

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
Волинський національний університет імені Лесі Українки
Факультет економіки та управління
Кафедра фінансів

Публічні фінанси

Навчальний посібник

Луцьк - 2023

УДК 336(075.8)

K21

Рекомендовано до друку науково-методичною радою Волинського національного університету імені Лесі Українки

протокол № 7 від 25 травня 2023 р.

Рецензенти:

д. е. н., професорка, завідувачка
кафедри менеджменту
Луцького національного технічного
університету

Н. С. Вавдіюк

д. е. н., професорка, завідувачка
кафедри менеджменту та адміністрування
Волинського національного
університету імені Лесі Українки

Л. М. Черчик

Карлін М. І., Проць Н. В., Борисюк О. В.,

K21 Публічні фінанси: навчальний посібник; за ред. д. е. н., проф. М. І. Карліна. Електронне видання. Луцьк: Волинський національний університет імені Лесі Українки, 2023. 358 с.

Рекомендовано здобувачам вищої освіти галузі знань 07 – управління та адміністрування спеціальності 072 Фінанси, банківська справа, страхування та фондовий ринок.

Видання містить лекції, питання для самоконтролю знань, тестові завдання, список літератури.

© Карлін М.І., Проць Н. В., Борисюк О. В.

2023

УДК 336(075.8)

K21

Зміст	3
Передмова	10
ЗМІСТОВИЙ МОДУЛЬ 1. ЕКОНОМІЧНА ТЕОРІЯ ДЕРЖАВИ ТА ПУБЛІЧНИХ ФІНАНСІВ	
Тема 1. Еволюція фінансової науки. Визначення публічних фінансів	
1.1. Предмет фінансової науки та її еволюція.	13
1.2. Структура фінансової системи України.	14
1.3. Визначення та структура публічних фінансів.	17
1.4. Реформування публічних фінансів в Польщі: досвід для України.	21
Контрольні запитання	24
Тести	25
Тема 2. Умови прояву державної активності через публічні фінанси	
2.1. Економічна логіка дій держави та роль в цьому процесі публічних фінансів.	26
2.2. Різні погляди щодо необхідності державного втручання в економіку за допомогою публічних фінансів.	31
2.3. Публічні закупівлі як засіб ефективного державного регулювання публічних фінансів.	37
2.4. Здійснення публічних закупівель в Польщі та інших країнах ЄС: досвід для України.	42
Контрольні запитання	50
Тести	50
Тема 3. Державний перерозподіл публічних фінансів та справедливість. Оптимальний бюджет.	
3.1. Постулати перерозподілу публічних фінансів у ринковій економіці	52
3.2. Перерозподіл публічних фінансів на основі рішення більшості	52
3.3. Досвід Швеції та Фінляндії в ефективному розподілі публічних фінансів	58
3.4. Проблема прийняття оптимального бюджету	60
Контрольні запитання	63
Тести	64
Тема 4. Порядок прийняття державних рішень у сфері бюджету	
4.1. Визначення цілей бюджетної політики у громадянському суспільстві	65
4.2. Мета, наслідки й принципи формування державних доходів	67
4.3. Бюджет за прямої демократії та в умовах представницької демократії	68
4.4. Особливості використання бюджетних коштів на місцях у демократичних країнах	71

Контрольні запитання	73
Тести	73
Тема 5. Принципи оподаткування та податкові відносини у демократичних країнах	
5.1.Визначення принципів оподаткування традиційною фінансовою наукою	75
5.2. Визначення принципів оподаткування сучасною фінансовою наукою.	77
5.3.Взаємозв'язок оподаткування з ефективністю	78
5.4.Взаємозв'язок оподаткування з справедливістю	81
Контрольні запитання	84
Тести	84
Тема 6. Порівняльний аналіз теорій оподаткування.	
6.1. Три концептуальні моделі оподаткування, що характеризують поведінку уряду в умовах різних обмежень	85
6.2. Теорії оподаткування, висунуті представниками економіки добробуту	90
6.3. Оптимальне оподаткування благ та теорія еволюційного оподаткування	93
6.4.Пояснення причин ухилення від податків та мінімізації цього явища в різних економічних теоріях.	95
Контрольні запитання.	106
Тести.	107
Тема 7. Прямі та непрямі податки у демократичних країнах	
7.1. Особливості прямих податків у демократичних країнах.	108
7.2. Особливості оподаткування домогосподарств в Німеччині та Великій Британії	111
7.3. Особливості використання непрямих податків у розвинутих країнах	113
7.4. Необхідність змін в Україні в системі прямих та непрямих податків	115
Контрольні запитання	117
Тести.	177
Тема 8. Вплив соціального забезпечення на рівень державного боргу.	
8.1. Сутність державного боргу та його межі	118
8.2. Фіскальна консолідація і фіскальна децентралізація: проблема взаємозв'язку та шляхи її вирішення.	120
8.3. Соціальне забезпечення як одна із проблем публічних фінансів у	123

демократичному суспільстві.

8.4. Проблеми соціального забезпечення та шляхи їх вирішення в Україні	127
Контрольні запитання.	130
Тести.	130

ЗМІСТОВИЙ МОДУЛЬ 2. ОСОБЛИВОСТІ СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТКУ ПУБЛІЧНИХ ФІНАНСІВ В УКРАЇНІ.

Тема 9. Основи становлення публічних фінансів в період Київської Русі та Галицько-Волинського князівства. Публічні фінанси Запорозької Січі.

9.1. Основи фінансів та оподаткування в Київській Русі.	132
9.2. Доходи княжої казни в період Київської Русі та вплив на них податкової реформи княгині Ольги.	133
9.3. Особливості оподаткування в Галицько-Волинському князівстві та Великому князівстві Литовському.	134
9.4. Особливості публічних фінансів Запорозької Січі.	136
Контрольні запитання.	138
Тести.	138

Тема 10. Особливості формування публічних фінансів на українських землях під владою різних імперій і країн.

10. 1. Фінансові відносини на українських землях в період польсько-литовської доби.	139
10.2. Особливості оподаткування при Б. Хмельницькому. Публічні фінанси в Гетьманщині.	144
10. 3. Основи формування публічних фінансів на українських землях у складі Російської імперії	146
10.4. Фінансові відносини на українських землях у складі Австрійської імперії, Австро-Угорщини та міжвоєнної Польщі.	149
Контрольні запитання.	152
Тести.	153

Тема 11. Публічні фінанси в Україні в 1917-1922 рр. та в складі СРСР.

11.1. Особливості публічних фінансів в Україні при Центральній Раді, гетьманаті Скоропадського та Директорії УНР.	154
11.1.1. Публічні фінанси в Україні при Центральній Раді	155
11.1.2. Спроба формування публічних фінансів в Україні при гетьманаті Скоропадського	156

11.1.3. Публічні фінанси при Директорії УНР	
11.2. Одержавлення публічних фінансів України в складі СРСР (до 1991 р.)	157
11. 2.1. Фінанси в епоху «військового комунізму» та нової економічної політики.	
11. 2.2. Податкова реформа 1930-1932 рр.	
11. 2.3. Зміни у фінансовому законодавстві СРСР в 1941-1984 рр.	
11. 2.4. Спроби повернення відносин публічності в фінансах під час реформ фінансової системи СРСР в 1985-1991 рр.	
Контрольні запитання.	165
Тести.	165
Тема 12. Публічні фінанси в умовах існування незалежної України.	
12.1. Особливості становлення публічних фінансів незалежної України в 1991-1993	167
12.2. Регулювання публічних фінансів в Україні в 1994-2000 рр. та його ефективність	171
12.3. Особливості функціонування публічних фінансів України в 2001-2020 роках.	174
12.4. Податковий кодекс України: проблеми розробки, прийняття, удосконалення	179
Контрольні запитання.	181
Тести.	182
Тема 13. Особливості фінансування Збройних Сил України і правоохоронних органів, органів державного управління та економіки	
13.1. Видатки на національну оборону	183
13.2. Видатки на правоохоронну діяльність і безпеку держави	188
13.3. Видатки на державне управління	190
13.4. Видатки на розвиток економіки	192
Контрольні запитання	196
Тести	196
Тема 14. Загальні проблеми фінансування освіти і науки в Україні за публічні кошти та шляхи їх вирішення	
14.1. Джерела та проблеми фінансування освіти, культури та мистецтва	197
14. 2. Шляхи удосконалення фінансування дошкільної і шкільної освіти.	203
14. 3. Проблеми фінансування вищої освіти та професійно-технічних	208

закладів	
14.4. Фінансування бюджетних наукових установ та існуючі тут проблеми	213
Контрольні запитання	215
Тести	215

Тема 15. Фінансові проблеми охорони здоров'я, туризму та рекреаційних закладів в Україні: шляхи їх вирішення за допомогою реформування публічних фінансів

15.1. Проблеми управління і фінансування охорони здоров'я в Україні	216
15.2. Необхідність і труднощі запровадження страхової медицини в Україні.	220
15.3. Фінансові проблеми розвитку фізичної культури і спорту в Україні та можливі шляхи їх вирішення	221
15.4. Напрямки реформування фінансування рекреаційних закладів та туризму	224
Контрольні запитання	225
Тести	226

Тема 16. Проблематика міжбюджетних відносин в контексті фіскальної децентралізації

16.1. Необхідність функціонування системи міжбюджетні відносини	227
16.2. Сутність та принципи організації міжбюджетних відносин	230
16.3. Концептуальні основи реформування міжбюджетних відносин в Україні в умовах децентралізації	235
16.4. Моделі організації міжбюджетних відносин	240
Контрольні запитання	243
Тести	243

Тема 17. Фінанси державних підприємств та банків і проблеми їх функціонування в Україні.

17.1. Особливості формування та використання фінансів підприємств державного сектору.	245
17.2. Державний захист фінансів державних підприємств та державних банків.	250
17.3. Приватизація підприємств і установ публічного сектору та її можливі наслідки для публічних фінансів.	257
17.4. Реприватизація та її можливий вплив на стан публічних фінансів України	269

Контрольні запитання.	261
Тести.	261
Тема 18. Проблеми використання державного кредиту та управління державним боргом України	
18.1. Економічна сутність державного кредиту	263
18.2. Державний борг України, його структура	268
18.3. Управління державним боргом та його обслуговування	270
18.4. Проблеми і шляхи удосконалення управління й обслуговування державного зовнішнього боргу України	272
Контрольні запитання.	279
Тести.	279
Тема 19. Функції органів управління публічними фінансами в Україні та шляхи удосконалення їх діяльності	
19.1. Функції Міністерства фінансів України і його територіальних підрозділів та шляхи удосконалення їх діяльності.	280
19.2. Роль Державної казначейської служби у підвищенні ефективності використання публічних коштів.	285
19.3. Функції Державної податкової служби і напрями удосконалення її функціонування.	287
19.4. Роль Державної аудиторської служби у проведенні фінансового контролю за використанням державних коштів.	291
Контрольні запитання.	296
Тести.	296
Тема 20. Фонди соціального страхування в системі публічних фінансів	298
20.1. Сутність та нормативно-правова база діяльності Фонду соціального страхування	298
20.2. Основні завдання та показники Пенсійного фонду України	303
20.3. Особливості управління загальнообов'язкового державного соціального страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та від нещасного випадку	316
20.3.1. Права, обов'язки та відповідальність роботодавця як страхувальника та застрахованих осіб	316
20.3.2. Види та порядок виплат Пенсійного фонду України у зв'язку з ліквідацією Фонду соціального страхування	320
20.3.3. Особливості загальнообов'язкового державного соціального	

страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які вчинили втрату працездатності	324
20.4. Сутність та основні завдання Фонду безробіття	334
Контрольні запитання	342
Тести	342
Список використаної та рекомендованої літератури.	345
Словник-довідник з курсу «Публічні фінанси».	351

ПЕРЕДМОВА

Навчальний посібник з освітньої компоненти «Публічні фінанси» є складовою частиною нормативно-методичного забезпечення навчального процесу для підготовки бакалаврів з спеціальності «Фінанси, банківська справа, страхування та фондовий ринок».

Важливою ланкою фінансової системи України є публічні фінанси, які досить часто ототожнюються з державними фінансами. Виходячи із постулатів фінансової науки у демократичних країнах, публічні фінанси включають в себе державні та місцеві фінанси, які відрізняються між собою як суб'єктами, так об'єктами фінансових відносин, на що робиться наголос в зарубіжних виданнях з публічних фінансів. У них також підкреслюється й той факт, що процес формування публічних фінансів пройшов довгий час, а остаточне розуміння змісту цієї категорії склалося після Другої світової війни у демократичних країнах світу.

Складною проблемою є визначення змісту та структури публічних фінансів, оскільки в українській фінансовій науці ще не до кінця виділені як елементи державних, так і елементи місцевих фінансів. Це в значній мірі пов'язано з тим, що до навіть після набуття незалежності Україною в 1991 р. державні фінанси певний час розглядалися як синонім публічних фінансів. Але орієнтація нашої країни на вступ до ЄС змінила парадигму розгляду цього питання відповідно до стандартів Європейського Союзу, в якому чітко розмежовуються публічні та державні фінанси. Проведена в Україні в 2015-2020 рр. децентралізація за прикладом країн ЄС ще більше закріпила розуміння того факту, що в структурі публічних фінансів крім державних фінансів треба окремо виділяти місцеві фінанси. Ці та інші питання розкриваються в даному навчальному посібнику, який стане в нагоді студентам-фінансистам при вивченні ними таких курсів, як «Бюджетна система України», «Податкова система України», «Місцеві фінанси», «Бюджетний менеджмент», «Соціальне страхування» та вибіркового курсів з відповідної тематики.

Навчальний посібник побудовано таким чином, щоб надати студентам максимальну інформацію за окремими розділами, які характеризують зміст державних та місцевих фінансів, бюджетної та податкової системи України, функціонування державних цільових фондів та фінансів державних підприємств, особливості діяльності органів управління публічними фінансами нашої країни (Міністерства фінансів України, Державної податкової служби, Державної казначейської служби, Державної аудиторської служби та інших).

У навчальному посібнику певна увага приділена розкриттю особливостей здійснення процесу децентралізації в фінансовій сфері України, яка почала

здійснюватися з 2014 р., специфіці здійснення адміністративно-територіальної реформи в Україні та в регіонах країни. Для вирішення існуючих проблем у функціонуванні публічних фінансів України проаналізовано досвід демократичних країн світу (насамперед Європейського Союзу) та обґрунтовані деякі шляхи його використання в Україні, оскільки наша країна в 2022 р. отримала статус кандидата на вступ до ЄС. Крім того, у навчальному посібнику проаналізовані негативні наслідки війни Росії проти України в 2022-2023 рр. для публічних фінансів нашої країни, роль зарубіжної фінансової допомоги Україні для подолання наслідків російської агресії.

Метою вивчення дисципліни є: на основі з'ясування теоретичних засад функціонування системи публічних фінансів у демократичних країнах виявити конкретні форми і методи удосконалення використання цих коштів в Україні та шляхи підвищення їх ефективності.

Предметом дисципліни «Публічні фінанси» є фінансово-економічні відносини, що виникають з приводу формування і використання публічних фінансів на всіх рівнях.

Завдання курсу є: з'ясувати теоретичні основи формування і використання публічних фінансів у демократичних країнах; проаналізувати історію становлення публічних фінансів в Україні; виявити конкретні форми і методи удосконалення використання публічних фінансів у нашій країні; визначити проблеми формування і використання фінансових ресурсів Державного та місцевих бюджетів і державних цільових фондів та окреслити шляхи їх вирішення в умовах децентралізації.

При вивченні курсу студенти набудуть інтегральні, загальні та фахові компетентності.

Інтегральні компетенції:

здатність застосовувати знання з питань публічних фінансів у професійній діяльності; знання вимог до написання наукових робіт з публічних фінансів; вміння чітко виражати свої думки, мати свій погляд на проблему та вміння відстоювати свою позицію щодо напрямів удосконалення використання публічних фінансів в Україні в сучасних умовах; здатність ініціювати свої ідеї при проведенні практичних занять з курсу «Публічні фінанси».

Загальні компетенції:

ЗК 1. Здатність виявляти та вирішувати проблеми, генерувати нові наукові ідеї на межі предметних галузей і здійснювати власні дослідження.

ЗК 6. Здатність спілкуватися у професійному середовищі та з представниками інших професійних груп у національному та міжнародному контексті.

ЗК 7. Здатність до абстрактного мислення, аналізу та синтезу.

ЗК 10. Здатність презентувати результати власних досліджень.

ЗК 11. Здатність аналізувати, оцінювати та визначати ресурси, необхідні для вирішення проблеми та визначати шляхи їх подолання.

Фахові компетенції:

ФК 1. Здатність формувати науковий світогляд у сфері фінансів, банківської справи та страхування.

ФК 7. Здатність застосовувати механізми та інструменти грошово-кредитного, монетарного, бюджетного та фіскального регулювання.

ФК 8. Здатність розробляти методи та інструменти реалізації фінансової політики на макро-, мезо- та мікроекономічному рівнях.

ФК 11. Здатність оптимізувати структуру фінансових ресурсів територіальних громад, органів місцевого самоврядування, здійснювати аналіз системи бюджетного та фінансового вирівнювання територій.

ФК 14. Здатність володіти та адекватно використовувати понятійно-категоріальний апарат та методологію сучасної фінансової науки країн ЄС та визначати тенденції глобальних змін.

Навчальний посібник підготовлено викладачами кафедри фінансів Волинського національного університету імені Лесі Українки у складі: д. е. н., проф. М. І. Карліна (Вступ, розділи 1-13, 17, 18, 19; розд. 14 і 15 – спільно з к. е. н., доц. Проць Н. В.), к. е. н., доц. Проць Н. В. (розд. 14 і 15 – спільно з д. е. н., проф. Карліним М. І., розд. 16), к. е. н., доц. Борисюк О. В. (розд. 20).

ЗМІСТОВИЙ МОДУЛЬ 1. ЕКОНОМІЧНА ТЕОРІЯ ДЕРЖАВИ ТА ПУБЛІЧНИХ ФІНАНСІВ

ТЕМА 1. ЕВОЛЮЦІЯ ФІНАНСОВОЇ НАУКИ. ВИЗНАЧЕННЯ ПУБЛІЧНИХ ФІНАНСІВ

- 1.1. Предмет фінансової науки та її еволюція.
- 1.2. Структура фінансової системи України.
- 1.3. Визначення та структура публічних фінансів.
- 1.4. Реформування публічних фінансів в Польщі: досвід для України.

Контрольні запитання.

Тести.

1.1. Предмет фінансової науки та її еволюція.

Фінансова наука – це, на думку багатьох провідних економістів світу, економічний аналіз державної діяльності. Під державою у вузькому значенні цього слова вони розуміють сукупність адміністративних одиниць: земель, штатів, союзів громад, федерації, а також наднаціональні утворення: Європейський Союз, ООН тощо. До складу держави у широкому розумінні, крім цього, належать інституції обов'язкового страхування, органи пенсійного та медичного страхування, а також цільові централізовані та децентралізовані фонди. Нерідко до держави зараховують також суспільні підприємства приватно - правової форми власності (аеропорти, автодороги, залізниці тощо). У демократичних країнах вчені виходять з припущення, що всі індивіди прагнуть максимізувати свою вигоду в рамках цих інститутів. Певний внесок в теорію державних фінансів зробили такі зарубіжні вчені як: А. Сміт, Д. Рікардо, А. Пігу, К. Вікксель, А. Лернер, А. Даунз, Дж. Б'юкенен та ряд інших вчених.

Уперше систематизований аналіз державного господарства був здійснений німецькими камералістами у XVII – XVIII ст. Вони розглядали державу як об'єкт управління, але своє завдання вони вбачали і в консультуванні місцевих правителів щодо розробки фінансово – політичних заходів, орієнтованих на підвищення їхнього добробуту. Найвідоміший представник класичної політичної економії А. Сміт у своїх дослідженнях приділяв увагу переважно нормативним принципам державної діяльності, а не вивченню механізму її функціонування. Бюджетні кошти, на його думку, слід використовувати виключно на загальнодержавні завдання. Другий відомий представник класичної політичної економії – Д. Рікардо – приділяв значну увагу проблемі формування державних доходів, зокрема і за допомогою позичкових фінансів.

Серед напрацювань неокласиків заслуговують на увагу ідеї А. Пігу щодо врахування в фінансовій науці зовнішніх ефектів. У державному секторі

позитивні зовнішні ефекти можуть перетворюватися на так звані суспільні блага. Рішучий крок у розвитку суспільних благ здійснила італійська школа фінансової науки, а також К. Вікксель. Серед найбільш яскравих представників кейнсіанства слід виділити А. Лернера з його концепцією функціональних фінансів, суть якої полягає в наступному. По-перше, оподаткування не повинно ставити лише цілі акумуляції ресурсів; по-друге, державні видатки не повинні орієнтуватися на рівень податкових надходжень, а все повинно служити інтересам політики зайнятості.

Після Другої світової війни значне поширення отримала теорія суспільних благ, а також економічна теорія конституції та правил прийняття рішень. Значний внесок у розвиток теорії демократії зробила теорія А. Даунза, яка показала роль виборців у прийнятті депутатами тих чи інших рішень щодо бюджету. Причому наголос почав робитися на необхідності розширення прав жителів територіальних громад у прийнятті та використанні місцевих бюджетів. Це призвело до використання у фінансовій науці крім поняття «державні фінанси» й такого поняття, як «публічні фінанси», яким стали об'єднувати державні й місцеві фінанси. Використання такої ознаки як «публічність» щодо публічних фінансів після Другої світової війни пояснюється й тим, що формування та використання всіх структурних елементів публічних фінансів у демократичних країнах стали підпадати під публічний (суспільний) контроль за їх використанням, а не тільки під контроль відповідних державних структур.

На відміну від підприємств діяльність держави фінансується за рахунок бюджету, який формується з податкових надходжень та позичкових ресурсів. До бюджетних видатків, як відомо, відносять зарплату державних службовців та прирівняних до них осіб, відсоткові платежі з обслуговування державного боргу, субсидії, субвенції, дотації тощо. Всі ці дії залежать як від індивідуальної, так і від колективної поведінки платників податків. Оскільки в сучасних демократичних країнах передусім виходять з раціональної поведінки громадян та державних структур при використанні публічних фінансів, то в них застосовують фінансовий аналіз процесу прийняття рішень та фінансовий аналіз сфери впливу цих рішень.

Відповідно до висунутої А. Даунзом економічної гіпотези у своїх діях політики керуються прагненням досягти влади, авторитету і, певною мірою, отримати матеріальну вигоду. Оскільки вирішальним чинником при цьому є число отриманих голосів виборців, політик має подбати про прихильність електорату до своєї кандидатури. Найважливішим чинником, що впливає на результат виборів, є рівень інформаційного забезпечення, оскільки виборці повинні мати інформацію про напрями використання публічних фінансів. Тому

завданням фінансової науки полягає в тому, щоб удосконалити рівень інформаційного забезпечення учасників політичного процесу, що забезпечить високу ефективність використання публічних фінансів. Цього поки не вистачає в Україні, оскільки серед політиків різного рівня і політичної приналежності існує значна корупція, що ускладнює шлях України до ЄС.

