному місяці перевищують 10 мінімальних заробітних плат) є меншою, ніж найнижча ставка податку на доходи фізичних осіб у абсолютній більшості європейських країн. Враховуючи те, що внески до фондів соціального страхування для працівників в Україні також є серед найнижчих у Європі (ЄСВ становить 3,6 %), доцільним видається підвищення ставки податку на доходи для заможних громадян. Натомість ставки податку для соціально незахищених громадян, доходи яких є мінімальними, навпаки, доцільно знизити. Прогресивна ставка податку на доходи є головним чинником формування соціально справедливої системи оподаткування.

- Підвищення порогу для отримання податкової соціальної пільги. Одним із ключових принципів соціальної справедливості є звільнення від оподаткування тієї суми доходу, що необхідна людині для забезпечення мінімальних матеріальних потреб. Цей принцип реалізується через механізм прожиткового мінімуму, розмір якого повинен виключатися з бази оподаткування податку на доходи для незаможних громадян. Із цією метою в Україні впроваджено податкову соціальну пільгу в розмірі 100 % прожиткового мінімуму, на котру мають право громадяни, доходи яких не перевищують розміру прожиткового мінімуму для працездатної особи, помноженого на 1,4. Разом із тим недосконалість методики розрахунку прожиткового мінімуму, котра знижує цей показник, та надто низький поріг для права на отримання податкової соціальної пільги практично нівелюють її головну функцію — підтримку найбідніших верств населення. У цьому контексті основним завданням на

середньострокову перспективу повинне стати підвищення порогу для отримання податкової соціальної пільги та вдосконалення методики розрахунку прожиткового мінімуму.

- Запровадження зниженої ставки ПДВ на товари першої потреби (соціальні товари). Головним недоліком ПДВ є регресивність стосовно впливу на добробут населення з різним рівнем доходів, яка полягає в тому, що у структурі витрат бідніших верств населення частка доходу, котра вилучається через сплату ПДВ, є вищою, ніж у витратах заможних громадян. Це обумовлено тим, що в міру зростання доходів люди схильні дедалі більшу частину коштів спрямовувати на збереження, таким чином вилучаючи їх із бази оподаткування ПДВ. Посилення соціальної справедливості ПДВ можна досягти завдяки запровадженню зниженої ставки цього податку для соціальних товарів, що відображає європейський підхід до розв'язання окресленої проблеми. Відповідно до Директиви Ради 2006/112/ЄС країни — члени Євросоюзу крім базової ставки (щонайменше 15 %) можуть застосовувати для соціальних товарів і послуг одну або дві знижені ставки (щонайменше 5 %). Такий підхід має бути покладений у основу змін адміністрування ПДВ у середньостроковій перспективі для мінімізації негативного впливу ПДВ на доходи незаможних верств населення.

- Оподаткування товарів розкоші. Реалізація цього завдання не потребує обов'язкового запровадження додаткових податків. Продуктивнішим шляхом оподаткування таких товарів є реалізація комплексу заходів, що вдосконалять механізми адміністрування діючих податків, а саме:

- запровадження підвищеної ставки ПДВ у розмірі 23 % на товари розкоші. До такого переліку об'єктів оподаткування доцільно віднести, зокрема, операції з придбання автомобілів із великим об'ємом двигуна, квадрациклів, яхт, ювелірних виробів, ручних годинників тощо;

- розширення групи підакцизних товарів номенклатурою товарів розкоші;

- встановлення підвищених ставок податку на нерухомість для власників житлової нерухомості значної площі;

- відновлення податку з власників транспортних засобів (у частині легкових автомобілів із великим об'ємом двигуна).

- Підвищення ефективності контролю достовірності й повноти декларування доходів громадянами України. Нинішня система контролю правильності нарахування податку на доходи фізичних осіб ефективна лише для громадян із невеликими статками, основним джерелом доходу яких є заробітна плата. Оскільки функції утримання податку покладені на податкового агента (роботодавця), ухилення від сплати податку в них істотно ускладнене. Натомість громадяни з диференційованими джерелами доходів, котрі самі вирішують, яку частину доходів задекларувати, мають широкі можливості мінімізації й ухилення від сплати податків. У цьому контексті треба кардинально реформувати

підходи до боротьби з приховуванням доходів та ухиленням від сплати податків, запровадивши непрямі методи визначення суми доходів, а також встановити для окремих категорій громадян зобов'язання декларувати не лише доходи, а й видатки.

