

УДК 336.2

Карлін М.І., д.е.н., професор

Східноєвропейського національного університету імені Лесі Українки

## **ФІСКАЛЬНА ОПТИМІЗАЦІЯ: СУТЬ, СТРУКТУРА, ПРОБЛЕМИ В УКРАЇНІ ТА ШЛЯХИ ЇХ ВИРІШЕННЯ**

В статті з'ясована суть фіскальної оптимізації, її структура, проаналізовані проблеми фіскальної оптимізації в Україні та запропоновані шляхи їх вирішення з урахуванням досвіду зарубіжних країн.

**Ключові слова:** фіскальна оптимізація, квазіфіскальні видатки, креативний клас, державні доходи, державні видатки, податкова реформа.

Karlin M.

## **FISCAL OPTIMIZATION: THE ESSENCE, STRUCTURE, PROBLEMS IN UKRAINE AND THEIR SOLUTIONS**

The article has clarified the essence of fiscal optimization and its structure, the fiscal problems of optimization in Ukraine have been analyzed and the ways of their solution based on the experience of foreign countries have been offered.

**Keywords:** fiscal optimization, quasi-fiscal expenditures, creative class, government revenues, government spending, tax reform.

Карлин Н.И.

## **ФІСКАЛЬНА ОПТИМІЗАЦІЯ: СУЩНОСТЬ, СТРУКТУРА, ПРОБЛЕМЫ В УКРАИНЕ И НАПРАВЛЕНИЯ ИХ РЕШЕНИЯ**

В статье выяснена сущность фискальной оптимизации, ее структура, проанализированы проблемы фискальной оптимизации в Украине и предложены направления их решения с учетом опыта зарубежных стран.

**Ключевые слова:** фискальная оптимизация, квазифискальные издержки, креативный класс, государственные доходы, государственные расходы, налоговая реформа.

**Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок з важливими науковими та практичними завданнями.** Вихід України із економічної кризи в сучасних умовах не може бути здійснений без проведення фіскальної оптимізації, на чому наголошується у багатьох наукових публікаціях українських вчених та політиків. Разом з тим, не з'ясовано суть даної категорії, її структура, а головне – шляхи її здійснення в сучасних умовах і на перспективу. Ускладнюють вирішення вказаної проблеми військові дії на Донбасі, значна зовнішня заборгованість нашої країни та відповідна залежність від кредиторів (насамперед від Міжнародного валютного фонду), постійне підвищення цін (передусім на комунальні послуги та енергоносії), складна соціально-політична ситуація в Україні в результаті двократного падіння рівня життя в 2014-2016 рр. Крім того, вихід Великої Британії із ЄС призведе до суттєвого скорочення допомоги від цієї організації Україні. Всі ці проблеми вимагають оптимізації суспільних видатків та удосконалення податкової системи нашої країни.

**Аналіз останніх досліджень, у яких започатковано вирішення проблеми.** В Україні особливості фіскальної оптимізації на різних рівнях державного управління досліджувалися такими вченими, як: В. Андрущенко, С. Булгакова, І. Вахович, В. Вишневецький, В. Геєць, В. Дем'янишин, І. Жаліло, Т. Єфименко, Ю. Іванов, О. Кириленко, А. Крисоватий, Е. Лібанова, І. Луніна, І. Лютий, Ц. Огонь, В. Опарін, К.

Павлюк, Ю. Пасічник, Л. Сідельникова, А. Соколовська, І. Сторонянська, Л. Тарангул, В. Федосов, І. Чугунов, К. Швабій та іншими. Разом з тим, в сьогоdnішніх умовах соціально-економічної та політичної кризи необхідні нові підходи до вирішення питань фіскальної оптимізації в Україні, населення якої вже не витримує ліберальних методів реформування, погоджених з МВФ.

**Цілі статті.** В статті обґрунтовуються необхідність зміни напрямів фіскальної оптимізації в умовах виходу з кризи України та пропонуються нові, які відповідають досвіду зарубіжних країн, передусім досвіду постсоціалістичних країн-членів ЄС. Все це дозволить виконати умови МВФ щодо отримання Україною відповідних кредитів.

**Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих результатів.** Витрати державного бюджету нашої країни в 2016 р. на 256 млрд. гривень перевищують її доходи. Планується 218 млрд. гривень взяти в борг, а ще 38 млрд. гривень надрукує Національний банк України, що говорить про втягування нашої країни в боргову залежність від інших країн. Тому МВФ наголошує на оптимізації суспільних видатків та удосконаленні податкової системи нашої країни, що дозволить йому надати нашій державі значні кредити. Відповідні кредити в такому випадку можуть надати й інші міжнародні організації та окремі розвинуті країни.

Видатків бюджету України недостатньо для вирішення багатьох питань, зокрема освіти, медицини та оборони. Держава звертається до запозичень, нарощує борги і потрапляє під зовнішнє управління. Так, у 2014 р. видатки зведеного бюджету в розрахунку на одного жителя в Україні становили лише 1 тис. дол. США, тоді як, наприклад в сусідній Польщі – 6 тис. дол. США, в Туреччині – 2,7 тис. дол. США [1].

Важливим джерелом забезпечення економіки фінансовими ресурсами є зовнішні запозичення, що спричиняє зростання зовнішнього державного боргу понад норму. Останнє характерно для більшості розвинутих країн, хоча для України іноземні кредитори виставляють досить жорсткі вимоги. Їх можна зрозуміти, оскільки наша країна поки виглядає як ненадійний позичальник.

На кінець 2015 р. рівень державного боргу України становив 79 % від ВВП. Загальна сума державного та гарантованого державою державного боргу склала близько 65,5 млрд. дол. США. В гривневому еквіваленті вона становила 1572 млрд. гривень.

Існує дві основні форми зниження державної заборгованості: зменшення суспільних витрат та підвищення податків. Кожна з цих форм має своїх прихильників та противників у різних політичних партіях. Відповідно, кожна з них, коли приходить до влади, використовує свій інструментарій оптимізації державного боргу [2, с. 406]. Сучасна практика показує, що для цього насамперед використовують підвищення непрямих податків. В Україні в останні роки наголос зроблено на постійне підвищення акцизного податку та на підвищення цін на енергоносії для всіх споживачів. Тому важливо визначити структуру заходів з фіскальної оптимізації в Україні в сучасних умовах, які суттєво відрізняються від умов розвинутих країн.

У загальному вигляді фіскальну оптимізацію слід розглядати ширше, ніж фіскальну консолідацію. Остання розглядається як сукупність заходів фінансової політики уряду країни, направлену на зменшення державного боргу і бюджетного дефіциту. Фіскальна оптимізація, крім вказаних складових, на наш погляд, включає в себе ще й удосконалення доходної частини бюджетів всіх рівнів, зменшення квазіфіскальних видатків держави, а також оптимізацію доходів й видатків державних цільових фондів. Разом з тим, заходи фіскальної оптимізації є головними серед складових фіскальної оптимізації.

Згідно Маастрихтських критеріїв, дефіцит бюджету не повинен перевищувати – 3% від ВВП країни, а державний борг – 60% від ВВП країни, яка бажає вступити до

Євросоюзу. Враховуючи орієнтацію України на вступ до ЄС, вказані критерії повинні бути основними дороговказами для нашої країни при проведенні політики фіскальної оптимізації в 2016-2020 рр., оскільки після 2020 року Україна планує подати заявку на вступ до Європейського Союзу. Але вихід Великої Британії з ЄС ставить під питання вказані терміни, які скоріше за все будуть продовжені.

На наш погляд, доцільно спрямувати політику фіскальної консолідації в нашій країні на показники державного боргу не вище 60% від ВВП, щоб одночасно здійснювати й політику фіскальної децентралізації.

З метою оптимізації державних видатків та державного боргу в Україні важливо зменшити перерозподіл ВВП, рівень якого складає близько 52 % від ВВП. За оцінками експертів Центру економічної стратегії, зниження частки видатків держави у ВВП з 51 % до 35-37 % здатне прискорити економічне зростання в Україні на 1-2 % ВВП в рік.