Значний вклад у розробку теорії державних та публічних фінансів внесли такі відомі українські вчені, як В. Л. Андрущенко, Г. О. Волощук, Т. І. Єфименко, Т. О. Кізима, О. П. Кириленко, О. М. Ковалюк, В. І. Кравченко, А. І. Крисоватий, М. І. Крупка, Т. Ф. Куценко, П. О. Нікіфоров, І. О. Лютий, Ц. Г. Огонь, В. М. Опарін, К. В. Павлюк, Ю. В. Пасічник, Д. В. Полозенко, І. В. Розпутенко, С. В. Слухай, А. М. Соколовська, В. М. Суторміна, Н. М. Ткаченко, В. М. Федосов, І. Я. Чугунов, С. І. Юрій, П. І. Юхименко та інші. Натомість, в науковому плані вимагає уточнення таких понять, як державні і публічні фінанси, структура публічних фінансів, їх функції, які поки в українській фінансовій літературі трактуються по-різному. Вимагають подальших досліджень й проблеми удосконалення формування та використання публічних фінансів на рівні новостворених територіальних громад. Поки не зрозуміло й те, як вплине на ефективність функціонування публічних фінансів приєднання Фонду соціального страхування до Пенсійного фонду України, яке відбулося в кінці 2022 р. Досить складною проблемою є відміна аукціонів при проведенні тендерів з початку 2023 р., оскільки подібна дія на початку агресії Росії проти України призвела до завищення цін при проведенні публічних закупівель. Всі ці та інші проблеми щодо використання публічних фінансів в Україні аналізуються у даному посібнику, а шляхи їх вирішення пропонуються з урахуванням насамперед досвіду країн ЄС, оскільки Україна в 2022 р. отримала статус кандидата на вступ до Європейського Союзу.

1.2. Структура фінансової системи України.

Для з'ясування шляхів реформування публічних фінансів України важливо насамперед визначитися з структурою фінансової системи нашої країни, оскільки тут існують різні підходи. Більшість українських вчених розглядає фінансову систему з двох сторін: за внутрішньою будовою і організаційною структурою. За внутрішньою будовою фінансова система країни – це сукупність відносно відокремлених взаємопов'язаних фінансових відносин, які відображають специфічні форми та методи розподілу й перерозподілу ВВП. Фінансова система країни за організаційною будовою – це сукупність фінансових органів та інститутів, які управляють грошовими потоками.

Національні фінансові системи, на думку д. е. н., проф. В.М. Опаріна,

відображають структуру фінансів окремих країн. До їх складу входять: *фінанси суб'єктів господарювання; страхування; державні фінанси; міжнародні фінансові відносини; внутрішній фінансовий ринок*. На наш погляд, в структурі фінансової системи країни в умовах глобальної економіки недоцільно виділяти таку складову, як міжнародні фінансові відносини. Це пов'язано з тим, що фінансова система України повністю входить у світові фінанси, а не є якимось її окремим елементом. Про необхідність саме такого розгляду структури фінансової системи країни свідчить негативний вплив світових економічних кризи 2008-2009 років та 2020 р. на всі складові фінансової системи України. Крім того, ВВП нашої країни донедавна майже на 50% формувався за рахунок експорту, що свідчить про відкритість нашої фінансової системи в цілому, а не окремих її складових. Нерозуміння цих сучасних реалій призводить до негативних наслідків до використання публічних фінансів на практиці. Деякі українські політики найвищого рангу вважали в жовтні 2008 р., що фінансова криза у розвинутих країнах обійде фінансову систему України стороною. Відповідно не був прийнятий кризовий бюджет на 2009 рік та інші непопулярні заходи, що й призвело до обвалу гривні щодо долара в кінці 2008 - на початку 2009 років, та до визнання України міжнародним співтовариством як країни, яка найбільше постраждала від світової економічної кризи 2008 – 2009 років (поряд з Ісландією, Угорщиною і Латвією). Але названим країнам зразу була надана необхідна фінансова допомога з фондів ЄС, інших міжнародних організацій. Україна ж опинилася сам на сам з наслідками світової фінансової кризи. Негативні наслідки цієї кризи для нашої країни можуть бути ще більшими, якщо в 2023 р. не стабілізується економічна та політична ситуація в Україні, не припиниться військова агресія Росії проти нашої країни. Тільки в 2022 р. ВВП нашої країни впав на 30 %, а його приріст в 2023 р. складе, за оцінками різних інституцій, в межах від 1 % до 5 %.

Інший український фінансист, д. е. н., проф. О. М. Ковалюк вважає, що фінансова система країни охоплює сферу фінансів (об'єкт фінансової системи); сукупність фінансових органів (суб'єкт фінансової системи); фінансовий механізм (засіб взаємодії суб'єкта й об'єкта фінансової системи). На думку д. е. н., проф. М. І. Крупки фінансову систему країни можна розглядати як інфраструктуру різних фінансових інститутів, які здійснюють фінансові операції та одночасно є суб'єктами і об'єктами управління фінансами. Як вважає д. е. н., проф. С. Л. Лондар, фінанси, як вид суспільної діяльності, пов'язаний із управлінням потоками коштів, найповніше характеризується поняттям «фінансова система». Стосовно структури фінансової системи на думку С. Л. Лондара, то вона включає чотири складові: 1) інституції; 2) організації; 3) фінансовий механізм; 4) інструменти державного регулювання,

які властиві економічній системі.

У фінансовій науці демократичних країн переважає трактування фінансової системи у контексті функціонування фінансового ринку. Наприклад, З. Боді та Р. Мертон характеризують фінансову систему як сукупність ринків та інших інститутів, що використовуються для укладання фінансових угод, обміну активами і ризиками. Ця система включає ринки акцій, облігацій та інших фінансових інструментів, фінансових посередників (таких, як банки і страхові компанії), та органи, які регулюють діяльність усіх цих установ. Але існують й інші підходи. Зокрема П. Роуз і Д. Фрезер розглядають фінансову систему країни досить широко, відносячи до неї мережу фінансових ринків, фінансові інституції, бізнесові структури, фінанси домогосподарств та уряду.

Виходячи з досвіду розвинутих країн, до складу фінансової системи України все більше вчених нашої країни пропонують включати: 1) *державні фінанси*; 2) *фінанси підприємств*; 3) *страхування*; 4) *фінансовий ринок*; 5) *фінанси домогосподарств*. Якщо стосовно більшості з цих елементів фінансової системи в українській фінансовій науці, як правило, не виникає суттєвих заперечень, то щодо включення до неї державних фінансів ще йдуть дискусії. На наш погляд, замість державних фінансів в фінансову систему України доцільно включити публічні фінанси, як це зроблено у підручниках з фінансів у всіх демократичних країнах світу.

1.3. Визначення та структура публічних фінансів

Аналіз зарубіжної фінансової літератури дозволяє дати наступне визначення суті публічних фінансів. Це - взаємозв'язки та процеси, пов'язані з формуванням і використанням суспільних грошових коштів, які забезпечують функціонування суспільного сектора країни (або публічного сектора за західною термінологією). Процес формування публічних фінансів пройшов довгий час, а остаточне розуміння змісту цієї категорії склалося після Другої світової війни у демократичних країнах Європи. Основи публічності фінансів почали закладатися в період формування держав, які на своє утримання були змушені збирати певні податки та збори. Їх сплата населенням була обумовлена насамперед необхідністю його захисту з боку держави від зовнішніх ворогів, а також для підтримання правопорядку в середині окремих держав. Крім того, тільки за рахунок коштів держави можна було здійснювати великі інфраструктурні проекти, фінансувати освіту, будувати церковні об'єкти тощо. Історія розвитку фінансової системи України показує процес поступового становлення публічних фінансів у тій чи іншій формі на різних етапах функціонування країни. Складність прояву елементів публічності фінансів в економіці нашої країни пов'язана з тим, що досить довго частина українських

земель знаходилася під владою інших держав. Тим не менше, окремі елементи публічності в фінансах можна прослідкувати в фінансах Київської Русі, Запорозької Січі, Гетьманщині, в фінансах українських міст, що функціонували на принципах Магдебурзького права, у фінансах земств в період Російської імперії, в період визвольних змагань 2017-2022 рр. Загалом, становлення публічних фінансів в Україні відбулося з отриманням незалежності в 1991 р., хоча цей процес проходив досить складно, оскільки цьому заважали представники старої партійної і радянської номенклатури, які довгий час знаходились при владі у незалежній Україні. Представники цієї номенклатури старалися не допустити перетворення державних фінансів в публічні, щоб вони контролювалися виборцями, а не корумпованою владою. Особливо ці моменти у функціонуванні публічних фінансів в Україні проявилися при знаходженні при владі партії регіонів, її сателітів та В. Януковича.

Суть публічних фінансів реалізується через їх функції, які у значній мірі тотожні функціям фінансів держави взагалі. Виходячи з економічних функцій держави у демократичних країнах публічні фінанси повинні виконувати наступні функції: 1) *функцію алокації*; 2) *функцію перерозподілу*; 3) *стабілізаційну функцію*. Зміст функції алокації полягає у забезпеченні фінансовими ресурсами держави та місцевих органів влади та самоврядування, щоб вони належним чином виконували свої завдання. Розподільча функція публічних фінансів характеризує процеси перерозподілу фінансових ресурсів в суспільстві на користь держави та місцевих органів самоврядування, державного сектору, малозабезпечених верст населення тощо. Так, на 2023-2024 рр. Іспанія ввела новий податок на багатих з активами понад 3 млн євро. Новий податок торкнеться 23 тис осіб і, як очікується, дозволить зібрати близько 1,5 млрд євро. Стабілізаційна функція публічних фінансів забезпечує оптимальний розвиток суспільства за допомогою використання таких інструментів, як державні та місцеві податки та збори, державні та місцеві видатки. Важливо знайти оптимальне співвідношення між ними, чого поки не вдається досягнути в Україні. Виходом з цього становища може стати використання принципу «найменшої шкоди» при реформуванні податкової системи України та оптимізації видатків бюджету. Особливо це актуально для подолання наслідків військової агресії Росії проти України в 2022-2023 рр.

В українській фінансовій літературі, на відміну від західноєвропейської та північноамериканської, до сьогодні ще використовується поняття «державні фінанси» (або – «фінанси держави») як синонім поняття «публічні фінанси» (або – «суспільні фінанси»). На наш погляд, цього робити не можна, як в теоретичному, так і в практичному плані, оскільки це призводить до проблем у фінансовій політиці держави, коли політики при владі на свій розсуд прагнуть

розпоряджатися фінансами держави, не враховуючи особливості окремих складових публічних фінансів, насамперед фінансів територіальних громад. Проведення децентралізації в Україні в 2015-2020 рр. показало необхідність відмови від використання терміну «державні фінанси», які охоплюють всі фінансові відносини в країні, оскільки територіальні громади тепер майже не залежать від державних органів управління у використанні своїх коштів (крім субвенцій на освіту та охорону здоров'я). Це посилює елементи публічності в фінансах не тільки на державному рівні, а й на рівні громад, що дає надію на підвищення ефективності їх використання на всіх рівнях управління в майбутньому.

Виділення у фінансовій системі державних фінансів вимагає вирішення складної теоретичної проблеми. Враховуючи, що до їх складу сьогодні включають не тільки державний, а й місцеві бюджети, які за українським законодавством є відносно самостійними утвореннями, то замість категорії «державні фінанси», доцільно використовувати термін «публічні фінанси», як це робиться у підручниках з фінансів у багатьох країнах світу. Наприклад, у підручниках з суспільних фінансів, написаних відомими польськими вченими: С. Овсяком, Є. Осятинським, Е. Малиновською-Місьонг та В. Місьонгом. У той же час, в Україні до цього часу використовується традиційний підхід до визначення фінансової системи без виділення в ній публічних (суспільних) фінансів. Так, в підручнику з фінансів, написаному провідними українськими вченими-фінансистами в 2008 р., в структурі фінансової системи виділяються «фінанси держави», а не публічні фінанси. Разом з тим, поступово ця ситуація змінюється. Д. е. н., проф. С.В. Слухай вважає, що замість категорії «державні фінанси» потрібно використовувати категорію «суспільні фінанси», оскільки крім держави участь у вирішенні суспільних питань беруть і територіальні громади, інтереси яких не завжди є адекватними державним, а фінансування суспільних благ здійснюється не лише коштом держави, а й за рахунок акумульованих місцевими громадами коштів. У цьому випадку структура фінансової системи, на наш погляд, виглядатиме наступним чином: 1) суспільні (публічні) фінанси; 2) фінанси підприємств; 3) страхування; 4) фінансовий ринок; 5) фінанси домогосподарств. Як вважає д. е. н., проф. О.В. Длугопольський, публічні фінанси охоплюють доходи і видатки центрального та місцевих урядів, а також структурні взаємозв'язки між ними, визначення яких відбувається у середовищі представницької влади. Відповідно структура публічних фінансів включає: 1) сукупність усіх бюджетів держави (або – зведений бюджет держави); 2) державні фонди цільового і нецільового призначення; 3) фінанси підприємств і організацій державної та комунальної форм власності; 4) державний кредит; 5) державне майнове та особисте

страхування. Тобто, публічні фінанси охоплюють державні і місцеві фінанси. На думку д. е. н., проф. В.І. Кравченка, за своїм призначенням, фінанси України поділяються на публічні фінанси, приватні фінанси, фінанси неприбуткового сектору та частково міжнародні фінанси. Відповідно, до публічних фінансів в Україні відносяться державні фінанси, місцеві фінанси, фінанси політичних партій, державний кредит, податки і збори, платежі до державних цільових фондів, державні страхові фонди, державні внески за державне страхування. До приватних фінансів належать корпоративні фінанси, фінанси домашніх господарств, банківській кредит, приватні страхові фонди та страхові внески. До фінансів неприбуткового сектору належать фінанси різноманітних неприбуткових та професійних організацій, створених як фізичними так і юридичними особами.

Д. е. н., проф. В. Б. Тропіна виділяє у складі фінансової системи України, крім фінансів суб'єктів господарювання й фінансів домогосподарств, публічні фінанси, основними елементами яких на її думку, є: державні фінанси, котрі є державною власністю й витрачаються для реалізації загальнодержавних публічних інтересів; фінанси органів місцевого самоврядування, котрі є комунальною власністю й витрачаються для реалізації публічних територіальних інтересів, визнаних органами самоврядування відповідних територій; фонди загальнообов'язкового державного соціального страхування, кошти яких не є державною чи комунальною власністю й витрачаються для реалізації суспільного інтересу в забезпеченні соціального захисту громадян, визнаного й гарантованого державою.

Представники провідної школи з публічних фінансів, яка сформована на кафедрі фінансів ДВНЗ «Київський національний економічний університет імені Вадима Гетьмана», д. е. н., проф. В. М. Опарін, д. е. н., проф. В. М. Федосов та д. е. н., проф. П. І. Юхименко справедливо вважають, що публічні фінанси треба розглядати у широкому та вузькому розумінні слова. У широкому розумінні до публічних фінансів відносять господарську діяльність усіх видів публічних союзів: держави, органів місцевого самоврядування, громадських організацій, творчих спілок тощо. У вузькому, традиційному, розумінні публічні фінанси охоплюють державні та місцеві фінанси. Останньої точки зору притримуємось і ми, оскільки теорія публічних фінансів у широкому розумінні слова ще не до кінця розроблена.

Основою публічних фінансів України є зведений бюджет, дохідна частина якого формується переважно з податкових надходжень та позичкових ресурсів, а видаткова – використовується на управління, національну оборону країни, утримання бюджетних установ, допомогу малозабезпеченим верствам населення тощо. В Україні бюджетна система складається з Державного

бюджету та місцевих бюджетів, які разом утворюють зведений бюджет, що є розрахунковою величиною. Місцевими бюджетами визнаються бюджет Автономної Республіки Крим, обласні, районні бюджети, бюджети районів у містах та бюджети місцевого самоврядування. До бюджетів місцевого самоврядування належать бюджети територіальних громад сіл, селищ, міст та їх об'єднань. Важливо посилити роль територіальних громад у використанні публічних фінансів в Україні, щоб унеможливити їх розкрадання політиками при владі на місцях, як на місцевому рівні, так й на рівні районів та областей. Завдячуючи реформі децентралізації в Україні це стало легше, оскільки значні фінансові ресурси передали з обласного та районного рівня на рівень територіальних громад. Водночас, з'явилися дуже фінансово забезпечені громади та слабо фінансово забезпечені громади. Останнім належним чином не можуть допомогти ні районні бюджети, ні обласні бюджети, тому слабо фінансово забезпечені громади змушені закрити частину об'єктів соціально-культурного призначення. У певній мірі, як вважає багато експертів, це відбулося тому, що в Україні був використаний принцип добровільності щодо створення укрупнених територіальних громад, тоді як розроблений фахівцями план укрупнення громад не був взятий до уваги. Тому з часом, ряд слабких у фінансовому відношенні громад будуть змушені об'єднуватися з більш фінансово забезпеченими громадами. Натомість, як відмічають всі дослідники місцевих фінансів, завдячуючи реформі децентралізації територіальні громади набагато краще пристосувалися до умов воєнного стану в Україні в 2022-2023 рр., ніж це було б в умовах існування старої системи управління місцевими фінансами.

1.4. Реформування публічних фінансів в Польщі: досвід для України

Система публічних фінансів України, не дивлячись на успіхи в децентралізації, ще має значні недоліки. Вона поки не належним чином кореспондується із завданнями економічного зростання, виконує суто фіскальну функцію. Крім того, війна Росії проти України, призвела до суттєвого перерозподілу фінансових ресурсів держави на фінансування потреб сил оборони та відбудови об'єктів критичної інфраструктури. Відповідно, у влади нашої країни та місцевих органів самоврядування не вистачає коштів для належної фінансової підтримки громадян. Тому в нашій країні треба з увагою поставитися до адміністративно-територіальної реформи в Польщі, яка призвела до суттєвого покращення фінансового стану органів місцевого самоврядування в цій країні. Реформа повинна була перебудувати фінансову систему Польщі, змінивши поступово пропорції перерозподілу публічних фінансів між органами державної адміністрації і органами місцевого

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

Передбачено, що для отримання кредиту органом місцевого самоврядування в Польщі йому необхідно отримати висновок регіональної рахункової палати про можливість повернення кредиту або позики та спроможність викупити цінні папери. Подібними функціями слід наділити й регіональні підрозділи Державної фінансової інспекції України, яка зараз трансформується в Державну аудиторську службу.

Середня ланка самоврядування Польщі – повіт – була введена вже після того, як певний час проіснували гміни. З досвіду, стало зрозуміло, що гміна не впорається з безліччю більш ґрунтовних завдань. На рівні польського повіту, до складу якого входять гміни, вже немає безпосередньої присутності держави. Повіт виконує повноваження з утримання закладів середньої, спеціальної та професійної освіти, медичних установ і лікарень, культурних установ, збереження культурних цінностей тощо. Якщо порівнювати з Україною, то

найвідповіднішою бюджетною одиницею польському повітові буде районний бюджет з тією різницею, що в Польщі бюджет нижчого рівня, тобто гміни, зовсім не залежить від диктату бюджету вищого рівня, тобто повіту.

Найвищою ланкою місцевого самоврядування в Польщі є воєводство, що його можна умовно порівняти з українською областю. Щоправда головною функцією воєводства є регіональний розвиток, а не диктування умов розподілу коштів та видатків між районами та містами. Виходячи з цієї головної мети, поляки скоротили кількість воєводств з 49 до 16. Передбачалося залишити лише 14, але місцеві громади кількох регіонів на це не погодилися – і враховуючи історичні традиції та громадську думку створили 16 воєводств. У деяких воєводствах, з урахуванням думки громадськості, створили не один, а два воєводських центри. Цей досвід важливо використати в Україні при проведенні територіальної реформи при укрупненні областей, хоча ця ідея поки не підтримується владою.

Структура самоврядування та місцевих бюджетів у Польщі чітко регламентована і контрольована завдяки системі регіональних відділень Національної інспекції контролю (НІК), покликаних здійснювати нагляд за фінансовою діяльністю одиниць територіального самоврядування. Її регіональні відділення контролюють планування та виконання місцевих бюджетів. Без візи голови регіонального відділення рахункової палати місцевий бюджет не може бути ухвалений, поки голова не переконається у реальності перспективних показників. Контроль ґрунтується на трьох принципах: законність, економічність та ефективність. Також важливо те, голова НІКу обирається на 7 років, щоб унезалежнити його діяльність від впливу Президента та парламенту Польщі, які обираються на коротші терміни.

Загалом, польські регіони розпоряджаються третиною всіх податків. У своїй компетенції Кабінет міністрів Польщі залишив тільки те, від чого залежить міцність суспільства і збереження його єдності (право, обороноздатність, внутрішня безпека, зовнішня політика). Визначення бюджету, розвиток виробництва, регіональної політики – все це стало правом місцевого самоуправління. Його зв'язок з центральною владою здійснюється через воєводу, у веденні якого залишаються колективна безпека, громадський порядок, а також контроль за дотриманням законів органами самоуправління.

Виходячи з польського досвіду, Україні потрібно зменшувати розподільчі процеси на користь збільшення фінансових ресурсів регіонів, територіальних громад та недержавного сектора, що сприятиме підвищенню ефективності економіки. Це вимагає розробки нового бюджетного механізму, який би враховував економічну ситуацію, що склалася в світі та в Україні на початку третього десятиріччя XXI ст. Заходи щодо обмеження зростання державних

витрат можна згрупувати за такими двома ознаками: кількісні фіскальні обмеження й обмеження щодо порядку прийняття фіскальних рішень. За кількісних фіскальних обмежень державним інституціям, відповідальним за прийняття політичних рішень у фіскальній сфері, не дозволяється переходити за встановлений граничний рівень оподаткування (наприклад, за рівень податкової квоти у ВВП). Процедурні фіскальні обмеження полягають у регламентації порядку прийняття рішень у сфері оподаткування. З цією метою використовуються різноманітні методи оподаткування, головним із яких є поєднання рішень про доходи і видатки, що обґрунтований К. Вікселлем (Швеція). Відповідно до цього підходу рішення про державні витрати мають ухвалюватися тільки за наявності реального джерела їхнього покриття, чого поки не вистачає в Україні.

Польський досвід показує, що в Україні збільшення доходів державного бюджету має відбуватися не за рахунок посилення податкового навантаження на економіку, а шляхом глибокої лібералізації податкового законодавства, розширення бази оподаткування, створення сприятливих умов для розвитку виробництва, малого і середнього бізнесу, скорочення тіньової економіки. Одночасно повинні передбачатися можливості стимулювання економічної, інноваційної та інвестиційної діяльності суб'єктів господарювання незалежно від того, до якої галузі вони належать, а також звільнення від оподаткування доходів громадян, що інвестуються в цінні папери. Податкові реформи, що проводилися в більшості країн Євросоюзу у 1990-х і 2000-2014 рр., знаменували втілення в життя курсу на лібералізацію економіки та оподаткування, зумовленого загостренням економічної конкуренції, пов'язаної з розширенням ЄС, та загалом відповідали рекомендаціям ОЕСР. Їх головним принципом став принцип нейтральності оподаткування, згідно якого податки, по можливості, не повинні впливати на прийняття суб'єктами господарювання економічних рішень, вносити викривлення у дію ринкових механізмів.

Контрольні запитання

1. Яка структура публічних фінансів?
2. Які функції виконують публічні фінанси?
3. Як співвідносяться поняття «державні фінанси» та «публічні фінанси»?
4. Яку роль відіграють публічні фінанси у фінансовій системі країни?
5. Чому в Україні в сучасних умовах треба знизити фіскальну направленість публічних фінансів?
6. Що з досвіду реформування публічних фінансів в Польщі можна використати в Україні?

Тести

1. Що з названого не включають до складу фінансової системи України?

- а) фінанси підприємств;
- б) державний бюджет;
- в) фінанси домогосподарств;
- г) міжнародні фінанси.

2. Що з названого не включають до публічних фінансів України?

- а) валютні резерви України;
- б) сукупність усіх бюджетів держави;
- в) державні фонди цільового призначення;
- г) фінанси підприємств й організацій державної та комунальної форм власності.