Стратегічний пріоритет № 4. Підвищення фіскальної забезпеченості місцевих бюджетів. У контексті реалізації цього пріоритету реформи потрібно забезпечити перерозподіл фінансових ресурсів держави та корекцію структури кошків місцевих бюджетів. На наш погляд, найдієвішими кроками в цьому напрямі є такі:

- Перехід на зв'язану модель податкової системи, зокрема закріплення за місцевими бюджетами частки національних податків, котра не враховуватиметься при розрахунку міжбюджетних трансфертів. Очевидно, що ті податки, вплив на збір яких із боку місцевих органів влади є досить слабким (передусім ПДВ), мають залишитися виключно “централізованими” податками. Найефективнішим заходом є закріплення за місцевими бюджетами частини податку на прибуток підприємств, що сприятиме їх зацікавленості (а отже, й активізації роботи) в зростанні надходжень цього податку та поліпшенні умов ведення бізнесу.

- Надання можливості місцевим бюджетам зараховувати до бюджету розвитку обсяг понадпланових надходжень першого кошика. Оскільки підвищення фіскальної ефективності й національних податків, і податків, закріплених за місцевими бюджетами, відчутно не впливає на доходи місцевих бюджетів, місцеві органи влади не зацікавлені в ефективній реалізації податкового потенціалу регіону. Водночас його основні складові — податковий борг і тіньова економіка є досить потужними джерелами збільшення доходів як місцевих, так і державних бюджетів. Запропонована новація стимулюватиме місцеві органи влади нарощувати податкові надходження на своїй території.

- Підвищення ставок податку на нерухомість. У закладеній Податковим кодексом України моделі адміністрування цього податку його фіскальна ефективність є вкрай низькою. Щоб збільшити його надходження, треба посилити фіскальне навантаження на власників житлової нерухомості значної площі. Крім того, при розрахунку податку неодмінно має враховуватися ринкова вартість нерухомості.

Стабільність і надійність системи оподаткування на місцевому рівні визначатиме міцність відповідних бюджетів, достатність джерел їхніх доходів та, зрештою, зумовлюватиме добробут територіальних громад. Така модель податкової системи стимулюватиме ділову активність у кожному регіоні, а отже, й у державі загалом.

Стратегічний пріоритет № 5. Зміна парадигми боргової політики держави.

В Україні назріла потреба в переході від простого залучення коштів у бюджет до системного управління державним боргом. Для цього в середньостроковій перспективі слід запровадити низку важливих новацій, зокрема:

— встановити та закріпити на законодавчому рівні граничні й оптимальні параметри боргового навантаження для держави. Ідеться не лише про чіткі вимоги щодо допустимого розміру боргу, а й про обмеження вартості, терміну та валюти залучених ресурсів;

— чітко визначити цілі та напрями використання ресурсів дефіцитного фінансування. Законодавчо має бути закріплено, що боргові ресурси, котрі залучаються сектором державного управління, повинні спрямовуватися виключно на інвестиційні проекти, прибуток від яких дасть змогу покрити вартість обслуговування боргу;

— законодавчо закріпити спрямування частини надпланових доходів відповідного бюджетного періоду на погашення боргових зобов'язань уряду. Така норма сприятиме оздоровленню фінансової системи країни та заощадженню коштів на обслуговування боргів.

Підсумовуючи викладене, слід зазначити таке. Наразі в Україні сформувався вакуум у сфері стратегічного планування реформ у системі державних фінансів. Проте в складних економічних умовах потрібен чіткий план дій щодо розв'язання ключових проблем у відповідній сфері. На наше переконання, нова стратегія реформ має базуватися на ідентифікації ключових проблем системи державних фінансів. Запропоновані автором пріоритети реформи окреслюють її найважливіші напрями, а конкретні заходи дадуть змогу зменшити негативні наслідки. Разом із тим очевидно, що робота над усуненням недоліків системи державних фінансів повинна тривати, тому ця стаття створює широке поле для дискусії стосовно пошуку найефективніших шляхів виконання поставлених завдань.

Список використаних джерел

1. Єфименко Т. І. Податки в інституційній системі сучасної економіки : наук. вид. / Т. І. Єфименко ; НАН України, Ін-т економіки та прогнозування. — К. : Експрес, 2011. — 688 с.
2. Луніна І. О. Державні фінанси та реформування міжбюджетних відносин / І. О. Луніна. — К. : Наук. думка, 2006. — 432 с.
3. Соколовська А. М. Податкова система держави: теорія і практика становлення : монографія / А. М. Соколовська. — К. : Знання-Прес, 2004. — 454 с.
4. Фінанси України: інституційні перетворення та напрями розвитку : монографія / І. Я. Чугунов, Я. Я. Дьяченко, В. І. Міщенко та ін. ; за ред. І. Я. Чугунова. — К., 2009. — 848 с.