Для розуміння причин зростання державного боргу в Україні необхідно звернути увагу й на квазіфіскальні витрати (КФВ) держави. Суть КФВ, на думку В. Башка [3], полягає в тому, що державні корпорації реалізують товари та послуги за нижчими від ринкових цінами, компенсація яких відбувається шляхом надання підприємствам субсидій з бюджету; надання податкових пільг та відстрочок; унаслідок перехресного субсидування за рахунок інших споживачів послуг державних підприємств; у вигляді короткострокових запозичень державних корпорацій; у формі обміну акцій державних корпорацій, що здійснюють КФВ, на боргові цінні папери уряду. Враховуючи неефективне управління більшістю державних підприємств в Україні сьогодні, їх необхідно приватизувати, але з умовою участі в ній тільки фірм з розвинутих країн, які будуть працювати за існуючими в нашій країні законами. На наш погляд, до цієї приватизації недоцільно допускати й українські ФПГ, які поки не працюють за правилами. Нагляд за приватизацією слід віддати в руки спеціального комітету з представників МВФ, ЄС, інших західних кредиторів України.

Якщо держава взагалі не компенсує КФВ у короткостроковому періоді, то це позитивно впливає на рівень державного боргу країни, хоча призводить до фінансових втрат державних підприємств. Здійснення КФВ протягом тривалого часу без відповідної компенсації з боку держави призводить до істотного посилення боргового навантаження на державні корпорації. І щоб здешевити вартість залучення нових позик, уряд починає надавати державні гарантії. При втраті державних корпорацій доступу до боргових ринків, уряд змушений рятувати їх шляхом збільшення статутного капіталу, або повертаючи гарантовані державою боргові зобов'язання, внаслідок чого рівень державного боргу зростає. Так, за оцінкою, В. Башка, за 2008-2015 рр. обсяг КФВ в Україні становив 128 млрд. дол. США, з них 62 % було покрито за рахунок державного бюджету нашої країни. Решта цих витрат покривалася за рахунок втрат прибутку державних корпорацій, втрат від виданих НБУ кредитів рефінансування, втрат інших споживачів державних послуг.

З подібною практикою активно бореться Міжнародний Валютний Фонд, який надає кредити з умовою встановлення реальних цін на енергоносії, комунальні послуги тощо в цих країнах. Така політика МВФ змушує політиків багатьох постсоціалістичних країн поступово запроваджувати енергоощадні технології, а не роздавати субсидії на оплату комунальних послуг. Частково це починає робитися і в Україні, хоча подолати спротив противників подібного підходу в комунальній сфері поки дуже важко. Причиною цього є значний вплив олігархічних структур на діяльність окремих фракцій у Верховній Раді України.

Можливим варіантом для України могло б стати досягнення в перспективі рівня державного боргу на рівні 55% від ВВП (як у Польщі), але це вимагає використання польського підходу до реалізації подібної стратегії. У Польщі на законодавчому рівні у

свій час була закріплена наступна умова: при перевищенні державним боргом позначки в 55% від ВВП автоматично на такий же відсоток збільшується базова ставка податку на додану вартість (далі - ПДВ) [4, с. 34].

ОЕСР з'ясувала, що перерозподіляючи податковий тягар від прямих податків (на прибуток, на доходи чи ЄСВ) на користь непрямих (ПДВ та акцизи) і, особливо, на податок на майно, можна прискорити економічне зростання. Тобто, в Україні при зниженні ПДФО, а також ЄСВ, необхідно підвищити податок на майно насамперед заможних верств населення, щоб дотримуватися принципу справедливості в оподаткуванні. Але важливо, щоб податок на майно в Україні сплачувався залежно від його вартості, а не від площі. Такий підхід використовується в абсолютній більшості країн Європейського Союзу.

На наш погляд, найбільш ефективними правилами перерозподілу в сьогоденні умовах є врахування мотиву страхування та мотиву самозахисту. Мотив страхування полягає в тому, що громадяни згодні сплачувати державі прибутковий податок та соціальні збори, щоб отримати від неї необхідну допомогу у вигляді різних бюджетних трансфертів у складних життєвих ситуаціях. Мотив самозахисту слід розуміти як готовність населення сплачувати державі певні податки під кутом гарантії від соціальних потрясінь і кримінальних правопорушень.