3. Що з названого не включено до зведеного бюджету України?

- а) Державний бюджет України;
- б) місцеві бюджети;
- в) баланс фінансових ресурсів;
- г) бюджет Автономної Республіки Крим.

4. Вставте пропущені цифри й букви. Правило простої більшості означає, що найменше із ___ числа громадян повинні віддати свої голоси за проект, аби він був ухвалений:

- а) $0,3 \text{ п} + 1$;
- б) $0,5 \text{ п} + 1$;
- в) $0,7 \text{ п} + 1$;
- г) $0,9 \text{ п} + 1$.

5. Вкажіть структурний елемент, який не входить до складу публічних фінансів України.

- а) сукупність усіх бюджетів держави;
- б) державні фонди цільового й нецільового призначення;
- в) фінанси підприємств та організацій державної й комунальної форм власності;
- г) іпотечний кредит.

6. Вкажіть функцію, яку не повинні виконувати публічні фінанси:

- а) алокаційна;
- б) перерозподільна;
- в) стабілізаційна;

г) стимулююча.

ТЕМА 2. УМОВИ ПРОЯВУ ДЕРЖАВНОЇ АКТИВНОСТІ ЧЕРЕЗ ПУБЛІЧНІ ФІНАНСИ

2.1. Економічна логіка дій держави та роль в цьому процесі публічних фінансів.

2.2. Різні погляди щодо необхідності державного втручання в економіку за допомогою публічних фінансів.

2.3. Публічні закупівлі як засіб ефективного державного регулювання публічних фінансів.

2.4. Здійснення публічних закупівель в Польщі: досвід для України.

Контрольні запитання

Тести.

2.1. Економічна логіка дій держави та роль в цьому процесі публічних фінансів.

Традиційна фінансова наука розглядає державу як структуру, що вже сформувалася. Проте такий підхід не враховує той факт, що держава розвивається разом з еволюцією суспільства, що впливає й на публічні фінанси. Особливо це стосується постсоціалістичних країн, де відбувається суттєва еволюція публічних фінансів та розширення прав територіальних громад у їх використанні. На думку Т. Гоббса, єдина можливість подолання анархії в суспільстві – укладання конституційного договору, у якому індивіди закріплюють свою особисту свободу. Дж. Б'юкенен і Г. Таллок у 1962 р. запропонували поняття демократичної держави, яке треба взяти до уваги й в Україні. У її умовах індивіди не повинні передавати сувереніві всі права, а лише ті, які уможливають подолання міжособної боротьби та прийняття спільних рішень. Саме в умовах правової держави розмежовано діапазони свободи дій окремих громадян, що досягається наданням ексклюзивних прав стосовно розпорядження обмеженими ресурсами. У конституційному договорі закріплено й елементи державної виконавчої влади. Вони охоплюють правила прийняття колективних рішень, які потрібні під час розв'язання проблем фінансування суспільних благ, зокрема з таких питань, як зовнішня політика, державні заклади охорони здоров'я, будівництво доріг, пожежна охорона тощо. Надзвичайно популярне у демократичних країнах й правило простої більшості, за якого щонайменше $0,5n + 1$ з n -ї кількості громадян повинні проголосувати за проект, щоб він був ухвалений. Водночас важливо

створити такі умови в суспільстві, щоб громадяни приймали активну участь у виборах депутатів державних та місцевих органів влади, які розпоряджаються фінансами держави. Прикладом цього є Швейцарія, де всі важливі питання вирішуються на референдумах різного рівня. Водночас проблемою є залучення громадян на місцеві вибори. Останнє стосується й України, де на жовтневих (2020 р.) виборах депутатів місцевих рад прийняло участь менше 40 % виборців. Однією з причин цього явища є той факт, що значна частина населення нашої країни не вірить у можливість органів місцевого самоуправління покращити їх рівень життя та умови проживання для громад. Поки основні сподівання покладені на Українську державу, що пояснюється тривалим перебуванням багатьох громадян в рамках Радянського Союзу, де культивувався патерналізм держави. Децентралізація повинна підвищити роль громадян у забезпечення кращих умов їх проживання, одночасно посиливши їх відповідальність за ефективне використання місцевих фінансів.

Держава впливає на економіку за допомогою фінансів, які виконують дві основні функції: розподільчу та контрольну. Розподільча функція є основною для фінансів. Її сутність полягає в тому, що фінанси є цільовим інструментом розподілу і перерозподілу ВВП та національного доходу шляхом утворення фондів грошових коштів і використання їх за цільовим призначенням. Водночас, фінанси виступають основним розподільним інструментом. Крім них, хоч і в значно обмежених рамках, насамперед у сфері перерозподілу, цю функцію можуть виконувати ціни. Причому перерозподіл відбувається внаслідок так званого перекосу цін, коли на товари і послуги одних галузей вони вищі від вартості, а на інші товари і послуги - нижчі. Тобто перерозподіл за допомогою цін відбувається не тому, що цінам цілеспрямовано властива така функція, а навпаки, тому, що в певних випадках вони неточно і неповно виконують функцію вимірювання вартості. На відміну від цін фінанси насамперед призначені для здійснення розподілу вартості ВВП.

Сутність контрольної функції полягає в тому, що фінанси — це інструмент контролю за діяльністю суб'єктів розподільних відносин. Рух грошових потоків відображає обмін, розподіл і перерозподіл вартості і тому об'єктивно вимагає контролю. У процесі фінансових взаємовідносин різні суб'єкти контролюють один одного. Саме така підконтрольність забезпечує збереження фінансових ресурсів та формування доходів на законній основі. Установлення і здійснення фінансових взаємовідносин автоматично передбачає і взаємний контроль сторін.

Держава в умовах формування та розвитку ринкової економіки є одним із основних учасників економічного процесу не лише з точки зору виконання нею функцій контролю та регулювання, але й точки зору того, що вона виступає

досить потужним споживачем товарів, робіт і послуг. У процесі виконання своїх цільових функцій в державі виникає проблема матеріально-технічного забезпечення, як при реалізації державних програм, так і у поточній діяльності. Здебільшого ця проблема вирішується придбанням необхідних ресурсів (матеріальних, інтелектуальних та фізичних). Такі закупівлі називають державними (публічними) закупівлями. Державні закупівлі є вагомим інструментом регулювання попиту та пропозиції на конкретні види продукції, оскільки являє собою придбання товарів, робіт і послуг за кошти державного бюджету. В силу цього важливо добитися ефективного використання бюджетних коштів, виділених на державні закупівлі в Україні, чого поки не вдається досягнути.

Для функціонування держави особливе значення мають правила проведення голосування та прийняття колективних рішень. При цьому важливо враховувати інтереси як більшості, так і меншості. Зважаючи на приналежність до меншості найбагатших верств населення, потрібно щодо них проводити виважену податкову політику, інакше розпочнеться масове виведення їхніх коштів у офшори. Згідно даних третього звіту Інституту соціально-економічної трансформації, опублікованого в жовтні 2020 р., потенційні втрати бюджету в 2019 р. від схем уникнення податків в Україні склали 179,8-345,6 млрд грн (4,5-8,7 % від ВВП).

Україна поки змушена звертатися за кредитами до МВФ, інших міжнародних фінансових організацій, щоб вирішувати свої фінансові проблеми, які особливо загострилися після окупації Росією Криму та частини Донецької та Луганської областей в 2014 р. та після агресії Росії проти України в 2022-2023 рр. Тому Українській державі вкрай необхідно розробити належну систему боротьби з незаконним виведенням коштів за кордон, з ухиленням від оподаткування, з тіньовою економікою та корупцією тощо. Цього вимагають від керівництва нашої країни й міжнародні організації-донори України. Складність вирішення цих проблем пояснюється політичною та економічною нестабільністю в Україні, слабкістю державної влади на всіх рівнях, політичним, економічним та військовим тиском Росії на нашу країну з метою повернути нашу країну в зону впливу цієї держави тощо.

Україні, як і іншим країнам із трансформаційною економікою, потрібно зменшувати розподільчі процеси на користь збільшення фінансових ресурсів регіонів, територіальних громад і недержавного сектору, що сприятиме підвищенню ефективності економіки. Одним із таких напрямів стало створення об'єднаних територіальних громад (ОТГ) та укрупнення районів в 2016-2020 рр. Водночас проблемою стало використання принципу добровільності при створенні ОТГ, що призвело до появи дуже заможних ОТГ та не зменшило

дотаційність багатьох інших ОТГ. Натомість, при створенні об'єднаних територіальних громад в Польщі, інших постсоціалістичних країнах-теперішніх членах ЄС цей принцип не застосовувався.

У країнах із трансформаційною економікою, у тому числі й в Україні, збільшення доходів державного бюджету повинно відбуватися не за рахунок посилення податкового навантаження на економіку, а за допомогою глибокої лібералізації податкового законодавства, розширення бази оподаткування, створення сприятливих умов для розвитку виробництва, малого й середнього бізнесу, скорочення тіньової економіки. Одночасно необхідно передбачити можливості стимулювання економічної, інноваційної та інвестиційної діяльності суб'єктів господарювання незалежно від того, до якої галузі вони належать, а також звільнення від оподаткування доходів громадян, що інвестуються в цінні папери.

Для боротьби з тіньовою економікою, яка в Україні, за даними зарубіжних експертів, коливається в межах від 40 до 50 % від ВВП, державі слід взяти до уваги її нетиповий характер. Він проявляється в тому, що у нашій країні більша частина податків втрачається через інструменти уникнення податків, які масово використовують легальні фінансово-промислові групи та великі компанії, що домінують в українській економіці. Зростання уникнення податків в останні роки у нашій країні експерти пояснюють наступними причинами. 1. Гальмування реформи контролюючих органів. 2. Необхідність створення єдиного аналітичного органу з боротьби з економічними злочинами. Водночас, створення Бюро економічної безпеки (БЕБ), поки не в повній мірі вирішило поставлені завдання, оскільки за СБУ залишили певні функції контролю за економікою. 3. Нереформована судова система. 4. Слабка та недружна до бізнесу фіскальна політика. 5. Спроба оподаткувати доходи українських заробітчани за кордоном, що може суттєво призвести до їх зменшення та дестабілізації гривні. 5. Економічні втрати України в результаті агресії Росії проти України в 2022-2023 рр., які за різними оцінками на початок 2023 р. вже склали більше 1 трлн дол США.

Українська держава повинна зробити ще дуже багато щодо дотримання вимог ЄС стосовно кліматичної політики та збереження довкілля. Справа полягає в тому, що 02.02.2023 р. Європейська Комісія оприлюднила аналітичний звіт щодо спроможності України виконувати умови членства в ЄС, тобто усе законодавство Євросоюзу, яке міститься у так званому *acquis communautaire* – Договорах ЄС, вторинному законодавстві, міжнародних угодах, судовій практиці та політиці. Оцінка здійснювалася за п'ятибальною оцінкою, де 5 – це «дуже добрий рівень підготовки», а 1 – «початковий рівень підготовки». Україна отримала одиницю за охорону довкілля. Для набуття повноправного членства в ЄС потрібно імплементувати усі *acquis communautaire* у сфері довкілля та зміни клімату. А це,

як вказує сама Європейська Комісія, близько 200 актів. Більшість з цих актів ніколи не розглядалися в Україні і ми навіть не знаємо, наскільки Українська держава наближена до них. Крім того, не можна замінювати директиви ЄС своїми умовними «аналогами».

Фінансова допомога населенню і бізнесу з боку Української держави виступає важливим чинником подолання негативних наслідків війни Росії проти України. Для цього, зокрема, недавно створено Фонд ліквідації наслідків збройної агресії (ФЛНЗА). На 2023 р. його фінансування передбачено в розмірі 35,5 млрд грн. До основних напрямів використання коштів цього Фонду належать. 1. Будівництво громадських будівель (з урахуванням вимог безпеки щодо захисних споруд цивільної безпеки). 2. Реконструкція, капітальний ремонт об'єктів критичної інфраструктури, пов'язаних з наданням послуг з водопостачання, водовідведення, тепlopостачання, електропостачання, освітлення. 3. Нове будівництво, реконструкція, капітальний ремонт, розробка проєктної документації будівель для забезпечення житлом вимушено переселених осіб, які його втратили внаслідок агресії Росії. 4. Розроблення проєктної документації для об'єктів, які зруйновані внаслідок збройної агресії Росії проти України. 5. Закупівля шкільних автобусів, спеціального транспорту для закладів охорони здоров'я та комунальних підприємств з благоустрою територій. 6. Придбання житлових приміщень, садових і дачних приміщень для громадян України, відповідних об'єктів нерухомого майна, які були знищені внаслідок агресії Росії. Умовами виділення коштів з Фонду є наступні. 1. Створення, приріст, оновлення, придбання фондів державної чи комунальної власності. 2. Регіони та територіальні громади, яким будуть виділятися кошти Фонду, повинні бути віднесені до територій відновлення відповідно до Закону України «Про засади державної регіональної політики». 3. Проєкти, на які виділені кошти Фонду, включено до регіонального плану відновлення та розвитку. 4. Спроможність суб'єктів, на фінансування об'єктів яких залучаються кошти Фонду, забезпечувати подальше власне фінансування та їх утримання. 5. Гранична вартість одного квадратного метра загальної площі житла, що викупується або будується, не може перевищувати опосередковану вартість спорудження житла за регіонами України, визначену уповноваженим органом.

Прискорити вихід України з економічної кризи, викликані війною Росії проти нашої країни, є підвищення ефективності використання існуючого потенціалу. Проблемою є те, що в Україні держава поки не створила належних умов для повної реалізації свого потенціалу. За результатами економічного аудиту в 2020 р. уряд встановив, що розмір нереалізованого потенціалу України за останні 10 років становить 1 трлн дол США. Найбільшу частку в цій цифрі становлять корисні копалини. Правильне використання надр може принести

Україні 409 млрд дол. Наша країна також не використала свій земельний потенціал на 85 млрд дол США. Нереалізований потенціал України щодо використання водних ресурсів оцінюється в 12 млрд дол США, а лісових ресурсів – в 40 млрд дол США тощо.

2.2. Різні погляди щодо необхідності державного втручання в економіку за допомогою публічних фінансів.

Необхідність державного втручання в економіку за допомогою публічних фінансів пояснюється так званими провалами ринку, до яких відносять: висока інфляція, надмірне безробіття, значна диференціація в доходах населення, недостатній розвиток малого бізнесу внаслідок монополізації багатьох ринків, неналежний контроль за дотриманням екологічного законодавства бізнесом тощо. Для України в сучасних умовах важливість державного втручання в економіку пояснюється й необхідністю подолання негативних наслідків агресії Росії проти нашої країни.

Порушення функціонування ринку може відбуватися в різних формах. З однією з них – асиметричною інформацією – світ став активно стикатися в останні десятиліття, оскільки комп'ютерна техніка та Інтернет суттєво прискорили обмін інформацією. Зрозуміло, що в сучасних умовах вже не діє така умова вільного ринку як рівний доступ до інформації, що підриває умови вільної конкуренції. Крім того, в світі все частіше стали відбуватися непередбачувані події, які відомий вчений Н. Талеб назвав «чорним лебедем». Ця подія відповідає наступним критеріям: 1) вона виняткова, абсолютна несподівана і ніщо в минулому її не обіцяло; 2) вона справляє колосальний вплив на все, й економіку зокрема. Достатньо згадати негативні наслідки пандемії коронавірусу для світової економіки; 3) людська природа змушує нас вигадувати їй пояснення заднім числом, відтак подія починає виглядати зрозумілою й передбачуваною.

Для фінансової науки великий інтерес становить така форма відмови від ринку, як виробництво суспільних благ, якими можуть користуватися всі споживачі. Приватні ж блага можуть отримати лише ті споживачі, які спроможні заплатити встановлену на конкурентному ринку ціну рівноваги. Суспільні блага характеризуються відсутністю таких властивостей, як виключення та суперництво, типових для приватних благ. Якщо суспільні блага вже існують, то при їх наданні не виникає жодних проблем. Якщо ж ідеться про новостворені суспільні блага, то встановлення нульової ціни на них є проблематичним, оскільки підприємство, яке виробляє суспільне благо, несе певні витрати. Особливою формою суспільних благ виступають змішані блага, які мають характеристики як чистих суспільних благ, так і товарів, призначених для індивідуального споживання. Прикладом цього типу благ є кабельне телебачення.

Товари, що характеризуються застосовністю до них принципу виключення й відсутністю суперництва, іноді називають платними суспільними благами, наприклад: послуги залізниці, водні канали, трубопроводи, пошта, зв'язок тощо. Але потрібно враховувати той факт, що деякі з них можуть стати природними монополістами. Щоб запобігти порушенням у функціонуванні ринку уряд залишає за собою право регулювати дії природних монополій, а інколи держава сама стає виробником подібних благ.

Особливою формою суспільних благ виступають загальнодоступні блага, на які не поширюється принцип виключення, проте існує суперництво при їх використанні. Тому держава повинна регулювати споживання таких благ, оскільки на їх надання не вистачає обмежених ресурсів. В Україні це, насамперед, стосується видатків на вищу освіту. Реформа вищої освіти в нашій державі (як і всі інші) відбувається в напрямі реалізації ідей крайнього лібералізму (виживає сильніший), коли периферійні ЗВО перетворюються на постачальників працівників для обслуговування потреб креативного класу (у США близько 30 % населення, а в Україні – значно менше), який концентрується у великих містах. А це породжує відцентрові тенденції в промислових та менш розвинутих регіонах країни. Для розв'язання цієї проблеми було б доцільно розвивати регіональні ЗВО і регіональні наукові центри, а не віддавати майже все державне замовлення на підготовку студентів у ЗВО Києва, інших великих міст.

Широке надання суспільних благ призвело до появи певних теорій щодо відмови функціонування ринку як пояснення державного втручання в економіку, що, на наше переконання, є перебільшенням. Державне регулювання не повинно відмінити ринкові механізми, а доповнювати їх, мінімізуючи так звані провали ринку. При цьому важливо враховувати вимоги представників нормативного підходу до державного регулювання, згідно з яким уряд зобов'язаний інформувати платників податків про збитки, що можуть виникнути внаслідок різкого порушення умов функціонування ринкової економіки. Поки цього не завжди вдається досягнути в Україні, що спонукає бізнес виводити свої прибутки в офшори.

Необхідність державного регулювання економіки багато в чому пояснюється й необхідністю залучення іноземних інвестицій, для чого приймаюча держава повинна створити для інвестора відповідні умови. Влітку 2020 р. Верховна Рада України прийняла законопроект щодо створення належних умов для іноземних інвесторів. Згідно нього з інвестором буде укладатися прямий договір на 15 років з відповідними гарантіями. Інвестору призначатимуть менеджера, уповноваженого на супровід у процесі підготовки та реалізації проєкту. Також планується надання інвестору таких пільг: звільнення від сплати податку на прибуток, звільнення від сплати мита та ПДВ при ввезенні в Україну

нового устаткування чи обладнання. Водночас, будівництво чи реконструкція суміжної інфраструктури буде відбуватися за рахунок держави (автошляхи, електричні та газові мережі, теплові та газові мережі, інженерні комунікації тощо). Загалом, загальний обсяг державної підтримки буде становити до 30 % від суми інвестицій в проєкт. Законопроект підтримуватиме українських та іноземних інвесторів, сума інвестицій яких становитиме мінімум 30 млн євро. Але при цьому інвестори мають створити не менше 150 нових робочих місць із середньою зарплатою працівників не менше як на 15 % вищою за середню зарплату у відповідній сфері в регіоні. Строк реалізації проєкту має становити 5 років, а строк дії спеціального інвестиційного договору з урядом – 15 років.

Пандемія коронавірусу в 2020 р. довела необхідність збереження державного регулювання економіки в умовах функціонування ринку, оскільки тільки за допомогою державних заходів вдалося призупинити її швидке розповсюдження по всьому світі та в окремих країнах, що суттєво зменшило її негативний вплив на фінанси підприємств та фінанси домогосподарств. Ринковий механізм виявився нездатним вирішити вказані проблеми, тому державне регулювання економіки ще довго буде використовуватися для їх подолання. Зокрема, для подолання негативних наслідків для економік країн ЄС пандемії коронавірусу Європейський Союз виділив в 2020 р. 750 млрд євро в рамках програми «Наступне покоління ЄС». Ця програма буде діяти до 2026 р. Більшу частину цього фінансування візьме на себе нова бюджетна програма під назвою «Фонд відновлення та стійкості» з обсягом 672,5 млрд євро, з яких позики складуть 360 млрд євро, а гранти – 312,5 млрд євро. Решту суми, виключно у вигляді грантів, ЄС розподілить у рамках вже існуючих програм. 70 % грантів у рамках Фонду порятунку Європи має бути призначено у 2021-2022 рр., а ще 30 % - до кінця 2023 р. Максимальний розмір позики для кожної країни ЄС, як правило, не має перевищувати 6,8 % від ВВП країни. Найбільше отримає Італія – 209 млрд євро, з яких 82 млрд євро будуть гранти, а 127 млрд євро – кредити. Кошти, необхідні для виконання програми боротьби з наслідками пандемії коронавірусу, будуть позичатися Європейською Комісією на фінансових ринках.

В останнє десятиліття за допомогою держави у демократичних країнах стала активно розвиватися так звана циркулярна економіка. Її зміст полягає в наступному: відходи, які виробляє один бізнес виступають цінним ресурсом для іншої компанії. Таким чином мінімізуються загальні відходи виробництва та зменшується площа звалищ, що негативно впливають на стан навколишнього середовища. Щоб було вигідно переробляти відходи у багатьох демократичних країнах держава встановлює високу плату за їх вивезення на звалища та захоронення. Це дає певні позитивні результати. Так, у Швеції все несортоване побутове сміття спалюється, виступаючи джерелом отримання енергії для

опалення житла та постачання електроенергії населенню. Загалом, в ЄС в рамках нового семирічного бюджету на 2021-2027 рр. 30 % усіх коштів буде спрямовано на досягнення кліматичних цілей ЄС до 2030 р., передбачених Паризькою кліматичною угодою.

Дуже цікавим є досвід Норвегії щодо стимулювання державою бізнесу та громадян з використання електроавтомобілів. Для цього в країні введені податкові пільги для використання електрокарів та податкові обмеження для використання автомобілів з двигунами внутрішнього згорання (ДВЗ). Завдяки цьому, електромобілі фірми «Фольксваген» коштують значно дешевше за такі ж автомобілі з ДВЗ на бензині. У Норвегії також створено Фонд фінансування інфраструктурних змін, кошти з якого використовуються для підтримки бізнес-структур для обслуговування та ремонту електромобілів.

Розвиток «зеленої» економіки у демократичних країнах поставив на порядок денний створення за допомогою держави «зелених» індустриальних парків. За визначенням Організації ООН з промислового розвитку, щоб стати «зеленим» індустриальним парком, він повинен продемонструвати високі стандарти екологічної та соціальної відповідальності, ефективні методи виробництва та повторне використання відходів. Відповідно, тоді держава може надати таким паркам значні фінансові пільги. В Україні поки відсутні «зелені» індустриальні парки, а традиційні індустриальні парки поки працюють недостатньо ефективно, хоча в ряді сусідніх країн вони показали достатньо високу ефективність. Так, Польща застосувала механізм індустриальних парків і лише за 25 років вони принесли країні понад 25 млрд євро інвестицій та допомогли створити в Польщі близько 300 тис нових робочих місць. Це в свою чергу дозволило країні збільшити експорт більш ніж утричі. Загалом, в Україні ідея формування індустриальних парків почала обговорюватися з середини 2000-х років. На сьогодні у нашій країні вже існує 43 індустриальні парки, з яких 60 % є муніципальними, 33 % - приватними, 5 % - змішаними, а 2 % перебувають у державній власності. Водночас, реально функціонують тільки 10 українських індустриальних парків. Ними створено лише трохи більше 400 нових робочих місць. Головною причиною такої низької ефективності українських індустриальних парків є застаріле законодавство щодо їх діяльності.