Ці мотиви необхідно враховувати всім країнам сьогодні, оскільки світ, згідно висновків Т. Пікетті, повертається до ситуації, коли нерівність в суспільстві постійно збільшується, що може призвести до важких соціальних та політичних наслідків [5, с. 3]. Але, на відміну К. Маркса, Т. Пікетті не говорить про крах капіталізму, а пропонує ті заходи, які можуть призупинити негативні тенденції в його розвитку. Вони насамперед стосуються удосконалення прибуткового оподаткування доходів громадян. Згідно висновків Т. Пікетті, прогресивний податок на доходи фізичних осіб є ключовим елементом соціальної держави: він відіграв головну роль в її розвитку і в трансформації структури нерівності в ХХ ст. та є основним інструментом, який допоможе забезпечити стабільність соціальної держави в ХХІ ст. [5, с. 499]. Важливо цей висновок враховувати при реформуванні податкової політики в Україні в 2016-2017 рр., оскільки диференціація в доходах в нашій країні знаходиться на рівні латиноамериканських країн. В цих країнах проблеми соціальної нерівності досить часто вирішуються приходом до влади популістів, які з часом розвалюють економіку країни, що, в свою чергу, призводить до військових переворотів.

Процес зростання нерівності характерний і для США. На початку 2016 р. засновник теорії «креативного класу» Ричард Флорида в статті «В новій економічній географії Америки більше тих, хто програв, ніж тих, хто виграв» в журналі «Атлантик» написав: «В останні два десятиліття Америка поділилася на дві різні нації, по мірі того, як більш освічені і заможні мігрували у відносно невелику кількість найбільш успішних міст та районів». І ця ситуація приносить вигоду тільки цим освіченим та заможним. «Працівники сфери знань» насолоджуються високими доходами, комфортним міським середовищем, низьким рівнем злочинності у своїх «креативних кластерах», а всі інші з цього середовища витісняються і ніяких економічних переваг не мають. Тобто, соціальні ліфти тут не працюють.

При визначенні напрямів удосконалення сучасної фіскальної політики в Україні необхідно враховувати напрацювання Е. Дітона, якому Нобелівський комітет в 2015 р. надав Нобелівську премію за ряд відкриттів, зокрема й щодо його рівнянь попиту на окремі товари [6, с. 13]. Важливість цих рівнянь зумовлена практичними потребами державного регулювання. Зокрема, уряди розвинутих країн, перш ніж підвищувати чи знижувати податки на доходи окремих груп споживачів або ж змінювати ставку ПДВ на окремі види товарів, проводять оцінки впливу таких змін на споживання та добробут

окремих соціально-демографічних груп. Цього поки не вистачає в Україні при реформуванні податкової системи, яка носить фіскальний характер. Це проявилось, зокрема, в оподаткуванні високих пенсій, у введенні ПДВ в розмірі 7 % на ліки тощо, від чого постраждали насамперед пенсіонери та малозабезпечені верстви населення.

Проблемою фіскальної оптимізації в нашій країні в останні роки є те, податковий тягар покладено в основному на пересічних громадян. В той же час українська система оподаткування побудована в такий спосіб, щоб населення не знала скільки коштів воно сплачує до бюджету і було менше вимогливим до влади. Половина опитаних упевнені, що платять державі менше 30 % від зароблених коштів. При цьому близько 70 % респондентів вважають несправедливим розмір діючих податків. Тому підвищення фіскальної грамотності не тільки посилить відповідальність населення як платників податків, а й дозволить владі розраховувати на розуміння платників населення при оптимізації державних видатків.

Виходячи з досвіду Польщі, для оптимізації державних фінансів в Україні необхідно змінити підходи до податкової політики нашої країни. Насамперед це стосується податку на доходи фізичних осіб, який в 2016 р. стягується за ставкою 18%. Доцільним був би перехід до прогресивної системи оподаткування доходів громадян. На наш погляд, мінімальна ставка ПДФО має складати не більше 10% (бідні верстви населення вже сплачували цей податок за цією ставкою), базова ставка має перебувати в межах 13-17% (краще – 15%, оскільки середній клас уже сплачував ПДФО за такою ставкою), а підвищена ставка має бути в межах 19-22%, оскільки в сьогоденних умовах масового зниження доходів заможних верств населення ставка 22% буде виглядати й для них надмірною. Доходи заможних верств населення доцільно оподатковувати не за допомогою високої ставки ПДФО, а з використанням підвищених податків на товари не першої необхідності. Це позитивно сприймається більшістю суспільства, оскільки такий підхід краще дозволяє реалізувати принципи соціальної справедливості в оподаткуванні в бідній країні, оскільки зараз Україна є найбіднішою країною в Європі.

Щодо значного зниження ставки ЄСВ, встановленого на рівні 22%, то хотілося б зауважити, що це треба було робити поступово, з лагом не більше 5% в рік, оскільки в іншому випадку слід очікувати значного недофінансування державних соціальних фондів, передусім Пенсійного фонду України. Це й показали результати першого півріччя 2016 р., що змушує експертів говорити про підвищення ЄСВ хоча б до рівня 28 %.

Як вважає проф. Д. Гетманцев (КНУ імені Т. Шевченка), єдиним компенсатором втрат бюджету від зменшення надходжень від прямих податків в Україні в сьогоденних умовах могло б стати підвищення непрямих податків[7]. Частково це реалізується в постійному підвищенні акцизів та розширенні переліку підакцизних товарів. Головним аргументом на користь збільшення ставок непрямих оподаткування в Україні є розвинений, порівняно з іншими податками, механізм адміністрування як ПДВ, так і акцизного податку.

Про можливість підвищення ПДВ в Україні свідчить динаміка стандартних ставок цього податку в країнах Європейського Союзу. Згідно досліджень проф. А. М. Соколовської [8, с.16-17], динаміка стандартних ставок ПДВ в країнах ЄС протягом 2000-2014 рр. була позитивною. Зокрема, протягом 2000-2014 рр. вони зросли в 20 державах Євросоюзу, у т. ч. найбільше – на Кіпрі, в Португалії, Греції, Іспанії й Румунії, тобто в країнах із найвищим рівнем бюджетного дефіциту та/або державного боргу. Не вдавалися до збільшення стандартних ставок податку уряди Бельгії, Данії, Люксембургу, Австрії, Швеції. І лише дві країни ЄС знизили ставку податку: Чехія (з 22 до 21 %) та Словаччина (з 23 до 20 %). Середній рівень стандартної ставки ПДВ у

розвинутих країнах Європейського Союзу підвищився з 19,4 % до 21,5 %, в постсоціалістичних країнах ЄС – з 20,6 % до 22,2 %. У 2014 р. лише в трьох державах цієї групи (Болгарії, Естонії та Словаччині) стандартна ставка цього податку дорівнювала 20 %.

Значним резервом додаткових надходжень до бюджету при проведенні фіскальної оптимізації в Україні має стати посилення контролю за трансфертним ціноутворенням та виведенням коштів в офшори. Це вимагає насамперед розширення переліку офшорних юрисдикцій з боку Кабінету Міністрів України. Офіційно в Україні сьогодні визнано 36 офшорних зон.

Дещо для обмеження виведення коштів в офшори в нашій країні зроблено, хоча цього поки недостатньо. Зокрема, в Україні при покупці товарів у компанії, які знаходяться в офшорних юрисдикціях, до валових витрат відноситься тільки 85% вартості куплених товарів чи послуг, що збільшує суму податку на прибуток. Хоча фактично це призводить до сплати додаткової суми податку на прибуток лише у розмірі від 3,75 % до 2,4 % (з урахуванням зменшення ставки податку на прибуток з 25 % до 16 % від 15 % вартості товарів до складу валових витрат), що само по собі не є суттєвою перешкодою порівняно з «позитивними моментами» використання офшорних схем.

В 2014 р. в Україні був прийнятий закон, яким зобов'язано розкривати дані про кінцевих бенефіціарів підприємств, зокрема і в офшорах. З 07.02.2015 р. у нашій країні змінено правила фінансового моніторингу, який тепер буде здійснюватися на основі нового закону.

26.04.2016 р. Президент України П. Порошенко видав Указ «Про заходи протидії зменшенню податкової бази і переміщенню прибутків за кордон». Цим Указом створена група для підготовки законопроектів з питань протидії виведенню коштів в офшори. Група мала підготувати до 10.06.2016 р. відповідні законопроекти, з урахуванням міжнародних ініціатив, розроблених ОЕСР. Все це стало відповіддю на оприлюднені на початку квітня 2016 р. в світовій пресі так званого «панамського» досі на відомих в світі політиків та бізнесменів (зокрема, і з України), які використовували одну із панамських компаній в своїх офшорних операціях, які не завжди були законними.

На початку квітня 2016 р. Президент України П. Порошенко доручив Міністерству фінансів та ДФС забезпечити приєднання України до міжнародної міжвідомчої конвенції щодо доступу нашої країни до рахунків нерезидентів. Він хоче, щоб це відбулося до початку 2017 р. Після цього Україна автоматично має отримувати інформацію про рахунки українського резидента, які він має в будь-якому банку світу.