Українська держава також повинна націлювати бізнес на скорочення енергоємності вироблених товарів, оскільки наша країна суттєво відстає за цим показником від багатьох демократичних країн. Зокрема, Україна має індекс енергоємності 0,27 тое/1000 дол США, тоді як в Італії, Німеччині, Франції, Польщі, Словаччині та Чехії він коливається в межах від 0,08 до 0,13 (за паритетом купівельної спроможності). Як тільки ЄС запровадить податок на викиди вуглецю для виробників, які завдають найбільшу шкоду навколишньому

середовищу, багато українських експортних товарів втраять конкурентоспроможність на ринках ЄС. Водночас, враховуючи той факт, що одним із елементів «зеленої» політики ЄС є переорієнтування виробництва у треті країни, Україна може від цього суттєво виграти. Зокрема, якщо говорити про поставки в Європейський Союз продукції з КНР, то доставка таких же товарів з України буде менш затратною. Тому Україна з боку ЄС розглядається як один із перспективних ринків, куди можна перемістити багато виробництв з Європейського Союзу. І йдеться не обов'язково про виробництва, які вважаються екологічно шкідливими. Тим більше, що наша країна готова розділити політичну відповідальність за озеленення Європейського континенту.

Пандемія коронавірусу загострила проблему деглобалізації, яка стала активно проявлятися в період та після світової фінансової кризи 2008-2009 рр. Ряд провідних країн світу, передусім США, стала активно захищати свій ринок від іноземних конкурентів. Зокрема, США запровадила значні обмежувальні санкції щодо товарів з КНР та країн ЄС. У відповідь вказані країни ввели певні санкції щодо американських товарів. Тому все більше вчених говорять про посилення захисної функції держави у зовнішній торгівлі, хоча донедавна в економічній теорії домінувала позиція щодо максимальної лібералізації зовнішньої торгівлі. Це було однією з основних умов Вашингтонського консенсусу, виконання яких дозволяло постсоціалістичним країнам отримувати відповідні кредити від МВФ. Поки однозначної відповіді щодо вирішення вказаної теоретичної проблеми не існує, але все більше країн посилюють захист своїх економік від іноземних конкурентів. Загалом, значна частина країн, що розвиваються, все більше починають використовувати постулати Пекінського консенсусу, націленого на посилення ролі держави в економіці. Водночас прихильники Вашингтонського консенсусу наголошують на мінімізації державного регулюванні економіки, на масовій приватизації підприємств державного сектору, на максимальній відкритості національних економік тощо. В результаті його реалізації в пострадянських країнах з'явилися олігархи, тоді як багато людей збідніло.

В Україні також в результаті реалізації Вашингтонського консенсусу сформувався прошарок надзвичайно багатих, тоді як більшість населення відносить себе до бідних верств, що породжує в суспільстві настрої щодо несправедливого розподілу публічних фінансів та необхідності конфіскації майна і коштів олігархів та мультимільйонерів. Відповіддю на це стало прийняття так званого закону про деолігархізацію, хоча до нього є багато питань у фахівців. Загалом, Україна поки опинилася на роздоріжжі та повинна дотримуватися Угоди про асоціацію з ЄС, яка базується на принципах лібералізму. Проти цього виступає все більша кількість українських політиків та бізнесменів, оскільки ефективність цієї угоди для України є недостатньою, а в нашій країні високими

темпами відбувається деіндустріалізація. Виходом з цієї ситуації міг би стати перегляд певних умов Угоди України про євроінтеграцію з ЄС та про локалізацію, але при цьому важливо не допустити ліквідації так званого «безвізу» для громадян нашої країни. Водночас, військова агресія Росії проти України в лютому 2022 р. призвела до того, що ЄС прийняв рішення про надання нашій країні статусу кандидата на вступ до цієї організації.

Досвід КНР показав, що при належному управлінні державні підприємства можуть працювати ефективно, тому їх не обов'язково приватизувати, як це було зроблено в Україні. Тим більше, у нашій країні є ряд стратегічних підприємств, які працюють достатньо ефективно. Найкращі з них демонструють, що держава може бути ефективним власником, але за умови, що вона діє як відповідальний акціонер і призначає керувати підприємствами професійних менеджерів, а не політиків. В силу цієї причини в останні роки державні компанії збільшили відрахування до державного бюджету. Так, лише група «Нафтогаз» за 2019 р. переказала до Державного бюджету України понад 121 млрд грн податків і дивідендів. Ще майже 75 млрд грн вона сплатила до державної скарбниці у першому півріччі 2020 р. У той же час включно до 2014 р. «Нафтогаз» був збитковим. Зокрема, в 2014 р. він мав збиток у розмірі 85 млрд грн. «Укрпошта» також вийшла у прибуток у 2019 р., переказавши до бюджету майже 203 млн грн. Загалом, успіх цих та ряду інших державних компаній став можливим завдяки реформі корпоративного управління за принципами ОЕСР. Українські державні компанії, які запровадили корпоративне управління, мали у 2-3 рази кращі фінансові показники, ніж ті держкомпанії, які не запровадили цієї реформи. Однією з умов цих позитивних змін стало те, що уряд змінив підхід до визначення заробітної плати топ-менеджерів державних компаній, прив'язавши її до вартості активів, доходу підприємства або кількості працівників. У результаті зменшився відтік коштів з України в офшори.

У широкої громадськості викликає заперечення ідея керівництва Фонду державного майна України (ФДМУ) щодо перетворення в 2023 р. цієї установи в суверенний фонд, який управлятиме найбільшими державними підприємствами нашої країни і конфіскованими активами росіян. Це пов'язано з тим, що поки ФДМУ не вдається ефективно управляти тими підприємствами, які вже є у його підпорядкуванні. Крім того, значні розкрадання публічного майна були виявлені в іншій подібній державній структурі, що займається менеджментом вкрадених у державі активів – в національній Агенції з розшуку та менеджменту активів (АРМА). Напередодні 2023 р. повідомлялося, що НАБУ і САП здобули докази того, що викрита в 2022 р. розтрата майна, переданого АРМА, здійснена організованою злочинною групою (ОЗГ) у складі 4-х осіб, в тому числі колишнім керівником особам АРМА. За попередніми

оцінками, завдана державі шкода у 4-х виявлених епізодах становить 485 млн грн., оскільки продаж арештованого майна здійснювався за значно заниженими цінами (у 4-18 разів дешевше). Водночас, більшість підозрюваних отримали звинувачення заочно, покинувши до цього Україну, хоча про подібну незаконну діяльність колишніх керівників АРМА та пов'язаних з ними осіб правоохоронні органи попереджалися не раз.

2.3. Публічні закупівлі як засіб ефективного державного регулювання публічних фінансів.

Значну роль в удосконаленні використання публічних фінансів України з кожним роком відіграють публічні закупівлі, які вже перетворилися на найбільший ринок нашої країни. В силу цього важливо добитися ефективного використання публічних коштів, виділених на публічні закупівлі в Україні, чого поки не вдається досягнути у повній мірі. Тому важливим завданням реформування сфери публічних фінансів у нашій країні є впровадження ефективного механізму регулювання публічних закупівель відповідно до принципів і підходів, які застосовуються країнами ЄС та іншими демократичними країнами, що має забезпечити фінансову ефективність та прозорість процедури тендерних закупівель. Важливо також узгодити процес законодавчого забезпечення локалізації виробництва окремих товарів в Україні відповідно до вимог міжнародних угод.

Порівняльний аналіз розвитку сфери публічних закупівель в економіках демократичних країн говорить про їхню значну частку, розмір якої залежить від особливостей законодавства цих країн щодо проведення публічних закупівель відповідно до тендерних процедур. Так, середній рівень частки публічних закупівель у ВВП країн ЄС у 2012-2018 рр. майже досягнув рівня в 13 % ВВП, тоді як в Україні цей показник на початок 2018 р. знаходився на рівні 4,6 %, що у значній мірі пов'язано із частими змінами законодавства та складною соціально-економічною ситуацією в країні. Водночас, у сфері публічних закупівель у 2018 р. Україна уклала 850 контрактів з іноземними компаніями, що свідчить про виконання нею міжнародних угод щодо відкриття українського ринку публічних закупівель. У 2019 р. публічні закупівлі стали найбільшим ринком в Україні, на якому було здійснено більше 1 млн процедур із обігом 700 млрд грн.

Аналіз публічних закупівель у 2016-2018 рр., коли запрацювала система «Прозорро», показало, що запровадження цієї системи для всіх категорій замовників суттєво збільшило їх обсяги. Так, протягом 2018 р. відбулося

суттєве збільшення обсягу публічних закупівель у порівнянні з 2009 р. (у чотири рази). Водночас, була виявлена тенденція зниження результативності проведених тендерів: якщо у 2015 р. підписанням договорів завершилися понад 75 % тендерів, то у 2018 р. – 64 %. Фактичний показник середньої кількості пропозицій на торгах, що свідчить про рівень конкуренції, у 2018 р. становив 2,3 пропозиції. Базовим для сфери публічних закупівель у цей період був ціновий показник, а показник життєвого циклу товару практично не застосовувався (як й інші нецінові критерії). Так, у 2018 р. лише у 0,8 % оголошених процедур закупівель застосовувалися нецінові критерії. На наш погляд, в умовах запровадження в ЄС Зеленого енергетичного курсу Україні слід активніше запроваджувати насамперед так звані «зелені» публічні закупівлі, щоб не потрапити в майбутньому під санкції Європейського Союзу, який з 2023 р. може застосувати набагато жорсткіші «зелені» вимоги до багатьох видів товарів, що сьогодні Україна експортує до ЄС.

Фінансово-правова база для здійснення електронних закупівель в країнах ЄС визначається Європейськими Директивами. У цих документах електронні публічні закупівлі розглядаються як складники електронного урядування, що ґрунтуються на принципах вільного переміщення товарів, свободи розміщення і свободи надання послуги, рівноправного ставлення, рівня взаємного визнання, пропорційності і прозорості. Країни Європейського Союзу оперують єдиною електронною системою управління контрактами. Електронний аукціон використовують більше половини держав ЄС. У країнах - членах ЄС застосовуються електронні аукціони у формі відкритих торгів, обмежених торгів і переговорної процедури; електронних каталогів; динамічної закупівлі. Вони є суттєвим фактором прозорості, зниження операційних витрат замовників і постачальників, простішого управління закупівельним процесом шляхом введення автоматизації. Загалом, гармонізація норм права не може відбуватися без узгодження українського законодавства, зокрема й адміністративного, з основними засадами права Європейського Союзу, оскільки з ЄС співпрацюють майже всі країни Центральної і Східної Європи.

У межах ЄС і СОТ створено всеохоплюючу детальну регулятивну базу для державних закупівель, вартість яких перевищує певні порогові показники. Усі країни - члени ЄС і СОТ повинні дотримуватися цих директив, їх положення вносити у власне національне законодавство. Важливо враховувати й той факт, що Євросоюз розглядає публічні закупівлі як інструмент не лише для задоволення поточної діяльності органів державного управління, а й для реалізації соціальної політики. Зокрема, в комюніке «Про законодавство Європейської спільноти у сфері державних закупівель і використання державних закупівель для проведення соціальної політики»

зазначається, що під час укладання контрактів на постачання продукції для державних і громадських потреб необхідно брати до уваги соціальні цілі.

Цим же документом передбачається й реалізація екологічної політики, що охоплює: розроблення відповідних технічних специфікацій; використання певної сировини й матеріалів; оперування специфічними технологічними процесами; вибір відповідних постачальників; рекомендації за оцінкою пропозицій і вибір найкращої з них урахуванням екологічних вимог. Закупівлі в країнах, які є членами ЄС, здійснюються органами державного управління згідно з національним законодавством. При цьому до уваги беруться не лише національні правила закупівель, а й законодавство ЄС та його рекомендації, встановлені у відповідних директивах.

Загальним у міжнародній практиці є розуміння того, що конкурентні публічні закупівлі сприяють зниженню витрат на придбання товарів, робіт і послуг, забезпечують високу ефективність витрачання і знижують рівень корупції при розміщенні замовлень за рахунок державних або громадських коштів. Поряд із цим необхідним елементом, без якого неможливе проведення чесних і прозорих закупівель, є контроль останніх із боку правоохоронних органів. На сьогодні такий контроль регламентується 35 нормативно-правовими актами, серед яких - Політика щодо регулювання відносин з укладання контрактів, що містить вимоги до укладання контрактів. Основним пунктом під час підписання таких контрактів є забезпечення конкуренції, яка може не дотримуватися цього правила, якщо характер робіт не дозволяє їх розголошувати, оскільки може завадити державним інтересам. Також ці нормативні акти містять вимоги до здійснення державного контролю за проведенням тих чи інших процедур.

Загалом, система публічних закупівель країн Європейського Союзу регламентується трьома рівнями законодавчого врегулювання: міжнародним, законодавством ЄС та національним. Так, у Португалії всі спори розглядаються шляхом слухання їх в адміністративному суді, у Франції й Люксембурзі такі спори розглядає як адміністративний, так і господарський суд. У більшості країн - членів ЄС, де існують спеціалізовані механізми контролю публічних закупівель, важливу роль відіграють суди адміністративні й загальної юрисдикції, оскільки апеляції на рішення цих спеціалізованих органів контролю державних закупівель подаються до Вищого адміністративного суду або навіть до Верховного суду країн.

Запровадження в Україні за прикладом демократичних країн електронної системи закупівель «Прозорро» дозволило суттєво підвищити ефективність державних закупівель, хоча й не вирішило всіх її проблем. До них експерти відносять наступні: низький професійний рівень державних замовників;

ігнорування фінансової спроможності постачальників; довга процедура проведення тендерів (мінімум 30 днів) тощо. Ці негативи провокують наступні зовнішні загрози для сфери публічних закупівель: перевага критерію ціни при виборі переможця торгів; закупівля неякісних товарів, робіт або послуг; можливості для шахрайства та уникнення процедур закупівель і присутність суб'єктивних факторів при виборі переможця торгів. Лише 1,5 % публічних закупівель в Україні проводяться з використанням критеріїв, що встановлюють чіткі вимоги до якості, економічності, енергоефективності, екологічності предмету закупівлі. Зокрема, неврахування екологічності предмету закупівлі призводить до зростання обсягів відходів в Україні, яких зараз у нашій країні близько 35-36 млрд тон. Тому експерти пропонують використовувати не тільки ціновий критерій при проведенні торгів, а повний спектр критеріїв для оцінки цінових пропозицій. Зокрема, експертами пропонується розглядати такі нецінові критерії: строк виконання договору; гарантійне обслуговування; експлуатаційні витрати; вплив на довкілля тощо. Для виконання Угоди про асоціацію з ЄС при проведенні тендерних закупівель, на наш погляд, підвищену увагу слід приділяти й такому новому критерію, як частка «зеленої» енергії, що буде використана при виробництві того чи іншого товару, оскільки на це ЄС звертає все більшу увагу. Крім того, треба враховувати, що в ЄС вирішення питання утилізації техногенних відходів значно прискорило впровадження так званих «зелених закупівель», чого поки не вистачає в Україні.

Україні також важливо дотримуватися міжнародних угод, зокрема із СОТ та ЄС, щодо проведення публічних закупівель, інакше вона може потрапити під їх санкції. Проблема полягає в тому, що Угода про асоціацію з ЄС та угода СОТ про державні закупівлі, як міжнародні договори, мають вищу юридичну силу, ніж українські закони. Угода СОТ про державні закупівлі є окремою та не обов'язковою угодою СОТ. Однак Україна вважала за необхідне прийняття зобов'язання в рамках цієї угоди, що успішно зробила в 2016 р., сподіваючись на нові можливості для експортерів. Попри те, що угода з СОТ є базовою, обсяг зобов'язань за нею різний і визначається відповідним розкладом для кожної країни. Україна ж прийняла широке коло зобов'язань, наприклад, у порівнянні з США. Варто зауважити, що США у своїх розкладах зобов'язань виключають державні закупівлі у багатьох сферах з-під дії Угоди СОТ. Підписавши Угоду про асоціацію України з ЄС, наша країна отримала не тільки певні преференції у торгових відносинах з країнами ЄС, але й зобов'язалася виконувати певні вимоги цього співтовариства. Це стосується й загальних основ законодавства про публічні закупівлі в ЄС. Тому були прийняті певні законодавчі акти, які гармонізують українське законодавство в сфері публічних закупівель із законодавством Європейського Союзу та СОТ.

Війна Росії проти України в 2022 р. змусила нашу владу змінити умови проведення публічних закупівель. Майже одразу після початку війни Кабінет Міністрів України дозволив проводити державні закупівлі без Prozorro, для чого 28.02.2022 р. ухвалили спеціальну Постанову КМУ № 169. Фактично усі замовники отримали можливість купувати все необхідне напряму, але про такі закупівлі треба було прозвітувати у вказану систему не пізніше, ніж через 20 днів з дня припинення воєнного стану в Україні. Замовники стали здебільшого послуговуватися вказаною Постановою, хоча деякі замовники купували згідно Закону України «Про публічні закупівлі». Закупівлі згідно вказаного закону підтримує й Державна аудиторська служба, оскільки такі закупівлі є більш ефективні для держави. 14.04.2022 р. Антимонопольний комітет України (АМКУ) повідомив про поновлення роботи постійно діючої адміністративної колегії АМКУ з розгляду скарг про порушення законодавства у сфері публічних закупівель, що позитивно відобразилося на їх проведенні, оскільки 7.03.2022 р. АМКУ припинив розгляд подібних скарг, що призвело до певних порушень у цій сфері. 19.10.2022 р. набула чинності нова постанова КМУ № 1178, яка запровадила єдині правила публічних закупівель на час воєнного стану – відкриті торги з особливостями. Завдяки скороченим строкам процедури повноцінний тендер замовники змогли провести вдвічі швидше, ніж раніше. Загалом, не дивлячись на війну, в 2022 р. в системі Prozorro замовники провели 94 тисячі тендерів, учасниками яких стали понад 23 тисячі підприємств, а отримана економія склала 6 млрд грн. Після того, як у липні 2022 р. уряд повернув обов'язкові закупівлі в Prozorro, у цій системі відбулося близько половини закупівель від довоєнного рівня. Таке скорочення можна пояснити як зменшенням видатків на некритичні потреби, так і тим, що закупівлі для потреб оборони та критичної інфраструктури здійснюються без використання Prozorro. Середню тривалість тендера вдалося скоротити майже вдвічі. Натомість процедура запиту ціни пропозиції в Prozorro Market скоротилася ще більше – до 11 днів. Завдяки новим правилам замовники можуть використовувати Prozorro Market без обмежень по сумі, що дозволило суттєво зняти адміністративне навантаження із замовників. Водночас, у зв'язку з частими обстрілами росіянами енергосистеми нашої країни Кабінет міністрів України був змушений тимчасово, до кінця дії воєнного стану і протягом 90 днів з моменту його припинення, скасував з 03.01.2023 р. аукціони в системі Prozorro, що було зумовлене відсутністю доступу всіх учасників торгів до цієї системи через вказані обстріли та нерівномірним відключеннями світла в регіонах України (Постанова КМУ від 30.12.2022 р. № 1495). Тепер тендерна пропозиція учасника є остаточною, і виграє той, хто надав найменшу ціну під

час надання пропозиції. Також вказаною постановою була скасована локалізація при закупівлях для потреб Збройних Сил України.

Натомість достатньо ефективно працює Prozorro Market. З жовтня 2022 р. по січень 2023 р. в цій системі було укладено понад 6 тис договорів на понад 1,7 млрд грн. Цей каталог має значні переваги для учасників, насамперед для малого і середнього бізнесу (МСП). Раніше МСП стримували необхідність постійної підготовки тендерних пропозицій, часті оскарження результатів тендерів, наявність іноді специфічних вимог до учасників, а у Prozorro Market такого немає. Постачальник один раз проходить безкоштовну кваліфікацію в певну категорію товарів, заводять на полицю свої пропозиції і чекає на замовника. Замовник теж не формує тендерну документацію, тому немає додаткових вимог до предмета закупівлі чи до учасників. Діють стандартні кваліфікаційні вимоги. Постачальник не витрачає кошти на рекламу чи просування своєї продукції, сплачує лише комісію залежно від суми договорів. Натомість, при участі у тендерах постачальник сплачує за участь в кожному тендері. Розмір комісії визначається Урядом України: при бюджеті закупівлі до 50 тис грн – 3 %, при бюджеті закупівлі до 200 тис – 2 %, але не більше 3400 грн, при бюджеті закупівлі від 200 тис грн – 1 %, але не більше 3400 грн.

Загалом, на думку експертів Світового банку, українська система електронних закупівель Prozorro, включаючи каталоги Prozorro Market, відповідає вимогам до електронних закупівель, які фінансуються цим банком. Відповідно до рекомендацій Світового банку, ДП «Прозорро» розпочало адаптацію вказаної системи під особливі стандарти та умови, затверджені цим банком, включно з механізмом оскарження. Планується, що використання системи Prozorro відповідно до вимог Світового банку буде можливим вже в березні 2023 р. Крім того, розглядається можливість адаптації системи Prozorro для специфічних потреб відбудови економіки України. Загалом, позиція Світового банку полягає в тому, що починаючи з 2023 р. Prozorro має використовуватися у всіх проєктах відбудови України, що фінансує вказаний банк.

2.4. Здійснення публічних закупівель в Польщі та в країнах ЄС: досвід для України

Для України, яка в 2022 р. отримала статус кандидата в члени ЄС, особливу цінність у регулюванні публічних закупівель представляє досвід країн ЄС, насамперед Польщі. Аналіз розвитку сфери публічних закупівель доводить їхню значну частку в економіках країн ЄС, розмір якої залежить від особливостей законодавства цих країн щодо проведення публічних закупівель

відповідно до тендерних процедур. Більші частки середнього обсягу публічних закупівель у ВВП спостерігається у більш розвинутих країнах ЄС, зокрема, у Нідерландах вона сягає 44,5 %. Середній рівень частки публічних закупівель у ВВП цих країн у 2012-2018 рр. майже досягав 13 % ВВП, тоді як в Україні цей показник на початок 2018 р. знаходився на рівні 4,6 %, що говорить про недостатню увагу державних чинників до їх використання. Крім того, ряд дороговартісних публічних закупівель проводиться без тендерів, що породжує суттєві втрати для бюджету. Насамперед це стосується будівельних робіт (особливо – при будівництві доріг).

Фінансово-правова база для здійснення та регулювання публічних закупівель в країнах ЄС визначається чотирма Європейськими Директивами: 1) Директива 2014/24/ЄС від 26.02.2014 р. про державні закупівлі; 2) Директива 2014/25/ЄС від 26.02.2014 р. про здійснення закупівель організаціями, що працюють у водогосподарському, енергетичному, транспортному секторах та секторі поштових послуг; 3) Директива від 26.02.2014 р. щодо укладання договорів концесії; 4) Директива 2014/55/ЄС від 16.04.2009 р. про електронне інвойсування в державних закупівлях. У цих документах особливий наголос робиться на розвиток електронних публічних закупівель, які розглядаються як складники електронного урядування. Зокрема, у Чехії для участі та поданні пропозицій будь-який економічний оператор повинен бути зареєстрований або на Порталі тендерних закупівель (Národní Elektronický Nastroj – NEN), або на одній із п'яти приватних електронних платформ. Різниця між державною платформою NEN та приватною FEN (Funkční Elektronický Nastroj – FEN) полягає в якості та рівні послуг для учасників торгів. FEN забезпечує розширені пошукові та додаткові послуги, але за певну плату. Натомість, портал NEN є безкоштовним як для замовників, так і для бізнесу. Особливістю розміщення пропозицій в Чехії є те, що замовники повинні публікувати повідомлення про закупівлі на Порталі тендерних закупівель (NEN) чеською мовою. В Угорщині із 2018 р. замовники повинні здійснювати закупівлі через онлайн-платформу Портал електронних закупівель «EKR», який знаходиться в управлінні Офісу Прем'єр-Міністра країни. Там публікують інформацію про підписання контрактів, закупівельні плани та усі відкриті актуальні закупівлі. У 2018 р. Офіс державних закупівель Словаччини запустив модернізовану інформаційну систему електронних закупівель (ISEVO), яка використовується для електронного зв'язку та обміну інформацією при державних закупівлях. Водночас, крім неї існує й низка платних електронних ресурсів. Документація для тендерів у Словаччині має бути, як правило, підготовлена словацькою мовою. В Україні досить ефективно працює державна система електронних закупівель ProZorro, яка запозичила кращий досвід країн ЄС з цього питання,

що позитивно оцінюється керівними органами Євросоюзу та наближає нашу країну до можливого вступу до ЄС у майбутньому. Але проблемою є те, що державні замовники стараються, по можливості, її уникати, особливо під час війни Росії проти України. В Україні досить ефективно працює державна система електронних закупівель Prozorro, яка запозичила кращий досвід країн ЄС з цього питання, що позитивно оцінюється керівними органами Євросоюзу та наближає нашу країну до можливого вступу до ЄС у майбутньому. Але проблемою є те, що українські публічні замовники стараються, по можливості, її уникати, що особливо проявилось під час війни Росії проти України в 2022-2023 рр.

Ринок публічних закупівель у країнах Європейського Союзу, згідно із законодавством ЄС, відкритий для іноземних виробників, в тому числі з України. Зокрема, у 2018 р. суб'єкти господарювання з 33-х країн перемагали у польських тендерах, що за вартістю дорівнювали 13 % всіх закупівель. Загалом, у 2018 р. обсяг польського ринку державних (публічних) закупівель, які попадають під обов'язкові тендерні процедури, становив близько 48 млрд євро. У цьому році найбільш вартісними були наступні види закупівель: роботи (22 млрд євро), медичне обладнання і ліки (близько 5 млрд євро), нафтопродукти, електроенергія та паливо (більше 2 млрд дол), транспортні засоби і супутне обладнання. Звертає на себе той факт, що у 88 % випадках контракти були укладені за допомогою відкритих торгів, натомість неконкурентна процедура закупівлі в одного учасника була використана тільки у 9,45 % процедур. Цю тенденцію треба обов'язково взяти до уваги в Україні, оскільки відкриті торги максимально зменшують корупційні ризики при проведенні тендерів на відміну від неконкурентних процедур закупівель в одного учасника.

Польща при проведенні публічних закупівель досягла вражаючих успіхів, а її досвід з цього питання рекомендується до вивчення всім майбутнім кандидатам до вступу в Європейський Союз. З 2004 року, коли Польща вступила до ЄС, порядок здійснення закупівель в цій країні регулюється Законом Польщі «Про публічні закупівлі», який був адаптований до відповідних директив ЄС щодо державних закупівель. В Законі визначаються всі загальні норми сфери публічних закупівель, роль і функції Агентства публічних замовлень, контрольні та інші повноваження державних органів у сфері закупівель. Дія Закону поширюється на закупівлі, що перевищують 30 тисяч євро. Встановлені також межі для обов'язкового проведення міжнародних тендерів (з публікацією у спеціальному електронному бюлетені ЄС), відповідно 418 тис. євро (нові вартісні межі ЄС з 2016 року) для товарів і послуг та 5 млн. 225 тис. євро – для робіт. Суб'єктами, на які поширюється дія Закону, є як державні органи та установи і організації, що фінансуються з

бюджету Польщі, так і підприємства, що діють в окремих визначених Законом секторах (комунальні послуги, газо-, електропостачання тощо).

Польський Закон детально описує всі необхідні процедурні етапи закупівель, зокрема оприлюднення, вимоги до тендерної документації, хід публічних закупівель, вимоги до укладення договору про закупівлю тощо. Переважне застосування для понад порогових закупівель має процедура відкритих торгів (близько 80 відсотків). Однак, передбачені також процедури обмеженого тендеру, переговорів без оголошення та з оголошенням, можливості застосування яких визначені Законом. Обов'язкове оприлюднення річного плану закупівель запроваджено останніми змінами до Закону, що відбулися у минулому році. Ще однією польською особливістю є обов'язкове застосування нецінових критеріїв оцінки при проведенні процедури відкритих торгів. Вага цінового критерію у цьому випадку не повинна перевищувати 60 відсотків. На думку польських фахівців така практика дає можливість акцентувати більшу увагу на якісних характеристиках предмета закупівлі. У цьому, досвід Польщі кардинально відрізняється від українського. Адже в нашому Законі передбачена можливість застосування нецінових критеріїв лише у разі, якщо закупівля носить складний специфічний характер. Водночас питома вага цінового критерію не може бути нижчою ніж 70 відсотків.

Законодавство Польщі передбачає обов'язкову публікацію оголошення про закупівлі у Центральному порталі Бюлетеню публічних закупівель польською мовою. У вересні 2019 р. у Польщі прийнято нову редакцію закону про публічні закупівлі, яка набрала чинності з 01.01.2021 р. Нею передбачено, що в 2021 р. мала бути створена єдина національна електронна платформа, яка покликана налагодити діалог між замовниками та постачальниками.

У Польщі контрольні функції щодо публічних закупівель, як і в Україні, мають декілька структур. Насамперед, це Агентство публічних замовлень, що існує з 1995 року і має статус окремого центрального органу виконавчої влади, яке координується Міністерством економіки. Вагомі повноваження має Вища палата контролю Польщі, яка на відміну від відповідного органу в Україні контролює процес використання коштів, як державного, так і місцевих бюджетів, а також питання використання державного майна. До ключових органів, що здійснюють нагляд і контроль необхідно також віднести: Апеляційну палату оскаржень (орган оскарження), яка здійснює досудовий розгляд претензій учасників щодо організації замовниками процедур закупівель та Відомство захисту конкуренції та прав споживачів, яке проводить розслідування щодо наявності змов. В Україні аналогічні функції здійснює Антимонопольний комітет.

Контроль публічних закупівель польським Агентством здійснюється кількома шляхами: проведення планових та позапланових документальних перевірок закупівель; за зверненням державних органів, громадських організацій та громадян; аналізу інформації розміщеної в бюлетені закупівель. Обов'язковому контролю підлягають закупівлі, що фінансуються чи спів фінансуються за рахунок коштів ЄС, що дорівнюють чи перевищують 10 млн. євро (при закупівлі товарів чи послуг) та 20 млн. євро (для робіт). На відміну від інших контролюючих органів Польщі, які займаються пост-фактум контролем, оперативний контроль чи моніторинг закупівель здійснює саме Агентство публічних замовлень. Строк контролю становить від 14 до 30 робочих днів. За потреби цей строк може продовжуватися. За результатами моніторингу чи перевірки Агентство публічних замовлень готує: рекомендації щодо усунення порушень (якщо порушення не критичні та виявлені на стадії, яка допускає можливість усунення); рекомендації щодо відміни процедури, у разі якщо порушення є серйозними та не можуть бути усунуті; звернення до Апеляційної палати оскаржень щодо анулювання результатів процедури закупівлі; рішення про накладення штрафу на замовника. Остаточне рішення за результатами перевірки у разі незгоди замовника з висновком Агентства приймає Апеляційна палата оскаржень.

Вища палата контролю Польщі та її регіональні підрозділи (далі – Палата контролю) здійснюють контроль публічних закупівель переважно після укладення договору. Контроль, що здійснюється палатою, носить більш комплексний і переважно плановий характер та може тривати до 200 днів. Фактично аналізується господарська та фінансова діяльність відповідного замовника (у тому числі закупівельна) за певний звітний період, що в цілому співпадає з практикою роботи Рахункової палати України. Водночас, як згадувалося вище, на відміну від Рахункової палати України, Палата контролю в Польщі перевіряє також використання коштів розпорядниками місцевих бюджетів.

Відомство з питань конкуренції та захисту прав споживачів (наш аналог - Антимонопольний комітет) розслідує тендерні (закупівельні) змови. Правова підстава реалізації цієї функції визначена Законом Польщі «Про конкуренцію». Згідно з польським кримінальним законодавством тендерна змова є злочином, за який передбачена відповідальність до 3 років позбавлення волі. Якщо Відомством встановлено, що учасник вступив у зговір, то він виключається з тендеру Відомство з питань конкуренції та захисту прав споживачів розглядає переважно змови між учасниками. Змови між замовником та учасником підпадає під підслідність правоохоронних органів. Відповідно до конкурентного законодавства Польщі Відомство самостійно проводить

моніторинг ринків, зокрема встановлює рівень конкуренції на цих ринках, аналізує інформацію із засобів масової інформації, а також має власну методику розрахунку штрафів в залежності від серйозності порушень і завданих неконкурентними діями збитків. Справи по факту можливого правопорушення відкриті Відомством тривають протягом 4-5 місяців. Строк давності таких справ складає 5 років. За ненадання інформації до Відомства на його запит та інші порушення, встановлені законодавством, стягується штраф в достатньо великих розмірах (до 50 млн. євро).

Апеляційна палата оскаржень є першою інстанцією розгляду претензій учасників, на другій – скарги розглядають цивільні суди, потім – Верховний суд Польщі. Агентство публічних замовлень здійснює адміністративне забезпечення роботи Апеляційної палати (приміщення, діловодство), проте скарги розглядаються і рішення за ними виносяться незалежними членами Палати, призначеними Урядом на певний строк виключно на підставі закону. Мінімальний зміст і вимоги до скарги визначає Закон «Про публічні закупівлі». Законом передбачена плата за подання скарги, а саме: при допорогових закупівлях: товарів, послуг – еквівалент 1750 євро; робіт – еквівалент 2 330 євро. При вище порогових закупівлях плата складає: товарів, послуг – еквівалент 3 500 євро; робіт – еквівалент 4 670 євро. До органу оскарження протягом року, у середньому подається на розгляд 2 500 скарг. При цьому, процедура закупівлі у разі подання скарги автоматично не призупиняється, але до прийняття органом оскарження рішення по суті не можна укласти договір. Розгляд скарги триває протягом 15 календарних днів. Як і в Україні, на засідання з розгляду скарги, крім скаржника та замовника, також можуть бути запрошені всі зацікавлені особи. До компетенції Апеляційної палати оскаржень віднесено прийняття таких питань: відхилити скаргу; у рішенні конкретно визначити порушення замовника, яке він повинен виправити, або замовник може відмінити торги у разі неможливості виправити встановлені порушення.

У Польщі функцію моніторингу виконує Агентство публічних замовлень. Це дозволяє замовникам усунувати можливі порушення на початковій стадії організації процедур закупівель та заощаджувати час, необхідний для організації нової процедури. Основне, що має бути реалізовано в Україні, спираючись на досвід Польщі, це якнайшвидше правове врегулювання поняття «моніторингу», як різновиду оперативного контролю за дотриманням законності проведення замовниками процедур закупівель. При цьому, такий моніторинг має проводитися за визначеною і нормативно закріпленою методикою та не повинен передбачати автоматичне призупинення чи відміну процедури закупівлі, як власне і накладення санкцій. Водночас замовнику має бути надано право оспорювати висновки органу контролю у певний період.

Зважаючи на те, що в Україні закупівельний процес здійснюється в електронному режимі, то і весь процес моніторингу має бути реалізований максимально прозоро і зручно через існуючу систему електронних закупівель.

Серед форм проведення публічних закупівель в країнах Європейського Союзу, починає розвиватися й така нова форма, як інноваційне партнерство. Відповідно до пункту 49 Преамбули Директиви ЄС 2014/24 про публічні закупівлі інноваційне партнерство може застосовуватися лише у разі, коли у замовника виникає потреба придбати інноваційний продукт, послугу чи роботу, яких ще немає на ринку, і які вимагають проведення наукових досліджень та встановлення довготривалого партнерства для їх розробки. Замовники в ЄС роблять перші спроби у застосуванні такої процедури, хоча на електронній платформі ЄС Ted вже розміщено кілька десятків подібних замовлень. Крім того, вже сьогодні положення про інноваційне партнерство передбачено законодавством ряду країн ЄС, зокрема, Польщі. Подібний підхід було б доцільно застосувати й в Україні, що допомогло б українським виробникам інноваційної продукції посилити свої конкурентні позиції на внутрішньому ринку та пробитися на ринки ЄС, зокрема, й на ринки країн Вишеградської групи.

У комінюке «Про законодавство Європейської спільноти у сфері державних закупівель і використання державних закупівель для проведення соціальної політики» зазначається, що під час укладення таких контрактів треба брати до уваги соціальні та екологічні цілі, що обов'язково слід взяти до уваги в Україні. В ЄС вирішення проблеми підвищення екологічності публічних закупівель значно прискорило впровадження так званих «зелених закупівель». Європейська Комісія визначає останні як процес, під час якого замовники закупають товари, роботи та послуги з обмеженим впливом на довкілля впродовж усього життєвого циклу порівняно з товарами, роботами та послугами однакового функціонального призначення, на що важливо націлювати й українських замовників при проведенні тендерів. Серед типів товарів найбільш активно в межах концепції «зелених» закупівель в ЄС просувають такі: енергоефективна техніка; офісні меблі з екологічних матеріалів; папір із вторсировини; автомобілі з електроприводом; електроенергія, отримана з відновлювальних джерел. Значних успіхів у проведенні зелених публічних закупівель (ЗПЗ) серед країн-нових членів ЄС добилася Словаччина. Вона була однією з перших країн серед країн Вишеградської групи (Польщі, Угорщини, Чехії та Словаччини), яка розробила нормативно-правову базу для запровадження ЗПЗ. Такі методи, як розрахунок вартості життєвого циклу, специфікація екологічних виробничих процесів, а також використання критеріїв наявності екологічних сертифікатів допомагають

представникам влади Словаччини визначати підрядників, які краще враховують екологічні критерії. Зараз вона, на відміну від України, має сформовану культуру ЗПЗ і відчутні результати для навколишнього середовища.

Суттєво зменшують корупційні ризики при здійсненні публічних закупівель в країнах ЄС спеціально створені централізовані закупівельні організації (ЦЗО), які вже функціонують у більшості держав Європейського Союзу. У країнах ЄС вони можуть функціонувати на різних рівнях управління: на національному, регіональному, місцевому. Однією з фінансових переваг створення ЦЗО є зменшення витрат як державного сектору, так і бізнесу на проведення власне закупівель, які характеризуються меншою кількістю процедур і меншою кількістю залучених людей, значною економією часу на їх проведення. Зокрема, в Угорщині установи центрального рівня зобов'язані законом здійснювати закупівлі через ЦЗО, тоді як для решти учасників така процедура не є обов'язковою. В країні централізація закупівель розпочалася з 1995 р., коли був прийнятий закон про закупівлі. В 2003 р. уряд створив єдину ЦЗО для центральних органів влади. Вона фінансується з бюджету, а її частка у всіх публічних закупівлях становить близько 8 %. Натомість, відмінною характеристикою сектору публічних закупівель в Польщі є відсутність централізованої публічної закупівельної організації на державному рівні, хоча вони створені на рівні окремих публічних структур. У цій країні замовник може приймати пропозиції через власний закупівельний портал (чого поки бракує в Україні), комерційні платформи або спеціальні електронні сервіси Польського Агентства публічних закупівель. Зокрема, свої портали мають Польська залізниця (який, на наш погляд, можна розглядати як аналог вже створених українських ЦЗО), Університет міста Лодзь та Польський Економічний інститут.

Загалом, слід зазначити, що система публічних закупівель країн Європейського Союзу регламентується трьома рівнями законодавчого врегулювання: міжнародним, законодавством ЄС та національним. Так, у Португалії всі спори розглядаються шляхом слухання їх в адміністративному суді, у Франції й Люксембурзі такі спори розглядає як адміністративний, так і господарський суд. У більшості країн - членів ЄС, де існують спеціалізовані механізми контролю публічних закупівель, важливу роль відіграють суди адміністративні й загальної юрисдикції, оскільки апеляції на рішення них спеціалізованих органів контролю державних закупівель подаються до Вищого адміністративного суду або навіть до Верховного суду країн.

Досвід країн ЄС показує, що контроль за публічними закупівлями повинен здійснюватися не тільки на державному рівні, а й на місцевому рівні, чого поки не вистачає в Україні. Так, два рішення тендерного комітету та

договір закупівлі робіт зі здійснення капітального ремонту автодороги у Луцькому районі на суму 174 млн грн було визнано недійсними. Орган державного контролю при проведенні моніторингу процедури закупівлі виявив суттєві порушення у діях замовника – Служби автомобільних доріг у Волинській області. Цей замовник не відхилив пропозицію учасника торгів, яка не відповідала тендерній документації на торги. Замовник несправедливо допустив до аукціону товариство (ТОВ «Данко»), яке не надало дозвільних документів на виконання окремих робіт підвищеної небезпеки, що виступали предметом закупівлі. Відповідно, замовник визначив це товариство переможцем та уклав з ним договір підряду, хоча товариство «Данко» неодноразово попадало в корупційні скандали на Волині за неякісне виконання робіт. Проблемою є те, що цей договір було анульовано тільки на початку 2023 р., хоча роботи почали виконуватися значно раніше. ТОВ «Данко» освоїло 11 млн грн з 174 млн грн по договору. Тепер буде проведено новий тендер.

Контрольні запитання

1. Чому в ринковій економіці необхідне державне регулювання за допомогою публічних фінансів ?
2. В чому полягає зміст Вашингтонського консенсусу і чим він відрізняється від Пекінського консенсусу?
3. Яку частку в системі публічних фінансів в ЄС складають публічні закупівлі?
4. Які існують рівні регламентування системи публічних закупівель в країнах Європейського Союзу?
5. Які контрольні функції щодо публічних закупівель в Польщі виконує Агентство публічних замовлень?
6. Який розмір плати в Польщі за подачу скарги щодо проведення публічних закупівель?

ТЕСТИ

1. Необхідність державного втручання в економіку пояснюється так званими провалами ринку, до яких відносять:
 - а) висока інфляція;
 - б) надмірне безробіття;
 - в) значна диференціація в доходах населення;
 - г) всі відповіді правильні.
2. В Україні можна відхилити тендерну пропозицію учасника чи відмовити йому в участі в переговорній процедурі за наступних умов:

- а) учасник має заборгованість зі сплати податків (за винятком окремих обставин);
- б) замовник мав негативний досвід співпраці з учасником протягом останніх трьох років;
- в) учасник має заборгованість зі сплати зборів (за винятком окремих обставин);
- г) всі відповіді правильні.

3. Вставте пропущені цифри. В Україні публічні закупівлі від _____ проводяться через процедуру спрощеної закупівлі.

- а) 50 тис грн;
- б) 75 тис грн;
- в) 100 тис грн;
- г) 150 тис грн.

4. Учасники публічних закупівель в Україні поки допускають наступні зловживання при проведенні тендерів:

- а) поділ предмету публічної закупівлі на окремі лоти для уникнення проведення конкурсних торгів;
- б) встановлення в документації на проведення тендерів дискримінаційних вимог щодо окремих учасників, що підриває конкурентні умови при їх проведенні;
- в) відхилення переможців торгів за формальними ознаками;
- г) всі відповіді правильні.

5. Вкажіть розмір штрафів, що будуть накладені на керівників замовника за укладення договорів купівлі товарів та послуг в Україні без проведення тендеру.

- а) від 200 НМДГ;
- б) від 100 НМДГ;
- в) від 50 НМДГ;
- г) від 10 НМДГ.

6. В Україні поки не вдалося реалізувати вимоги міжнародних організацій до прозорого здійснення публічних закупівель при їх проведенні. До причин цього явища фахівці відносять наступні:

- а) корупцію;
- б) недосконале правове регулювання кваліфікаційного відбору постачальників;
- в) приділення незначної уваги фінансовій спроможності позичальників;
- г) всі відповіді правильні.

ТЕМА 3. ДЕРЖАВНИЙ ПЕРЕРОЗПОДІЛ ПУБЛІЧНИХ ФІНАНСІВ ТА СПРАВЕДЛИВІСТЬ. ОПТИМАЛЬНИЙ БЮДЖЕТ.

3.1. Постулати перерозподілу публічних фінансів у ринковій економіці.

3.2. Перерозподіл публічних фінансів на основі рішення більшості.

3.3. Досвід Швеції та Фінляндії в ефективному розподілі публічних фінансів.

3.4. Проблема прийняття оптимального бюджету.

Контрольні запитання.

Тести.

3.1. Постулати перерозподілу публічних фінансів у ринковій економіці

Згідно з теорією А. Вагнера, в ХХ ст. обсяг державних видатків буде зростати у всіх країнах без винятку, що обумовлено насамперед науково-технічним прогресом, який вимагав все більше підготовленої робочої сили. А це вимагало збільшення державних видатків на освіту, на охорону здоров'я, на інфраструктуру тощо. Статистичні дані підтверджують цю теорію. Зокрема, на початку ХХ ст. державні видатки у Великій Британії становили близько 15 %, а у США – менше 10 % ВВП. До початку 1960 р. вони сягнули відповідно 35 і 30 % ВВП. Зараз в країнах з ліберальною економікою вони складають 35-40 %, а в країнах з соціальною економікою 50% і більше. Разом з тим, рівень соціального захисту в країнах з соціальною економікою значно вищий, ніж в країнах з ліберальною економікою. В той же час в останніх нижчий рівень оподаткування та вищий рівень економічної ефективності. Тому пошук оптимального механізму перерозподілу ВВП йде до сьогодні, щоб дотриматися й високої ефективності та одночасно забезпечити соціальну справедливість.

Питання справедливості щодо розподілу ресурсів займало й займає уми вчених вже багато століть. Назвемо деякі з особливостей таких теорій.

1. Відповідно до критеріїв, заснованих на гіпотезі прав власності, запропонованих Т. Гоббсом і Дж. Локком, на базі природних прав, кожна людина повинна мати невід'ємні права на плоди своєї праці. Ця аргументація зводиться до обґрунтування ринкового розподілу.

2. У відповідності з критеріями, заснованими на гіпотезі корисності, слід досягати максимізації сукупної вигоди громадян.

3. К. Маркс висунув ідею обмеженої рівності, згідно з якою кожна людина має одержувати блага і послуги у відповідності з рівнем своїх потреб, що на практиці виявилось утопією у всіх країнах з соціалістичною економікою. Абсолютна більшість з них змушена була відмовитися від марксистських ідей в

розподілі та перейти до ринкових умов господарювання й розподілу, хоча це призвело до зростання нерівності в доходах.

4. Необхідність обмеженого вирівнювання доходів обстоює Дж. Роулз. Відповідно до його критерію нерівність справедлива й допустима лише в тому випадку, коли внаслідок вирівнювання доходів поліпшується становище найбідніших верств суспільства. У певній мірі ці ідеї отримали реалізацію в країнах з соціал-демократичною моделлю управління, насамперед в Скандинавських країнах.

5. Гіпотеза Дж. Бренана та Дж. Б'юкенена щодо дотримання правил розподілу, висунутих суспільством, яких треба дотримуватися на умовах консенсусу.

6. Деякі економісти намагаються з'ясувати, за яких обставин здійснюється так званий оптимальний перерозподіл за Парето із добродійних міркувань. Для цього функція корисності заможних громадян має включати добробут бідних, тобто має проявлятися взаємозалежність корисності.