Також планується прийняти законодавство щодо статусу іноземних контрольованих компаній. Якщо така компанія має рівень оподаткування в іншій країні у понад два рази нижче, ніж в Україні, вона повинна сплачувати податки в нашій країні.

Під тиском розвинутих країн, і насамперед США, Україна рано чи пізно прийме план заходів з протидії з розмивання податкової бази та виведення прибутку з під оподаткування (план BEPS), хоча ряд експертів вважають його досить важким для середнього бізнесу в Україні, як і для нашої країни в цілому. Виграють від нього насамперед транснаціональні компанії та США як держава [9, с. 10]. Треба враховувати й той факт, що більша частина зарубіжних ТНК в Україні зосереджена в галузі торгівлі та ремонту, в переробній промисловості, в операціях з нерухомістю та будівництві, і вони не прагнуть вкладати кошти у високотехнологічні галузі [10, с. 8].

Важливим напрямом фіскальної оптимізації та боротьби з ухиленням від оподаткування в Україні повинно стати запровадження системи електронного врядування за прикладом Естонії [4, с. 258-259]. З серпня 2000 року естонський уряд

працює в «безпаперовому режимі», тобто вся підготовка документів відбувається в електронному форматі. Засідання проходять раз на тиждень, причому будь-який житель республіки може спостерігати його в режимі реального часу. При цьому засідання тривають близько години.

В Польщі, в результаті реформи адміністративно-територіального устрою в 1999 р., фінансові ресурси та відповідальність за стан соціально-економічного розвитку територій було зосереджено у територіальній громаді – гміні. Так, вже в 2011 р. доходи гмін у загальному обсязі місцевих бюджетів склали майже 75 %, тоді як доходи повітів (районів) та воєводств (областей) – 25 %. [11, с. 67]. До подібного треба прагнути і в Україні, де ситуація в останні роки була протилежною.

Дуже складною проблемою для керівництва України є оптимізація витрат на соціальну підтримку населення, яка складає значну частину видатків бюджетів всіх рівнів. Насамперед це стосується субсидій на комунальні послуги, які обтяжують бюджетну систему країни. Тому позитивно можна оцінити експеримент в м. Калуші, в якому отримувачі субсидій будуть отримувати спеціальну платіжну картку, на яку держава буде нараховувати субсидію, а її власник самостійно буде сплачувати комунальні платежі. Перевагою даного механізму над існуючим сьогодні є те, що одержувач субсидії буде зацікавленим в економії енергоресурсів, оскільки вся економія буде залишатися йому. За деякими оцінками, розповсюдження подібного механізму використання «живих» грошей на субсидії може дати суттєву економію споживання енергоресурсів в масштабі країни. Існуюча ж сьогодні система виплати цих субсидій в безготівковій сфері на рахунки приватних комунальних структур є, як відмічають всі експерти, вкрай неефективною та корумпованою.

В цілому, політика фінансової оптимізації в Україні не можлива без фіскальної децентралізації, оскільки населення на місцях краще контролює використання суспільних фінансів на місцях, ніж державні контролюючі структури. Важливо розробити такий механізм останньої, щоб вона не суперечила фіскальній оптимізації. Цей взаємозв'язок ми вбачаємо й у передачі частини витрат з погашення державного боргу України на рівень регіонів. Тоді обласні ради та місцеві еліти не дозволять корумпованій центральній владі бездумно нарощувати дефіцит бюджету і державний борг. Цю закономірність чомусь ніхто не аналізує в Україні, хоча в деяких країнах частина державного боргу і військових витрат давно фінансується з регіональних бюджетів. Для запровадження подібного механізму в Україні необхідно розширити податкові повноваження регіонів, в тому числі й стосовно закріплення за ними частини ПДВ. Важливо при цьому розробити відповідний механізм такого перерозподілу, який би базувався на критерії частки населення регіону у всьому населенні України.

Разом з тим, неоднозначно сприймається фахівцями передання частини акцизного податку на ряд підакцизних товарів до місцевих бюджетів. З одного боку, це збільшило в 2015-2016 рр. доходи місцевих бюджетів, а, з другого боку, цей порядок провокує місцеві органи влади «закривати очі» на масові порушення закону підприємствами з продажу алкоголю, цигарок, паливо-мастильних матеріалів. Тому деякі місцеві громади Волині почали боротьбу з такими підприємствами, оскільки місцева влада належним чином не виконує щодо них контрольну функцію.