На наш погляд, найбільш ефективними правилами перерозподілу в сьогоденнішніх умовах є врахування мотиву страхування та мотиву самозахисту. Мотив страхування полягає в тому, що громадяни згодні сплачувати державі прибутковий податок та соціальні збори (податок на зарплату), 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.

Процес зростання нерівності характерний і для США. На початку 2016 р. засновник теорії «креативного класу» Ричард Флорида вказував, що 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. Тобто, соціальні ліфти тут майже не працюють. На думку Р. Флориди, основною загрозою для існуючої моделі розвитку Америки є не інші країни, а внутрішні суперечності. В той час, як формуються і зростають кластери високоосвічених та талановитих професіоналів, вони ж витісняють середній клас, призводять до жорсткої градації людей і територій. Особливо це проявилось у колишніх промислових центрах, звідки бізнес переніс свої виробництва до Китаю, інших азійських країн. Прикладом такого занепаду є місто автобудівників Детройт, який є фінансовим банкрутом. Тому в останні роки влада США старається фінансово заохочувати американських підприємців повертати свої виробництва з КНР до Америки.

Зростання нерівності характерне й для розвинутих країн Європи. Так, досить складною проблемою для сучасної Італії стали негативні наслідки вступу країни до зони євро, оскільки в країні зразу після цього прискорився спад економіки, зросла кількість бідних при одночасному зростанні багатства заможних верств населення. А це, як прогнозують експерти, може призвести до приходу до влади популістів, які пропонують італійцям не тільки вихід із зони євро, а й з Євросоюзу взагалі. Подібні настрої були характерні й для більшої частини населення Великої Британії, яка 23 червня 2016 р. проголосувала за вихід з ЄС. Криза з мігрантами в країнах ЄС в 2016 р. ще більше загострила вказану проблему. Тому під питанням є подальше розширення ЄС та можливий вступ до нього України. А вихід Великої Британії з ЄС, на думку багатьох зарубіжних та вітчизняних аналітиків, призведе до скорочення допомоги цієї організації нашій країні.

Найбільше зростання нерівності характерне для ряду пострадянських країн, насамперед таких, як Росія. Зокрема, статки російського нафтового олігарха Р. Абрамовича, який є наближеним до В. Путіна, донедавна оцінювалися в 14,5 млрд дол США, хоча в результаті міжнародних санкцій за підтримку війни в Україні вони суттєво зменшилися. Значними коштами володіють й інші російські олігархи: А. Усманов, О. Мордашов, Г. Тимченко, І. Шувалов, брати Ротенберги та інші. Показово, що частина з них перебувала з В. Путіним в кооперативі «Озеро» під час роботи останнього у мерії Санкт-Петербургу у 90-ті роки ХХ ст. Тепер вони розпоряджаються мільярдними статками В. Путіна, які формально йому не належать, але він їх контролює через цих людей. У зв'язку з агресією Росії проти України в 2022 р. вони попали під санкції США, ЄС, окремих країн, в яких стали конфісковувати їх майно. Зокрема, в березні 2022 р. були заарештовані яхти А. Усманова, Г. Тимченка, О. Мордашова, вартість яких складає десятки мільйонів доларів США. Р. Абрамович, враховуючи можливість конфіскації його майна у Великій Британії терміново виставив на продаж не тільки англійський клуб «Челсі» за 3 млрд дол США, а й свою елітну нерухомість в Лондоні. Значні суми публічних коштів привласнив в Казахстані клан Назарбаєва, в Узбекистані – клан Карімова, в Туркменістані – клан Бердимухамедова, в Білорусі – О. Лукашенко та його найближче оточення тощо.

Тенденцію до зростання нерівності необхідно враховувати всім країнам, оскільки світ сьогодні, згідно висновків відомого французького вченого Т. Пікетті, повертається до ситуації, коли нерівність в суспільстві постійно збільшується, що може призвести до важких соціальних та політичних наслідків. 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. Важливо цей висновок враховувати при реформуванні податкової політики в Україні в 2023 р. та наступних роках, 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. Подібне, зокрема, було характерне для Чилі, коли соціаліст С. Альєнде розвалив економіку країни, що й обумовило прихід до влади генерала А. Піночета. Подібне проявилось у Венесуелі, де У. Чавес та його наступник довели країну до економічного краху.

3.2. Перерозподіл публічних фінансів на основі рішення більшості.

Найкращим варіантом перерозподілу публічних фінансів є дотримання консенсусу при прямій демократії, коли всі члени суспільства погоджуються із запропонованим варіантом розподілу. Але поки такого варіанту розподілу не вдалося досягнути ні в одній демократичній країні, тому у них використовується прийняття рішень на основі голосування більшості (представницька демократія). Тобто, якщо за якийсь варіант розподілу публічних фінансів проголосувало більше половини виборців, той варіант й приймається парламентом. Але таке положення існує в теорії, а на практиці досить часто подібного не досягається, оскільки у парламентаріїв можуть бути й свої, відмінні від народних, інтереси. Крім того, на них може здійснюватися політичний та економічний тиск. Тому важливо забезпечити парламентарів, а також державних службовців, належною заробітною платою, щоб мінімізувати їх корупційні дії. Загалом, треба розуміти, що при прямій демократії більшості не властиві чіткі та стабільні вирішення розподільчих проблем. Більше того, допустимим є нескінченно велике число варіантів демократичного розподілу суспільного продукту. Кожне з цих рішень в однаковій мірі є справедливим, оскільки ґрунтується на заздалегідь узгоджених правилах. Реально в умовах представницької демократії розподіл відбувається стохастично, оскільки не всі групи можуть об'єднатися в розподільчі коаліції і не завжди, не втрачаючи довіри, можуть змінювати своїх партнерів по коаліції.

На конституційному рівні має бути чітко визначено, в чому полягає перерозподіл. Якщо ця норма відсутня, то парламентарі об'єктивно не зможуть зробити таку конкретизацію, оскільки при прийнятті рішень, які стосуються

розподілу суспільного продукту, не може сформуватися стабільна більшість. Кожна коаліція більшості, а отже й результати голосування будуть випадковими. Ця дилема особливо проявляється тоді, коли в конституції закріплена тільки генеральна клаузула про політику перерозподілу. Наприклад, закріплений в Основному Законі ФРН принцип соціальної держави навряд чи гарантує, як вважає відомий німецький вчений Ш. Бланкарт, справедливість. Справа полягає в тому, що кожна більшість, яка сама для себе визначає соціальну справедливість та намагається її досягти за допомогою заходів перерозподілу, сприяє тому, щоб інші коаліції змінювали це поняття згідно з своїми інтересами. Але при цьому треба враховувати й інтереси меншості, до яких відносяться найзаможніші верстви населення.

Особливе значення для захисту інтересів меншості має прийняття податкової конституції. Якщо приймається рішення про збільшення державних витрат, воно не може супроводжуватися довільним уведенням нових податків. Розв'язуючи ці та інші проблеми, важливо враховувати висновки економічної теорії конституції та теорії соціально-економічної еволюції. Дж. Б'юкенен і Г. Таллок звертають увагу на те, що лише одностайно прийнята конституція може претендувати на повну легітимність, хоча досягнути цього неможливо, а тому фінансові рішення у демократичних державах приймаються за допомогою правила більшості. Для порівняння пропонується теорія соціально-економічного розвитку, розроблена Ф. Хайеком. Важливе значення має припущення Ф. Хайека про те, що еволюційним способом виникає не лише спонтанний устрій, а й абстрактні правила. Ця теорія досить гостро критикується, оскільки покладена в її основу гіпотеза раціонального розрахунку надто поверхово обґрунтована. Сьогодні ж активно розвивається теорія поведінкової економіки, яка гостро критикує теорію раціональної поведінки індивіда, оскільки його поведінка в сучасних умовах досить часто залежить від впливу зовнішнього середовища, зокрема, й у фінансовій сфері. Останнє вивчає такий новий напрям фінансової науки як поведінкові фінанси. Значний вклад у розвиток поведінкової економіки вніс Р. Талер, американський вчений, лауреат Нобелівської премії з економіки Загалом, фінансова наука, основна мета якої – економічний аналіз держави, повинна пояснювати економічні передумови її виникнення. Стосовно пояснення виникнення інституцій держави важливо взяти до уваги дві конкуруючі теорії (теорію конституційного договору й теорію соціально-економічної еволюції). Водночас, в сьогоденні умовах, як вважав д. е. н., проф. А. С. Гальчинський, суперечливою є ситуація, коли чинні інституційні механізми держави продовжують функціонувати за логікою економічного детермінізму. Тому відбувається нехтування процесами формування соціально-економічного простору як системної цілісності, у якій людина перебирає на себе функцію не

лише суб'єкта, а й безпосереднього об'єкта. Відповідно, очевидною є потреба в органічному синтезі інститутів економічного і соціального регулювання, формування ноостично-економічної матриці державної політики, її стратегічної домінантності. Поки ж, на думку д. е. н., проф. Л. В. Єлісеєвої, в Україні за роки незалежності сформувалася модель державного регулювання економіки типу «бюрократичний Левіафан», однією з головних ознак якої є стрімке збільшення бюрократичного апарату, що не дає можливість реалізувати соціальний капітал.

Перерозподіл ВВП на основі більшості повинен враховувати й інтереси меншості, оскільки вони різними шляхами будуть уникати сплати підвищених податків та зборів до бюджету країни та соціальних фондів, насамперед виводячи кошти в офшори. За різними оцінками міжнародних експертів, глобальні обсяги офшорних активів становлять від 5,6 до 32 трлн дол США. МВФ вважає, що їх використання коштує урядам 600 млрд дол втрачених податків щороку. Тому багато лауреатів Нобелівської премії з економіки виступають за заборону офшорів, хоча ця ідея поки не отримала підтримки у правлячих політичних еліт провідних країн світу, не кажучи про керівників офшорних центрів.

Втрати бюджету України від використання офшорних юрисдикцій є наступними: в 2017 р. в офшори було виведено 260-320 млрд дол, а втрати бюджету склали 50-60 млрд дол; в 2018 р. в офшори вивели 209-311 млрд дол, а втрати бюджету сягнули 63-93 млрд дол; в 2019 р. в офшори було виведено 130-220 млрд дол, а бюджет втратив від 23 до 40 млрд дол; в 2020 р. в офшори вивели від 120 до 200 млрд дол, а бюджет недоотримав від 15 до 35 млрд дол США. У 2021-2022 рр. державний бюджет України через виведення коштів в офшори втрачав щорічно до 15 млрд дол США. Зниження виведення коштів в офшори з України відбулося внаслідок посилення регуляторного тиску в самих офшорах під тиском міжнародних організацій та провідних країн світу, а не в результаті покращення роботи українських контролюючих органах, які досить корумповані. На це постійно вказують зарубіжні донори нашої країни та міжнародні рейтинги з корупції в окремих країнах, в яких Україна знаходиться серед аутсайдерів. Ситуація не покращилася й в 2021-2023 рр., на що негативно вплинула пандемія коронавірусу та війна Росії проти нашої країни. В силу цього американські конгресмени від Консервативної партії ставлять питання про призупинення фінансової та інших форм допомоги Україні в наступних роках, оскільки наша влада неналежним чином бореться з корупцією. Консерватори бояться повторення в Україні того, що сталося в Іраку та Афганістані з американською допомогою, коли ця допомога була розкрадена корумпованою владою цих країн. Сума цієї допомоги склала близько 1 трлн дол США для кожної з названих країн. Україна в 2022 р. та на початку 2023 р.

отримала американської допомоги у різних формах на 100 млрд дол. Тому адміністрація Дж. Байдена була змушена погодитися на пропозицію консерваторів та створила в кінці 2022 р. спеціальну комісію з перевірки американської допомоги Україні, яка вже здійснила перші перевірки на початку 2023 р. Крім того, серед політичної еліти США та інших країн-спонсорів України все більше поширюються настрої щодо припинення війни за рахунок зупинки Росії на тих рубежах, яка вона змогла захопити за рік війни в Україні. Тому В. Путін, не дивлячись на надмірні втрати, вимагає від керівництва Збройних сил Росії у найближчий час захопити весь Донбас.

3.3. Досвід Швеції та Фінляндії в ефективному розподілі публічних фінансів

Прикладом для демократичних країн в ефективному розподілі публічних коштів на всіх рівнях управління є Швеція, приклад якої важливо взяти до уваги й Україні. Сутність шведської моделі державного устрою полягає в тому, що ідея децентралізованих відносин владних органів різних рівнів, виведена на рівень державної ідеології. Регіони мають бути самостійними – саме таке становище всіх без винятку адміністративних одиниць в Швеції пов'язує із збереженням демократичного устрою суспільства. Рівень відповідальності самоврядних одиниць тут насправді відповідає рівню повноважень, забезпечених коштами. У країні два рівні місцевих органів влади: країна складається з 24 ленів (губерній) і 284 комун (низових адміністративно-територіальних одиниць). В кожному лени є місцевий регіональний виборчий орган – Ландстинг, до компетенції якого входить оподаткування місцевими податками, організація охорони здоров'я, деякі види освіти та інші питання. Ландстинг розробляє проект і приймає бюджет лену. В кожній комуні також працює виборчий орган місцевого самоуправління – рада комуни, яка відає питаннями місцевого оподаткування і організовує всебічне обслуговування населення (школи, дошкільні заклади, комунальні послуги, шляхове і житлове будівництво, культурне обслуговування, організація відпочинку, піклування про пенсіонерів). Така виняткова децентралізація і зумовила соціальну спрямованість самої держави: комуни займаються вирішенням практично всіх повсякденних питань громади на власній території. На низовому рівні за ними закріплені соціальні функції місцевого значення: надання комунальних послуг, дошкільні заклади, шкільна освіта, соціальна допомога пенсіонерам, людям похилого віку, інвалідам. Крім того, комуни вирішують екологічні питання, земельні та інші питання.

У шведському законодавстві закріплене повноваження місцевого самоврядування на отримання прибуткового податку з громадян до місцевого

бюджету, водночас комунам надано право самостійно встановлювати ставку податку на прибуток громадян. Отже, існує фундамент їхньої самостійності, і основний інструмент демократії на місцях. Якщо врахувати, що членство в комуні для мешканців регіонів обов'язкове, то вони просто надають кошти на забезпечення власних соціальних потреб і громадяни ж вимагають належного виконання обов'язків місцевими органами самоврядування. Так само до всіх місцевих бюджетів надходить оплата за комунальні послуги. Ті місцеві бюджети, які не в змозі профінансувати свої витрати, отримують фінансову допомогу. Розміри субсидій і внесків розраховуються як різниця між середньо комунальною податкоспроможністю по Швеції і власною податкоспроможністю кожної комуни, помноженою на чисельність жителів комуни, а також на попередньо встановлену податкову ставку.

У Фінляндії існує більше 400 територіальних громад (комун), більшість з яких є фінськомовними. Кожна десята комуна є двомовною, тобто її громадяни розмовляють на фінській та шведській мовах, які є офіційними в Фінляндії. Для надання окремих видів послуг місцеві органи самоврядування часто об'єднуються або створюють окремі організації. Зокрема, у Фінляндії діють 230 об'єднаних структур, які надають послуги з освіти, соціального забезпечення та охорони здоров'я. Основою доходів комун у Фінляндії є податкові надходження, насамперед місцеві податки, а також дотації з державного бюджету. Сума коштів, одержуваних від місцевих податків, у різних муніципалітетах Фінляндії коливається від 30 до 70 % їх доходів. Одним із основних доходів комуни є податок на доход, розмір якого для кожного жителя щорічно визначається муніципальною радою. Суттєві кошти бюджет комуни отримує від податку на нерухомість. Джерелами доходів для місцевих органів самоврядування є також різноманітні збори та платежі, зокрема, за організацію на місцях водопостачання та подачу електроенергії. Здача в оренду власності чи продаж муніципальної власності, землі чи споруд також приносить певні кошти комунам. Місцеві органи влади також отримують доходи від діяльності муніципальних підприємств, таких як портові споруди, громадський транспорт, телекомунікації, очисні споруди. Для багатьох місцевих бюджетів певні доходи приносить іноземний туризм. Для покриття своїх витрат муніципалітети можуть брати позики без будь-яких обмежень.

Загалом, структура доходів місцевих бюджетів у Фінляндії є наступною: доходи від податків (місцевих, а також від відрахувань від загальнодержавних податків) – 45 %, державні субсидії – 23 %, надходження від зборів – 17 %, позики – 2 %, інші доходи – 13 %. У Фінляндії сума бюджетів всіх комун відповідає розміру бюджету країни.

3.4. Проблема прийняття оптимального бюджету

Розробка оптимального бюджету полягає у визначенні розміру тих податкових надходжень, які забезпечать надання максимальної кількості суспільних благ кожному члену суспільства. Водночас, треба враховувати той факт, що кількість суспільних благ, яких потребує те чи інше суспільство, залежить від використовуваних у даному суспільстві правил голосування та прийняття рішень. Чим більше прозорості у прийнятті бюджетних рішень на всіх рівнях, тим бюджет буде оптимальнішим. Про це говорить сучасна фінансова наука, а також практика провідних демократичних країн, насамперед Скандинавських. В цьому плані заслуговує на увагу досвід Швеції щодо відкритості голосування за бюджети різного рівня. Розглядаючи фінансову систему Швеції, необхідно відзначити, що вона має свої особливості, пов'язані з демократичним устроєм країни. Шведська державна система насамперед характеризується близькістю влади до народу і відсутністю корупції. Зокрема, в залі засідань стокгольмської мерії відведені окремі місця для «вільних слухачів». Кожен бажаючий може прийти на обговорення, наприклад, питань про витрати коштів міського бюджету на прибирання сміття. Так само кожен може зайти в парламент, написати лист королю чи прем'єр-міністру і отримати від них відповідь. Привілеї представників шведської влади обмежуються безкоштовним проїздом в міському транспорті (за виключенням приватних поїздок), та наданням невеликого житла в центрі Стокгольму. Все це дуже відрізняється в кращу сторону від привілеїв представників української влади, передусім тих, хто вийшов на пенсію.

Дещо по-іншому, ніж сучасна фінансова наука, підходять до розв'язання проблеми оптимального бюджету представники економіки добробуту Парето. Згідно з цим підходом оптимальну пропозицію суспільних благ можна вивести, використовуючи дані про наявні в суспільстві преференції. Але практика показала, що одночасно задовольняти зростаючі потреби всіх членів суспільства не можливо, оскільки в одних треба забрати частину доходів, щоб задовольнити потреби інших. А це провокує ухилення від оподаткування одних, та небажання працювати в інших, оскільки держава надасть їм необхідні засоби до життя. Тому в останні десятиліття у всіх розвинутих країнах посилюється контроль за доходами малозабезпечених верств населення, частина з яких отримує допомогу від держави незаконно. Подібні явища дуже поширені й в Україні, тому владі треба більш прискіпливіше перевіряти отримувачів соціальної та інших форм допомоги у нашій країні. Це насамперед необхідно робити щодо тих, хто претендує на державну допомогу на відновлення житла, яка було знищено російськими окупантами в 2022-2023 рр.

Не секрет, що у селах під Києвом великі маєтки мали високозабезпечені верстви населення, які тепер претендують на певне відшкодування державою втрачених статків. Те саме стосується власників знищених дорогих квартир у будинках в Ірпені, Бучі, Гостомелі тощо. Крім того, частина власників втраченого житла мала по кілька квартир (а колишній мер Ірпеня мав кілька десятків квартир) та житлових будинків, які здавалися в оренду, щоб уберегти кошти від інфляції. Тому було б соціально справедливим відшкодувати вартість втраченого житла насамперед тільки тим сім'ям, для яких це житло було єдиним місцем проживання.

Одночасно з оптимальною пропозицією товарів для індивідуального споживання, теоретично можна визначити оптимальну пропозицію державних благ. Одним із перших даною проблемою зацікавився П. Самуельсон, який розробив криву байдужості. Відповідно до так званої умови П. Самуельсона, оптимум досягається в тому випадку, коли сума граничних норм субституцій відповідає граничній нормі трансформації. Використовуючи правила одностайності при ухваленні рішень, внаслідок ускладнень, спричинених переговорним процесом, дуже важко досягти граничного рівня добробуту. Тому вирішення проблеми визначення оптимуму, що ухвалюються з використанням правила одностайності, як правило, не збігаються з тими, які приймаються з використанням правила більшості. Це призводить до прийняття неоптимального бюджету.

Подібні проблеми характерні й для сучасної України. Зокрема, після 2010 р. до Бюджетного Кодексу нашої країни було внесено майже сотню поправок, що призвело до проблем у бюджетній системі. Тому в 2014 р. була прийнята удосконалена редакція Бюджетного кодексу, яка запрацювала з 2015 р. Для оптимізації бюджету держави важливо удосконалити як його доходну частину, так і видатки бюджету. Важливим напрямом реформування податкової системи України стало зменшення ЄСВ з 41 % до 22 % в 2016 р. Разом з тим, цей захід спричинив суттєву нестачу коштів в Пенсійному фонді країни, яка буде покриватися за рахунок Державного бюджету України. Тому важливо зменшити неефективні державні та місцеві витрати. 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. Але в умовах війни Росії проти України це поки не можливо зробити.

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 стали

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 2014-2016 рр. Українська держава понесла значні видатки на підтримку банківської системи країни, яка сильно постраждала від військових дій на Донбасі та захоплення Криму. На середину 2016 р. заборгованість банків перед НБУ склала понад 60 млрд. гривень. Однією із причин подібного явища стало й те, що багато банків, які збанкрутували, видавали ризиковані кредити своїм співвласникам (пов'язаним особам), які й не збиралися повертати ці кредити, а компенсувати вкладникам кошти банків-банкрутів прийшлося державі. Тому в березні 2015 р. було ухвалено поправки до Закону «Про банки і банківську діяльність», які визначили поняття пов'язаних осіб та забороняли фінансовим установам укладати угоди з такими контрагентами на неринкових умовах. Далі почалася робота з імплементації вказаних та інших регулятивних норм, яку планувалося закінчити до кінця липня 2016 р., але поки цього не вдалося зробити (за оцінками експертів її планують завершити тільки в кінці 2016 р.). На середину 2016 р. першу десятку банків протестовано, плани приведення в норму показників операцій з пов'язаними особами сформовано. Діагностику другої десятки українських банків також завершено, а фінансові установи формують плани та узгоджують їх з НБУ. Це повинно очистити банківську систему нашої країни від неефективних банків та оздоровити фінансову систему країни в цілому. Крім того, це дозволить припинити практику обдурювання іноземних інвесторів, що було характерно для України близько 10 років тому. Відповідно, українські банки з чистими балансами в перспективі зможуть залучити іноземні інвестиції, без яких нашій країні не вийти з кризи. Поки ж іноземні інвестори вкладають кошти в ті галузі нашої країни, які забезпечують швидкий прибуток і не вимагають серйозних витрат. Так, за оцінками експертів, транснаціональні компанії в Україні зосередили більшість своїх підприємств в сфері торгівлі та ремонту, в переробній промисловості, в операціях з нерухомістю, в будівництві. В той же час іноземні компанії поки не прагнуть вкладати свої кошти у високотехнологічні види діяльності в Україні, хоча для цього наша країна має достатньо підготовлені кадри.