Важливою умовою фіскальної оптимізації є внесення змін й у порядок проведення децентралізації в Україні, оскільки механічне об'єднання районів, як вважає ряд експертів, без стимулювання появи у них точок економічного зростання дискредитує децентралізацію. На думку експертів, на самих дотаціях з бюджету та різного роду фондів, без розвитку місцевої економіки досягти спроможності об'єднаних територіальних громад (ОТГ) не вдасться. Практика проведення децентралізації це підтверджує, оскільки в першу хвилю об'єднання ввійшли достатньо фінансово

спроможні громади, з яких третині до статусу дійсно спроможних ще далеко [12, с. 9]. Тому, на наш погляд, важливо перерозподілити державні кошти, які виділяються зараз ОТГ на медичну та освітню субсидію, на користь розвитку малого бізнесу, особливо – в сільській місцевості нашої країни, яка зараз стрімко деградує.

Для підтримки недостатньо розвинутих територій України було б доцільним, за прикладом Польщі, створити в них спеціальні економічні зони (СЕЗ), що б дозволило зменшити витрати бюджету на їх фінансування. При створенні подібних зон треба взяти до уваги й негативний досвід функціонування ВЕЗ і ТПР в Україні на початку ХХІ ст., що й призвело до їх закриття. Однією з головних причин цього було створення цих зон в інтересах окремих фінансово-політичних груп та політиків при владі. Важливо не допустити подібного зараз, а для цього потрібно максимально задіяти ресурси громадянського суспільства та посилити відповідальність всіх контролюючих структур за результативність їх роботи. Крім того, податкові та інші пільги в СЕЗ (на перших етапах їх функціонування) було б доцільним надавати насамперед іноземним інвесторам із розвинутих країн, виключивши цього переліку офшорні компанії.

Основними законодавчими актами, які унормовують діяльність СЕЗ в Польщі (закони від 20 жовтня 1994 р. та від 30 квітня 2004 р.), підприємцям у цих зонах надається державна допомога у вигляді таких пільг: звільнення від податку на прибуток (для юридичних осіб), податку на доходи (для фізичних осіб), місцевих податків та зборів, зокрема від земельного податку та податку на нерухоме майно; встановлення пільгових цін на придбання земельних ділянок з повністю підготовленою інфраструктурою для виробництва (чого так бракує в Україні для залучення як іноземних, так і українських інвесторів); надання безкоштовних адміністративних послуг щодо реєстрації та ведення бізнесу, дотації на працевлаштування безробітних тощо.

Спеціальні економічні зони (СЕЗ) в Польщі використовуються насамперед як інструмент регіонального вирівнювання, стимулювання розвитку відсталих регіонів, в яких згідно з нормативами ЄС щодо надання регіональної допомоги обсяг ВВП на душу населення не перевищує 75 % по країні. Більша частина прямих іноземних інвестицій провідних світових корпорацій, які надходять в Польщу й спрямовуються у виробничий сектор, розміщуються саме на територіях цих зон.

СЕЗ в Польщі являють собою виділені в адміністративному плані частини території країни, призначені для ведення на них економічної діяльності суб'єктами господарювання на більш привабливих умовах. Підприємці, які виявили бажання працювати в СЕЗ Польщі, повинні отримати спеціальний дозвіл на ведення такої діяльності.

Кожен підприємець може одночасно використовувати різні форми державної допомоги, але її загальна сума не може перевищувати максимально допустимого розміру, встановленого державою для окремо взятого регіону. На наш погляд, це робиться для того, щоб уникнути нездорової конкуренції між регіонами, що проявилось в Угорщині та Китаї.

**Висновки.** У загальному вигляді фіскальну оптимізацію слід розглядати ширше, ніж фіскальну консолідацію. Остання розглядається як сукупність заходів фінансової політики уряду країни, направлених на зменшення державного боргу і бюджетного дефіциту. Фіскальна оптимізація, крім вказаних складових, включає, на наш погляд, в себе ще й удосконалення доходної частини бюджетів всіх рівнів, зменшення квазіфіскальних видатків держави, а також оптимізацію доходів та видатків державних цільових фондів.