Негативно вплинула на формування оптимального бюджету в Україні й війна Росії проти України в 2022-2023 рр., яка змусила у першочерговому порядку направити бюджетні кошти на потреби оборони. Не залишилося в стороні від цього й населення нашої країни, яке добровільно перерахувало у перші дні війни близько 10 млрд грн на потреби армії. Значні кошти на підтримку фінансової системи України надали і зараз надають МВФ, ЄС, США та ряд інших розвинутих країн. Тим не менше, зарубіжні спонсори вимагають від влади нашої країни навести порядок у використанні бюджетних коштів, які масово розкрадаються й під час війни, особливо на митниці та під час проведення закупівель для військових потреб. Тому планується створити спостережні ради у всіх міжнародних фондах допомоги нашій країні для подолання наслідків війни з числа іноземних фахівців, оскільки Україні можуть виділити для цього кілька сотень мільярдів дол США. Іноземні інвестори не хочуть допустити розкрадання цих коштів, враховуючи надмірну корупцію в усіх органах управління у нашій країні. Зрозуміло, що говорити про прийняття оптимального бюджету в Україні в таких умовах сьогодні не приходиться.

Контрольні запитання

- 1.Що означає перерозподіл ВВП на основі консенсусу?
- 2.Що означає перерозподіл ВВП на основі страхування і на основі самозахисту?
- 3.В чому полягають проблеми досягнення справедливості в перерозподілі ВВП в Україні в сучасних умовах?
- 4 .При прямій демократії більшості властиві чи не властиві чіткі та стабільні вирішення розподільчих проблем?
- 5.Чи можна досягти граничного рівня добробуту, використовуючи правила однаковості при ухваленні рішень?
- 6.Чи можна прийняти оптимальний бюджет в Україні в сучасних умовах?

ТЕСТИ

1. Вставте пропущені слова. Найкращим варіантом перерозподілу ВВП є дотримання консенсусу при _____: усі члени суспільства погоджуються із запропонованим варіантом розподілу:
 - а) представницькій демократії;
 - б) прямій демократії;
 - в) комуністичній системі;
 - г) ринковій системі.

2. Уставте пропущені слова. _____ 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:

- а) мотив самозахисту;
- б) мотив страхування;
- в) екзогенна справедливість;
- г) ендогенна справедливість.

3. Уставте пропущені слова. _____ потрібно розуміти як готовність населення сплачувати державі певні податки під кутом гарантії від соціальних потрясінь і кримінальних правопорушень:

- а) мотив страхування;
- б) мотив самозахисту;
- в) ендогенну справедливість.
- г) екзогенну справедливість

4. Уставте пропущені слова. Кількість державних благ, яких потребує те чи інше суспільство, залежить від використовуваних у цьому суспільстві _____:

- а) репресивних заходів;
- б) правил голосування;
- в) заходів стимулювання;
- г) зрівняльних заходів.

5. Фіскальна функція податкової системи забезпечує державі:

- а) гарантоване й стабільне надходження доходів у бюджет;
- б) підтримку соціальної рівноваги;
- в) можливість впливу на соціально-економічний розвиток суспільства;
- г) всі відповіді правильні.

6. Відмінності в рівні оподаткування різних країн пов'язані з:

- а) традиціями оподаткування;
- б) моделлю ринкової економіки;
- в) еволюцією структури податкової системи;
- г) всі відповіді правильні.

ТЕМА 4. ПОРЯДОК ПРИЙНЯТТЯ ДЕРЖАВНИХ РІШЕНЬ У СФЕРІ БЮДЖЕТУ

4.1. Визначення цілей бюджетної політики у громадянському суспільстві.

4.2. Мета, наслідки й принципи формування державних доходів.

4.3. Бюджет за прямої демократії та в умовах представницької демократії

4.4. Особливості використання бюджетних коштів на місцях у демократичних країнах.

Контрольні запитання.

Тести.

4.1. Визначення цілей бюджетної політики у громадянському суспільстві

Центральне місце у фінансовій науці у демократичних країнах посідає вивчення процесу прийняття бюджетних рішень. Відповідно до вчень традиційної фінансової науки це так чи інакше пов'язане з такими народногосподарськими цілями, як економічне зростання, цінова стабільність, повна зайнятість тощо. У випадку орієнтації уряду на активізацію політики економічного зростання він буде всебічно сприяти процесам надання суспільних благ, здійсненню видатків на сферу освіти, на фундаментальні дослідження тощо. Для забезпечення цінової стабільності та повної зайнятості уряд проводитиме активну кон'юнктуру політику зі збільшенням видатків та зниженням податків під час рецесії і політику підвищення податків та скорочення видатків під час економічного зростання. Водночас традиційна фінансова наука залишає невирішеним питання про походження зазначених народногосподарських цілей.

В громадянському суспільстві цілі використання бюджетних коштів визначаються самими громадянами через своїх представників у парламентах. Останні повинні максимально враховувати побажання своїх виборців, інакше на наступних виборах вони та їх політична партія не попаде до парламенту. Механізм голосування в громадянському суспільстві розкривається за допомогою теорії поведінки. Значний вклад у розробку теорії поведінки виборців у громадянському суспільстві й, відповідно, у механізм використання публічних фінансів, внесли такі відомі вчені, як лауреати Нобелівської премії з економіки Джеймс Б'юкенен та Рональд Коуз. Водночас ускладнює проведення оптимальної бюджетної політики поява так званих «чорних лебедів» (за термінологією відомого лівано-американського вченого Н. Талеба), тобто

непередбачених подій. Такою подією, зокрема, стала пандемія коронавірусу у 2020 р., до якої світ виявився неготовий.

Бюджетна політика в Україні поки характеризується значною фіскальною направленістю, що особливо проявилось в 2021 р., коли різко посилюється податковий тиск на представників малого і середнього бізнесу. Крім того, значно більше коштів тепер будуть віддавати державі власники земельних паїв. Суттєво збільшилися й рентні платежі. Поки не дає запланованих коштів й податкова амністія, яка розпочалася першого вересня 2021 р. і яку планувалося закінчити до першого вересня 2022 р., але агресія Росії змусила продовжити ці терміни. Водночас військова агресія Росії проти України в лютому 2022 р. вимагає пошуку нових підходів до здійснення бюджетної політики у нашій країні, оскільки Україна понесла значні матеріальні, фінансові та людські втрати.

При визначенні напрямів удосконалення сучасної бюджетної політики в Україні необхідно враховувати напрацювання Е. Дітона, який в 2015 р. отримав Нобелівську премію за ряд відкриттів, зокрема й щодо його рівнянь попиту на окремі товари. 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.

Важливо також взяти до уваги й висновок Е. Дітона щодо розміру доходу, який робить людину щасливою. Так, за результати його дослідження, середньостатистичній американській родині з чотирьох осіб в 2008-2009 рр. для відчуття щастя було потрібно близько 75 тис. дол. Відповідно, родини з меншими доходами будуть задоволені зростанням своїх доходів до вказаного рівня, а для родин з вищими доходами підвищення їх доходів не дає відчуття щастя. Тому в багатьох розвинутих країнах для забезпечених сімей сьогодні дуже важливим стимулом стає вільний від роботи час, особливо – час на родину та дітей, час для саморозвитку. До всього цього ми б ще добавили й необхідність для працюючих членів заможних родин мати улюблену роботу. Інакше відчуття щастя буде неповним. Остання тенденція характерна для багатьох заможних сімей в Україні (і не тільки), члени яких змушені працювати на високооплачуваних роботах, які їм не по душі.

3.2. Мета, наслідки і принципи формування державних доходів.

Метою формування державних доходів є перерозподіл ресурсів з приватного використання у державне використання для виконання державою своїх функцій. Наслідками такого перерозподілу є: 1. Досягнення політичної рівноваги. Тобто, досягнення громадянської згоди на виплату податків в обмін на суспільні послуги держави. Якщо вказаний обмін є еквівалентним, то у суспільстві буде існувати політична рівновага щодо використання державних фінансів, в суспільстві не будуть виникати соціальні конфлікти. 2. Досягнення ринкової рівноваги. Це означає, що фінансові ресурси, вилучені державою за допомогою податків, використовуються державою з тією же ефективністю, з якою вони могли б бути використані у приватному секторі. Інакше бізнес буде приховувати свої доходи в тіньовій економіці, виводити свої кошти за кордон, насамперед в офшори тощо. 3. Досягнення ефективного перерозподілу доходів. Тобто, зменшення доходів, одержаних у приватному секторі та використання цих доходів у державному секторі таким чином, щоб ці державні доходи обумовили мінімальний вплив на зростання цін в приватному секторі, і не призвели до зменшення виробництва у цьому секторі. Зрозуміло, що до цього не уникнути, але мінімізувати втрати приватного сектора необхідно.

З метою усунення помилкової оцінки фінансово-політичної реальності сучасна фінансова наука намагається спочатку вивчити, як виникає бюджет. Насамперед вона старається реалістично оцінити можливості та межі державної кон'юнктурної політики. Остання проводиться тільки в умовах представницької демократії. Водночас за представницької демократії державна кон'юнктурна політика реалізується дещо інше, ніж це передбачає традиційна фінансова наука, оскільки політики не завжди зацікавлені в проведенні анти циклічної бюджетної політики. Останнє стосується й бюджетної політики в Україні, яка характеризується розбалансованістю державних фінансів. Проблемою бюджетної політики в нашій країні в останні роки є те, податковий тягар покладено в основному на пересічних громадян.

Загалом, при розробці основ ефективної бюджетної стратегії на кілька років наперед (так робиться у багатьох демократичних країнах) політикам при владі слід розрахувати оптимальну базу оподаткування. До неї в демократичних країнах відносять: доходи громадян і юридичних осіб; майно громадян і юридичних осіб; рівень споживання громадян. Як вважають більшість експертів, в Україні негайно треба запровадити податок на нерухомість у вартісному вираженні, як це зроблено у більшості країн світу. Поки ж в Україні введено податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки. За базу оподаткування взяті квадратні метри житлової площі без врахування рівня

зносу, вартості будівель, місця їх розташування тощо. Крім того, в усіх країнах світу ряд товарів підвищеного попиту обкладаються додатковими податками. До них, як правило, відносять алкоголь, паливно-мастильні матеріали, тютюн та тютюнові вироби тощо. Водночас, практика заборони вживання алкоголю показала свою неефективність, тому багато країн бореться з цим явищем за допомогою підвищення цін.

У розвинутих країнах використовують різні форми звуження податкової бази 1. У ряді країн до собівартості у повному обсязі включаються витрати на НДДКР (науково-дослідні та дослідно-конструкторські роботи). 2. У деяких країнах (наприклад, у Великобританії) до собівартості відносяться поточні витрати приватного характеру, оренда житла, витрати на розважальні заходи для співробітників компанії тощо. 3. Формування за рахунок прибутку до його оподаткування деяких фондів (фонду безнадійних боргів, резервного фонду тощо). 4. Відшкодування збитків компаній за рахунок прибутків декількох попередніх років або за рахунок майбутніх періодів. Окремі з цих форм вже використовуються в Україні, але деякі з них можна буде використати в майбутньому, коли у нашій країні зміниться менталітет платників податків, коли вони зрозуміють необхідність сплати податків державі.

Українська система оподаткування побудована в такий спосіб, щоб населення не знало 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. Проблема полягає в тому, що в Україні існує близько 180 видів соціальних виплат, приблизно 40 % населення отримують кошти з державного бюджету, але про походження цих коштів вони не мають належної інформації.

4.3. Бюджет за прямої демократії та в умовах представницької демократії

При прямій демократії може проявитися так званий парадокс К. Ерроу. Він полягає в тому, що спільнота, яка складається з трьох аналізованих індивідів під час голосування не в змозі прийняти ефективне рішення, оскільки завжди знайдеться певна група людей (чи політиків), які будуть голосувати нелогічно (не так як хоче більшість населення). Представницька демократія має дворівневу структуру. Виборці більше не беруть особистої участі в голосуванні

щодо бюджету. За них це роблять обрані виборцями депутати. Зв'язок між виборцями та депутатами забезпечують політичні діячі. Відповідно, виборці своїми голосами підтримують ту передвиборну програму політичної партії чи політичного діяча, яка буде обіцяти їм найбільшу вигоду. Тому політичні діячі, які хочуть прийти до влади, мусять враховувати побажання виборців.

Оскільки у великих групах досягнення консенсусу шляхом переговорів є проблематичним, тому в них не використовується принцип однастайності, який застосовується у малих групах. У великих групах за прямої демократії колективні рішення щодо бюджету приймаються з правилами простої більшості. А це передбачає наявність наступних основних рамок умов. 1. Індивіди, які мають право голосу, є одночасно і споживачами суспільних благ, і платниками податків. 2. Кошторис витрат на фінансування суспільних благ складається в цілому. 3. Виконання бюджету за доходами регламентоване. 4. Акцептованим проект буде вважатися в тому випадку, коли його схвалить проста більшість.

В умовах демократії у процедурах прийняття рішень здебільшого беруть участь матеріально зацікавлені й політично орієнтовані непрофесіонали — виборці та парламентарі, які передусім керуються індивідуальними уявленнями, пристрастями, інтересами. Науковій і адміністративно-професійній еліті інколи залишається лише оцінити прийняті рішення з погляду певних науково-теоретичних принципів та прагматичної доцільності. Так, з часів Адама Сміта економічна наука оперує ідеалом мінімальної держави, в якій досягається бюджетна рівновага за максимально обмеженої величини бюджету. Колись прагнення до бюджетної економії було реакцією на марнотратство феодальної епохи. Проте буржуазним демократіям так і не вдалося повністю відмовитись ні від бюджетних дефіцитів, ні від державного боргу, не в останню чергу через демократично-представницький характер політичного ладу.

Бюджет перебуває у сфері тих суспільних реалій, які досить помітно залежать від суб'єктивного психологізму, особистісної поведінки - людей як громадян-виборців, споживачів і осіб, які приймають відповідні фінансові рішення. Саме це мав на увазі британський філософ Карл Поппер (1902-1994) коли зауважив, що одного формального права участі в прийнятті рішень (а цей процес і є однією з форм демократії в дії) достатньо, щоб поставивши економічну владу під контроль влади політичної, унеможливити твердження марксизму щодо домінування багатства над демократією. В цьому плані заслуговують на увагу приклади відсторонення політиків від влади, які порушували норми суспільної моралі та бюджетні правила в демократичних

країнах. Наведемо відповідні приклади щодо окремих демократичних країн, розкрили засоби масової інформації.

Велика Британія. 2004 року британський міністр внутрішніх справ Девід Бланкітт подав у відставку. Як з'ясувалося, він скористався службовим становищем, щоб прискорити видачу візи гувернантці своєї экс-подруги. У пресу потрапила переписка з чиновниками імміграційної служби. Крамольною визнали таку фразу: «Я не прошу ніяких переваг, просто зробіть це трохи швидше».

Німеччина. Колишньому міністрові фінансів Німеччини Вольфгангу Шойбле пророкували й канцлерську посаду, і президентську. Але так і не склалося. Не останньою чергою через скандальні плями в біографії. 1998 року він очолив Християнсько-демократичний союз Німеччини. Ще 1991-го стояв на чолі коаліції своєї партії з Християнським соціальним союзом Баварії. Але 1999-го за ініціативою політичних конкурентів почалося розслідування фінансування ХДС під час федеральних виборів 1998 року. З'ясувалося, що партія має цілу мережу таємних рахунків, на які свого часу переводили мільйони німецьких марок. На ці гроші не було жодної звітності. 2000 року Вольфганг Шойбле пішов зі своїх посад. Але до великої політики невдовзі повернувся: очолював у 2005-2009 роках Міністерство внутрішніх справ. Скандал із фінансуванням ХДС зачепив і Гельмута Коля, хоч на той момент він уже й не був федеральним канцлером. Той заявив, що дав обіцянку донорам партії не розголошувати їхніх імен. Однак це суперечило ним самим підписаному Закону «Про політичні партії».

Фінляндія. Міністра закордонних справ Фінляндії Ілька Канерву відправили у відставку 2008 року після того, як уся країна дізналася, що у вільний від дипломатичної служби час він шле сотні sms стриптизерці. Впродовж місяця таких нарахували 200. Політик заявив, що ці повідомлення мали діловий характер. Громадська реакція була непримиренною.

Швеція. 2010 року шведський міністр у справах ринку праці Свен Отто Літторін залишив свою посаду, як він пояснив, «через родинні обставини». Політик розлучався з дружиною. Вечірня газета заявила, що Літторін вирішив покинути уряд після того, як журналіст поставив йому запитання: «Чи правда, що ви купили сексуальні послуги 2006 року?» Згодом політик частково зізнався в гріхові. «Так, я вів у Інтернеті розмови про секс із незнайомими жінками, але ніколи не купував послуг повій».

Крім наведених прикладів існує багато випадків звільнення з посад державних функціонерів через використання службового транспорту в особистих цілях, через не повне відображення своїх доходів та членів своїх родин у податкових деклараціях, через виведення коштів в офшори тощо.

Важливу роль у викритті подібних негативних фактів відіграли ЗМІ, чого поки не вистачає у їх діяльності в Україні.

4.4. Досвід демократичних країн щодо ефективного використання бюджетних коштів на місцях

Практика демократичних країн показує, що в них суворо дотримуються прозорого використання бюджетних коштів. Про це свідчать вищенаведені приклади. Крім того, ефективність використання бюджетних коштів є достатньо високою, коли ними розпоряджаються на місцях, про що свідчить досвід США, інших демократичних країн. Для США взагалі характерно уміння розв'язувати більшість проблем на місцевому рівні. Федеральний центр повністю довірив штатам упорядкування життя на місцях (вища освіта, професійна освіта, інфраструктура штатів тощо), а ті, у свою чергу, надали чималу свободу містам і містечкам. Вони спрямовують свої кошти на економічний та культурний розвиток регіону, боротьбу з безробіттям та жебрацтвом, будівництво об'єктів інфраструктури, транспорт, освіту, утилізацію сміття, екологію, охорону здоров'я та безпеку тощо. До компетенції органів самоврядування належить і організація виборів. Важливо, щоб ці кошти витрачалися ефективно. Система управління у містах США не має єдиного стандарту, кожне місто визначає свою форму правління. Це пояснюється тим, що міста відрізняються за кількістю населення. Зокрема, Нью-Йорк має шість районів, які незалежно формують свої органи виконавчої влади. Втім більшість американських міст мають наступну структуру управління. У них обирають мера міста і комісарів (від п'яти до семи осіб), які мають бути жителями міста. Мер наймає менеджера міста – професіонала, який забезпечує функціонування міста, маючи у підпорядкуванні всі міські служби. Мер працює весь день і головує в раді міста. Комісари роблять призначення у різні агентства, комітети і правління міста, до складу яких може увійти будь-який мешканець. Для цього бажаючі подають резюме, і комісари потім визначають, чи може людина, наприклад, очолити бюро з планування.

Комісари спочатку визначають потреби міста. Оцінюються надходження податку з продажу товарів. До речі, місцева влада часто надає в оренду парк на проведення шлюбу чи якогось публічного заходу. І кошти йдуть до бюджету. Також до надходжень можна зарахувати плату компаній – спонсорів бейсбольних матчів за дозвіл розмістити рекламний щит (однак це не стосується федеральних доріг, де діє юрисдикція держави). Потім здійснюється оцінка приватної і корпоративної власності. І після цього влада міста надсилає мешканцям повідомлення, в якому вказується величина податків, включаючи

податок на приватну власність (на нерухомість). Слід зазначити, що податок на приватну власність повністю призначено для використання місцевим органам влади. Його величина коливається і становить від 5 до 15,5 долара на 1000 доларів вартості будинку. Перед підготовкою бюджету спеціальна організація оцінює, скільки власності у місті, й потім визначає величину податку. Характерно, що переоцінка чи збільшення вартості не може перевищувати три відсотки на рік. Громадяни мають право оскаржувати оцінку вартості приватної власності. Ці підходи до оподаткування житлової нерухомості було б доцільним використати й в Україні, де поки до уваги беруться квадратні метри.

Доходи американського міста можуть збільшуватися, якщо місцеве населення вважатиме за необхідне збільшити прибутковий податок чи податок на нерухомість, щоб реалізувати конкретний проєкт. Якщо у міста немає грошей, скажімо, для проєкту з будівництва школи, то міська влада може вийти з ініціативою взяти гроші в банку, а населення на референдумі погоджується збільшити податок, щоб виплатити цю суму за 20 років. Місцева влада може отримувати гроші з федерального бюджету, наприклад, на реалізацію федерального закону щодо облаштування тротуарів. Крім цього, місцеві органи влади можуть розраховувати на повернення федеральною владою частини податку на бензин. Для деяких штатів сума відшкодування може сягати 50 відсотків.

У Швеції на місцевому рівні (на рівні комун) практично вирішуються всі питання життєзабезпечення громадян. За комунами закріплені соціальні функції місцевого значення: надання комунальних послуг, дошкільні заклади, шкільна освіта, соціальна допомога пенсіонерам, людям похилого віку, інвалідам. Крім того, комуни вирішують екологічні, земельні та інші питання. У шведському законодавстві закріплене повноваження місцевого самоврядування на отримання прибуткового податку з громадян до місцевого бюджету, водночас комунам надано право самостійно встановлювати ставку податку на прибуток громадян. Отже, існує фундамент їхньої самостійності й основний інструмент демократії на місцях. Якщо врахувати, що членство в комуні для мешканців регіонів обов'язкове, то вони просто надають кошти на забезпечення власних соціальних потреб і громадяни вимагають належного виконання обов'язків місцевими органами самоврядування. Так само до всіх місцевих бюджетів надходить оплата за комунальні послуги. Ті місцеві бюджети, які не в змозі профінансувати свої витрати, отримують фінансову допомогу.

Будучи співтовариствами спільно проживаючих громадян, муніципальні утворення в Швейцарії, разом із завданнями, які вони вирішують, наділяються також значною мірою повноваженнями, що знаходяться в інших країнах у винятковому веденні держави, як, наприклад, початкова шкільна освіта,

соціальне забезпечення і медичне обслуговування. Не дивлячись на те, що завдання розв'язуються під загальним спостереженням державних органів і за фінансовою підтримкою держави, покриття відповідних витрат в основному є справою муніципальних органів. Звідси необхідність підключити муніципальні утворення до пошуку фінансових джерел. Тому у Швейцарії функціональна автономія муніципальних утворень і їх фіскальна самостійність нероздільні. Хоча швейцарський податковий федералізм і обмежений уніфікованим законом про прямі податки, проте ця уніфікація торкається основних принципів встановлення податків і їх стягування.

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 %. До подібного треба прагнути і в Україні, де ситуація в останні роки покращується, чому сприяло створення об'єднаних територіальних громад.

Загалом, практика багатьох демократичних країн показує, що чим більше прав у використанні місцевих бюджетів мають територіальні громади, тим менше корупції в суспільстві. Тому укрупнення територіальних громад та розширення їх бюджетних прав в Україні відповідає практиці демократичних країн.

Контрольні запитання

1. В чому полягає парадокс Ерроу?
2. В чому полягає зміст представницької демократії?
3. Які необхідно провести парадигмальні зміни у бюджетній політиці України, щоб наша країна вийшла з кризи?
4. Що розуміється під ідеалом мінімальної держави?
5. Чому буржуазним демократіям так і не вдалося повністю відмовитись ні від бюджетних дефіцитів, ні від державного боргу?
6. Чому в свій час пішов з посади колишній міністр фінансів Німеччини Вольфганг Шойбле, якому пророкували й канцлерську посаду, і президентську?

ТЕСТИ

1. Вивчення процесу прийняття бюджетних рішень відповідно до вчень традиційної фінансової науки так чи інакше пов'язане з такими народногосподарськими цілями, як:
 - а) економічне зростання;
 - б) цінова стабільність;

- в) повна зайнятість;
- г) всі відповіді правильні.

2. Вставте пропущену цифру. За результатами дослідження Нобелівського лауреата Е. Дітона, середньостатистичній американській родині з чотирьох осіб в 2008-2009 рр. для відчуття щастя було потрібно близько_____ тис. дол.