Для зменшення державного боргу в Україні необхідно оптимізувати квазіфіскальні витрати (КФВ) держави, оскільки здійснення КФВ протягом тривалого часу без відповідної компенсації з боку держави призводить до істотного посилення боргового навантаження на державні корпорації. Враховуючи неефективне управління



більшістю державних підприємств в Україні, їх необхідно приватизувати, але з умовою участі в них тільки фірм з розвинутих країн.

Значним резервом додаткових надходжень до бюджету при проведенні фіскальної оптимізації в Україні має стати посилення контролю за трансфертним ціноутворенням та виведенням коштів в офшори. Це вимагає насамперед розширення переліку офшорних юрисдикцій з боку Кабінету Міністрів України.

Важливим напрямом фіскальної оптимізації та боротьби з ухиленням від оподаткування в Україні повинно стати прискорене запровадження системи електронного врядування на всіх рівнях (за прикладом Естонії).

Політика фінансової оптимізації в Україні не можлива й без фіскальної децентралізації, оскільки населення на місцях краще, як показує практика 2014-2016 рр., контролює використання суспільних фінансів на місцях, ніж державні контролюючі структури.

Необхідно також передати частину витрат з погашення державного боргу України на рівень регіонів, оскільки в деяких країнах частина державного боргу і військових витрат давно фінансується з регіональних бюджетів. Для запровадження подібного механізму в Україні необхідно розширити податкові повноваження регіонів, тоді обласні ради та місцеві еліти не дозволять центральній владі нарощувати дефіцит бюджету і державний борг

Для підтримки недостатньо розвинутих територій України було б доцільним, за прикладом Польщі, ряду інших постсоціалістичних країн, створити в них спеціальні економічні зони, що б дозволило зменшити витрати бюджету нашої країни на їх фінансування.

### Список використаних джерел

1. Власюк В. Чим загрожує Україні деіндустріалізація? / В. Власюк // Дзеркало тижня. – 2016. – 28 травня. – С. 7.
2. Бланкарт Ш. Державні фінанси в умовах демократії / Ш. Бланкарт. – К.: Либідь, 2000. – 654 с.
3. Башко В. Боргова пастка «безкоштовного сиру» / В. Башко // Дзеркало тижня. – 2016. – 11 червня. – С. 7.
4. Карлін М. І. Фінансові системи країн Центрально – Східної Європи / М. І. Карлін, О. І. Балак. – Луцьк: Надстир'я, 2012. – 500 с.
5. Пикетти Т. Капітал в ХХІ столітті / Томас Пикетти. – М.: Ад Маргинем Пресс. – 2016. – 592 с.
6. Лібанова Е. М. Нобелівську премію з економіки 2015 року присуджено за цикл досліджень проблем споживання, бідності і добробуту / Е. М. Лібанова // Демографія та соціальна економіка. – 2016. - № 3. – С. 11-20.
7. Гетманцев Д. Реформа оподаткування: непрямі податки / Д. Гетманцев // Дзеркало тижня. – 2016. – 2 травня. – С. 10.
8. Соколовська А. М. Концепція ліберальної податкової реформи: доцільність і можливість реалізації в Україні / А. М. Соколовська // Фінанси України. - 2015. - № 12. – С. 12-31.
9. Гетманцев Д. Анти – BEPS – реформа / Д. Гетманцев // Дзеркало тижня. – 2016. – 24 червня. – С. 1, 10.
10. Немировська О. В. Формування ефективного механізму взаємодії національної економіки з транснаціональними корпораціями: автореф. дис... канд. екон. наук: спец. 08.00.03 – економіка та управління національним господарством / Оксана Вікторівна Немировська. – К.: ВНЗ «Університет економіки та права «КРОК», 2016. – 20 с.
11. Проблеми розвитку фінансової системи України та шляхи їх вирішення / М. І. Карлін, Ю. В. Шулик, А. В. Кулай та [ін.] ; за ред. д-ра екон. наук, проф. М. І. Карліна. – Луцьк: Вежа-Друк, 2014. – 364.
12. Гоцуенко Є. Децентралізація: плани та реальність /Є. Гоцуенко, Н. Гоцуенко // Дзеркало тижня. - 2016. – 13 серпня. – С. 9.