- а) 15;
- б) 35;
- в) 75;
- г) 175.

3. При розрахунку оптимальної бази оподаткування в демократичних країнах до неї відносять:

- а) доходи громадян і юридичних осіб;
- б) майно громадян і юридичних осіб;
- в) рівень споживання громадян;
- г) всі відповіді правильні.

4. Наслідками перерозподілу ВВП у демократичних країнах є:

- а) досягнення політичної рівноваги;
- б) досягнення ринкової рівноваги;
- в) досягнення ефективного перерозподілу доходів;
- г) всі відповіді правильні.

5. Вставте пропущене слово. Кількість публічних благ, яких потребує те чи інше суспільство, залежить від використовуваних у ньому правил _____ .

- а) покарання;
- б) голосування;
- в) бюджетування;
- г) оподаткування.

6. Податкова система – це сукупність:

- а) податків, зборів і платежів;
- б) принципів та методів установаження, зміни чи скасування податків;
- в) дій, що забезпечують сплату, контроль і відповідальність за порушення податкового законодавства;
- г) всі відповіді правильні.

7. У демократичних країнах існує багато випадків звільнення з посад державних функціонерів через:

- а) використання службового транспорту в особистих цілях;
- б) через не повне відображення своїх доходів та членів своїх родин у податкових деклараціях;
- в) через виведення коштів в офшори;
- г) всі відповіді правильні.

ТЕМА 5. ПРИНЦИПИ ОПОДАТКУВАННЯ ТА ПОДАТКОВІ ВІДНОСИНИ У ДЕМОКРАТИЧНИХ КРАЇНАХ

5.1. Визначення принципів оподаткування традиційною фінансовою наукою

5.2. Визначення принципів оподаткування сучасною фінансовою наукою.

5.3. Взаємозв'язок оподаткування з ефективністю

5.4. Взаємозв'язок оподаткування з справедливістю

Контрольні запитання

Тести

5.1. Визначення принципів оподаткування традиційною фінансовою наукою

Для удосконалення податкових систем необхідно визначити принципи оподаткування. Традиційна фінансова наука розглядає принципи оподаткування як критерії раціонального оподаткування, реалізація яких забезпечує досягнення певних екзогенних цілей. Аналізу нормативних принципів оподаткування традиційна фінансова наука приділяла увагу з моменту свого зародження. У цьому контексті насамперед слід назвати праці: У. Петті, А. Сміта, Д. Рікардо, Дж. С. Мілля, А. Вагнера та інших вчених. Класичними є принципи оподаткування, сформовані А. Смітом (принципи етичного і організаційно-технічного характеру): 1) податки повинні бути зрозумілими і посильними для платника податків; 2) витрати на збір податків повинні бути мінімальними; 3) повинні бути визначені чіткі терміни збору податків; 4) податки повинні бути справедливими. Принципи оподаткування А. Сміта в наступні роки були доповнені принципами фіскальної достатності А. Вагнера. На його думку, враховуючи важливість державних фінансів і необхідність фінансового забезпечення їх використання, фіскальні принципи достатності та еластичності треба поставити на перше місце. В той же час А. Сміт та його послідовники вважали найголовнішим принципом оподаткування

принцип справедливості: хто більше заробляє, той і більше платить. Цей принцип і до сьогодні багато вчених вважають одним із головних. Разом з тим, лауреат Нобелівської премії з економіки Джозеф Стігліц вважає, що основним принципом оподаткування є принцип економічної ефективності. Тому до сьогодні між прихильниками цих двох тверджень йдуть нескінченні дискусії, які ускладнюють політикам приймати оптимальне рішення щодо оподаткування на тій чи іншій стадії економічного розвитку країни. Подібна ситуація склалася в Україні й в 2023 р., коли одна група економістів та політиків виступає за суттєве зменшення податків, а друга – за повернення до тієї податкової системи яка була у нашій країні до 2022 р.

Важливо також знайти оптимальну модель розподілу податкових надходжень між регіонами країни, інакше можна отримати відцентрові настрої і тенденції. Подібне зараз характерне для Шотландії у Великій Британії, для Країни Басків та Каталонії в Іспанії, для Фландрії в Бельгії тощо. Щоб зменшити подібні настрої, у травні 1999 року разом із створенням Шотландського парламенту, Шотландії були передані деякі повноваження, які стали сферою дії цього парламенту і органів виконавчої влади. Також парламент отримав право змінювати ставки оподаткування на території Шотландії. У 1998 році Парламент Великої Британії прийняв закон про управління Уельсом, що передбачив створення в Уельсі Національної Асамблеї. Вона не володіє, на відміну від Парламенту Шотландії, повним правом законодавства, а може лише вносити деякі поправки в закони, прийняті Парламентом країни. Асамблея Північної Ірландії наділена правом законотворчості в наступних областях: зайнятість, підготовка кадрів, освіта, охорона здоров'я, навколишнє середовище, культура, мистецтво, сільське господарство, торгівля, розвиток сільських регіонів, внутрішні і зовнішні інвестиції. Водночас, багато жителів Північної Ірландії виступають проти встановлення кордонів між нею та Ірландською Республікою відповідно до умов Брекзиту (умов виходу Великої Британії з ЄС). Крім того, правляча партія Шотландії виступає за проведення чергового референдуму за незалежність та вступу до ЄС, оскільки Велика Британія вийшла з цієї організації.

До 2009 р. в Іспанії ряд регіонів мали додаткові повноваження щодо збору та використання податків на своїй території, що якимось влаштувало Каталонію та ряд інших заможних регіонів. Але у 2009-2012 рр. уряд Іспанії перейшов до нової моделі перерозподілу від автономій з високим рівнем доходу на душу населення до регіонів з низькими доходами (до розвинутих регіонів відносяться: Мадрид, Каталонія, Наварра, Країна Басків). 75 % всіх державних коштів регіонам тепер розподіляються відповідно до демографічних показників, з урахуванням змін, що відбулися в 1999-2009 рр. Інші 25 % коштів

розподіляються виходячи з частки населення конкретного регіону у загальній чисельності населення Іспанії та з кількості громадян непрацездатного віку (молодше 16 р. та старше 64 р.), що проживають на території регіону. Крім того, тепер регіони можуть залишати у себе половину податків на доходи фізичних осіб (замість 33 % раніше). Половину доходів від ПДВ також дозволяється залишати в регіоні (раніше було 35 %). Акцизи регіони залишають у себе в розмірі 58 % (раніше було 40 %). Цей порядок не влаштовує насамперед владу Каталонії, оскільки вона тепер змушена віддавати у фонд солідарності понад 7 % ВВП регіону. Це призвело до проведення референдуму про відділення Каталонії від Іспанії, але центральний уряд не дав цього зробити.

Досвід Німеччини свідчить, що в основі міжбюджетних відносин повинен лежати розподіл частини ПДВ між розвинутими та менш розвинутими регіонами, на що важливо звернути увагу і в Україні. Польський досвід говорить про те, що розподіл податкових надходжень між розвинутими та дотаційними регіонами базуються на врахуванні рівня доходів на душу населення в різних регіонах, що також важливо використати в Україні. Але при цьому треба враховувати рівень розвитку територіальних громад в часі.

5.2. Визначення принципів оподаткування сучасною фінансовою наукою

В сучасній фінансовій науці виділяється 4 групи нормативних принципів оподаткування: 1) фіскальні; 2) політико-економічні; 3) соціально-етичні; 4) організаційно-технічні. Фіскальні принципи оподаткування включають в себе: принцип фіскальної достатності; принцип еластичності оподаткування. Принцип фіскальної достатності полягає в наступному: якщо платники податків дали згоду на виробництво певних суспільних благ, то податкові платежі мають бути достатніми для виробництва цих благ. Недоліком цього принципу є можливість зростання необґрунтованих державних видатків і, відповідно, податкового тягара. Крім того, з появою глобальних суспільних благ, виникає необхідність їх фінансування всіма країнами світу. Про це засвідчила, насамперед, практика подолання наслідків пандемії коронавірусу в 2020-2021 р. Принцип еластичності оподаткування трактується наступним чином. Еластичність податків – це їх здатність адекватно реагувати на зміну економічних фаз ділового циклу. Так, в умовах піднесення і зростання доходів автоматично зростають і податкові платежі. Натомість, в умовах, спаду, коли зменшуються доходи, зменшуються й податкові платежі.

Політико-економічні принципи оподаткування включають: 1) принцип економічної ефективності; 2) принцип нейтральності; 3) деформуючий

принцип. Основою цих принципів є принцип економічної ефективності податків. Відповідно до цього принципу податки не повинні перешкоджати ефективному розподілу ресурсів. Цей принцип розглядається в двох аспектах: 1) з позиції впливу податків на алокацію ресурсів за межами приватного сектору; з позиції впливу податків на алокацію ресурсів в суспільному секторі. Нейтральність податків полягає в тому, що вони не впливають на рішення платників щодо вибору найбільш ефективних варіантів розподілу та використання ресурсів. Проблемою є те, що таких податків на практиці використовується дуже мало (приклад – податки, які залежать від віку, статі платника податків тощо. До них належать і податок на необроблену землю). До деформуючих податків відносять ті податки, які змушують платників податків вибирати ті алокаційні рішення, які відрізняються від рішень, прийнятих за відсутності податку. До них сьогодні відносяться практично всі види податків.

Соціально-етичні принципи в оподаткуванні включають: 1) принцип справедливості; 2) принцип рівності (горизонтальна і вертикальна); 3) принцип платоспроможності; 4) принцип еквівалентності. Принцип справедливості означає залучення всіх платоспроможних осіб до сплати податків та рівності всіх громадян, як платників податків, перед законом. Диференціація податків повинна відповідати ustalеним у даному суспільстві уявленням про справедливість. Для більшості країн це реалізується в принципі: хто більше заробляє, той більше платить податків. Ця закономірність характерна для суспільної свідомості і в Україні, але поки у нас домінує одна ставка оподаткування фізичних осіб у розмірі 18 % (плюс 1,5 % військового збору).

Виділяють два види рівності: 1) горизонтальна рівність: платники з однаковими доходами чи рівнем споживання сплачують рівні податки; 2) вертикальна рівність: платники з неоднаковим рівнем доходів платять різні податки у відповідності до критерію справедливості (більші доходи – більші податки, менші доходи – менші податки). Критерій справедливості в різних суспільствах залежить від багатьох чинників, в першу чергу від матеріального стану в суспільстві. Чим суспільство заможніше, тим відносно невеликі податки на багатих, і навпаки.

Організаційно-технічні принципи оподаткування

Суть цих принципів полягає у мінімізації витрат на стягнення податків. Ці витрати називаються адміністративними і поділяються на прямі і непрямі. Прямі адміністративні витрати на стягнення податків – це витрати на утримання органів, що здійснюють адміністрування податків тощо. Непрямі адміністративні витрати – це витрати платників податків (витрати часу і коштів на ведення обліку та подання податкової звітності, сплату штрафів тощо).

Адміністративні витрати залежать від наступних чинників:

- 1) від видів податків, що входять до складу податкової системи;
- 2) від диференціації податкових ставок;
- 3) від наявності пільг та інших податкових преференцій;
- 4) від складності і непрозорості податкового законодавства;
- 5) від нестабільності податкового законодавства;
- 6) від диференційованого застосування податкового законодавства до різних платників податків.

5.3. Взаємозв'язок оподаткування з ефективністю

Аналіз впливу податків на ефективність включає такі складові:

1. Вплив податку на добробут (безпосередньо і опосередковано). При цьому треба враховувати ефект доходу і ефект заміщення. Ефект доходу полягає у зміні реального доходу платника податку внаслідок сплати податків. Ефект заміщення – це підвищення цін на товари, які оподатковуються, порівняно з іншими товарами, які не оподатковуються. Відповідно, перші товари (чи види діяльності) заміщуються другими, які не оподатковуються.

2. Ефект доходу створює будь-який податок, а ефект заміщення – ні (цього не створюють нормальні податки – податки з урахуванням статі, віку...)

3. Використання в суспільстві деформуючих податків призводить до втрати ефективності (або – до надлишкового податкового тягаря). Під втратою ефективності розуміється надлишкове зниження добробуту платника податку понад те, що викликане втратою доходу внаслідок сплати податку.

Згідно з кривою А. Лаффера сума сплачених податків не повинна перевищувати 40 % податкової бази. Цю величину встановив американський економіст, лауреат Нобелівської премії з економіки А. Лаффер, який емпіричним шляхом довів, що при збільшенні рівня оподаткування доходів фізичних та юридичних осіб понад 40 % доходи бюджету починають зменшуватися. Цей показник вважається одним із основних індикаторів податкової безпеки у всьому світі, хоча ряд експертів стверджують, що сьогодні його дія має певні особливості. Зокрема, в умовах побудови інноваційної економіки рівень оподаткування юридичних осіб не може перевищувати 30 % від прибутку, щоб стимулювати вкладення коштів в нові технології. Водночас, рівень оподаткування фізичних осіб може перевищувати 40 % та досягати 50 % від доходу, оскільки з другої половини ХХ століття рівень доходів громадян зріс у більшості країн світу. У деяких розвинутих країнах ліві та соціалістичні сили при владі пробували підвищити рівень прибуткового податку з громадян навіть до більше 50 %, що призводило до

масової міграції з цих країн високооплачуваних категорій населення. Цей феномен отримав назву ефекту Депардье за прізвищем відомого французького актора Жерара Депардье. Коли французький президент-соціаліст Ф. Олланд підняв податок на доходи громадян, які заробляють більше 1 млн євро в рік, до 75 %, цей актор відмовився від французького громадянства та перейшов у російське громадянство, де ставка прибуткового податку з доходів громадян складає 13 %. Пізніше, він відмовився від нього та переїхав жити до Бельгії, у прикордонний район з Францією, де ставка податку на доходи артистів складає 15 %. Тому новий президент Франції – Е. Макрон – був змушений зменшити вказаний податок. У більшості постсоціалістичних країн значним є ухилення від сплати податку на доходи громадян. Все це вимагає від держави пошуку форм удосконалення податкової системи, щоб мінімізувати втрати бюджету від схем ухилення від прибуткового оподаткування.

З 2014 р. йде поступове поліпшення змісту Податкового кодексу України, але це поки не влаштовує бізнес. Серед позитивів останнього є зменшення Єдиного соціального внеску (ЄСВ) з 41 до 22 % від фонду плати праці підприємств. В Україні пропонується заміна податку на прибуток підприємств податком на виведений капітал (за прикладом Естонії та кількох інших невеликих країн), але проти цього виступає значна частина урядовців, експертів та представники МВФ. Причина полягає в тому, що в перший рік введення цього податку державний бюджет України може втратити близько 40 млрд грн, а на другий рік – ще 30 млрд грн, а перекрити ці втрати поки нічим. Особливо це стосується фінансової ситуації в 2022-2023 рр., коли Росія веде війну проти України.

Ряд українських вчених рекомендують після закінчення війни зменшити ставки ПДФО, ПНП та ПДВ до 10 %, ліквідувати ЄСВ, водночас ставку військового збору збільшити до 3 %. На їх думку, тільки така радикальна реформа виведе український бізнес з тіні та з офшорів. Водночас, більшість українських економістів та МВФ виступає проти подібної реформи, оскільки автори не навели розрахунків, де взяти кілька сотень мільярдів гривень для наповнення бюджету та соціальних фондів в результаті такого різкого зниження ставок податків. Надія на те, що весь бізнес вийде з тіні і буде платити низькі податки, тим самим розшириться база оподаткування та збільшаться доходи держави, практикою різкого зменшення ЄСВ у попередні роки не підтвердилася. У Пенсійному фонді утворився великий дефіцит, який компенсується трансфертами з Державного бюджету України.

5.4. Взаємозв'язок оподаткування з справедливістю

При врахуванні принципу соціальної справедливості при побудові податкової системи необхідно з'ясувати, які податки: пропорційні, прогресивні чи регресивні – найкраще відповідають вимогам вертикальної рівності. При цьому важливо врахувати принцип платоспроможності платника податку. Зокрема, Дж. С. Мілль вважав, що необхідно виводити з-під оподаткування доходів платника ті доходи, які необхідні йому для придбання ним предметів першої необхідності (неоподаткований мінімум доходів), і про пропорційне обкладення решти доходів. Тобто, податки повинні вести до втрати однакової частки добробуту, тобто становити «однакову жертву» для кожного платника. Разом з тим, аналіз такого підходу, дозволив багатьом вченим зробити наступний висновок: з вищих доходів повинні утримуватися більші суми податків.

Дослідження чинників, що впливають на рівень граничної згоди на оплату суспільних благ, дозволило визначити умови, за яких доцільно встановлювати той чи інший податковий режим:

1) якщо держава пропонує суспільні блага, еластичність попиту на які за доходом вище за цінову еластичність, то принципові еквівалентності відповідатиме прогресивний податок (більше дохід – більше ставка);

2) якщо рівень еластичності попиту на суспільні блага за доходом подібний до рівня його еластичності за податковою ціною, то принципу еквівалентності відповідатиме пропорційний податок (одна ставка для всіх доходів);

3) якщо держава надає блага, еластичність яких за доходами нижча від їх еластичності за податковою ціною (наприклад, блага низької якості), для їх фінансування можуть застосовуватися регресивні податки (чим більше дохід, тим менші податки).

Одним із методів дотримання справедливості при розподілі ВВП країни є введення прогресивної системи оподаткування, відповідно до якої більші податки сплачує той, хто більше заробляє. Зокрема, в США довгий час існували три основні податкові ставки (15%, 28%, 33%). При Президенті Б. Обамі їх діапазон було розширено: від 10 до 39,6 %. З 2018 р. (при Президенті Д. Трампі) їх діапазон було трохи зменшено: з 12 до 35 %. В Німеччині прибутковий податок включає два види податку: податок на заробітну плату і податок з капіталу. Мінімальна ставка прибуткового податку – 14 %, максимальна – 45 % (до 1990 р. вона складала 56 %). Ставка податку на доходи з капіталу – 25 %. У Великій Британії залежно від доходів використовують три ставки прибуткового податку: 20 %, 25 %, 40 %. В Італії ставки прибуткового податку з громадян

становлять (в залежності від доходів): 23 %, 33 %, 39 %, 43 %. У Франції при президенті Ф. Олланді була введена максимальна ставка оподаткування в розмірі 75 % при доходах більше 1 млн євро. Це викликало масову міграцію топ-менеджерів провідних компаній і банків до Великої Британії, де цей податок був значно меншим. Тому новий президент Франції Е. Макрон був змушений зменшити цю ставку до 44 %, оскільки провідні компанії світу та фінансові структури, розташовані у цій країні почали виводити ці структури з країни. Загалом, у більшості демократичних країн існує прогресивна система оподаткування, що краще відповідає принципу справедливості. В Україні поки ж використовується єдина ставка ПДФО для всіх платників податку, що порушує принцип справедливості.

У більшості постсоціалістичних країн реформа із запровадження єдиних ставок прибуткового податку вважалась тимчасовою, щоб зменшити рівень тіньової економіки у цих країнах. Країни Балтії повернулися до прогресивних ставок прибуткового податку у 2018-2019 рр. Подібне відбулося майже з усіма постсоціалістичними економіками, що здійснили другу хвилю реформ (Грузія, Румунія, Словаччина). Натомість у Болгарії до сьогодні існує єдина ставка прибуткового податку та податку на прибуток підприємств у розмірі 10 %. За допомогою подібної реформи в країні було досягнуто бажаної мети розширення податкової бази шляхом обмеження розміру неформальної економіки. Подібне пропонується й для України після завершення війни групою економістів на чолі з заступником голови Офісу Президента Р. Шурмою.

Відомий французький економіст Т. Пікетті у своєму бестселері «Капітал у XXI столітті» (2015 р.) пропонує для забезпечення справедливості ввести прогресивний світовий податок на капітал, поєднаний із дуже високим рівнем міжнародної фінансової прозорості. Він би міг стати, на його думку, одним із способів контролю небезпечної динаміки концентрації світового капіталу й запобігання розвитку спіралі нерівності. Не дивлячись на утопічність цієї ідеї в сучасних умовах, у майбутньому, коли країни будуть надавати одна одній всю інформацію про доходи іноземців, можна було б запровадити шкалу податків, застосовну до будь-якого багатства в усьому світі.

Наприкінці вересня 2022 р. відбулася вже четверта податкова конференція Світового банку. Лейтмотивом для дискусії вже не перший рік є стурбованість провідних вчених світу щодо зростання нерівності за доходами і майном між країнами і в межах окремих країн протягом останніх десятиліть. Основним предметом для обговорення була необхідність удосконалення системи оподаткування громадян з надзвичайно високими доходами, включаючи податок на багатство. Серед основних факторів зростання нерівності, як правило, називають століття існування офшорів, глобалізацію,

постійно зростаючий рівень податкової конкуренції, що породжує так званий ефект «гонки до низу» в ставках оподаткування, насамперед в корпоративних податках.

Міжнародне об'єднання Oxfam, яке займається проблемами бідності, зазначає, що десятиліття зниження податків для найбагатших людей та корпорацій спричинили нерівність: найбідніші люди у багатьох країнах сплачують вищі податки, ніж мільярдери. За останні 40 років уряди Африки, Азії, Європи та Америки знизили ставки прибуткового податку для найбагатших. У той же час вони підвищили податки на товари та послуги, які непропорційно лягають на найбідніші верстви населення. Протягом останнього десятиліття 1 % найбагатших заволоділи приблизно половиною всіх нових багатств. За два роки (2021-2022 рр.) 63 % усіх нових багатств світу опинилися в руках одного відсотка найбагатших. В Oxfam вважають, що щорічний податок на багатство до 5 % на мультимільйонерів та мільярдерів у всьому світі може зібрати 1,7 трлн дол США на рік. Цього достатньо, щоб вивести з бідності 2 млрд людей.

В Україні, на жаль, не завжди дотримуються принципу справедливості не тільки в оподаткуванні доходів громадян, але й при використанні доходів, отриманих державою від збору податків. Це провокує як окремих громадян, так й бізнес приховувати свої доходи від оподаткування. Так, на початку лютого 2011 року Верховна Рада позбавила повноважень дев'ятьох народних обранців, які впродовж року поєднували своє депутатство із роботою у виконавчих органах, що суперечило Конституції. Ці нардепи обходилися державі щонайменше у 2-3 млн. грн. Сумісники прогулювали пленарні засідання, передавали постійно картки для голосування й, на думку багатьох колег, банально наживалися за рахунок бюджету. Зокрема, частина їх користувалася й депутатськими пільгами, і привілеями високих держслужбовців. Ідеться про транспорт, відпочинок у спеціальних санаторіях і штат особистих помічників. Можливо, деякі народні обранці примудрялися й зарплату отримувати відразу в двох місцях.

Є багато прикладів, коли керівництво українських державних структур витрачає значні публічні кошти на придбання дорогих автомобілів, проведення різного роду святкувань тощо. Так, 7 вересня 2010 року, за інформацією українських ЗМІ, МВС закупило один легковий Subaru Outback, 10 автівок SsangYong Action та ще 10 машин Toyota Camry. Придбано їх було в ТОВ «Український автомобільний холдинг» на суму 345 тис грн та в ІП «ТД «Автоцентр Харків» на 533250 грн. Ще раніше управління ДАІ в Київській області купило Cadillac Escalade майже за 1 млн грн. Крім того, держпідприємство «Інформаційний центр», належне до структури Міністерства

юстиції, 3 серпня 2010 р. поповнило свій автопарк Mercedes за ціною 1,11 млн грн. За різними оцінками, в 2010 р. автопарк найвищих держорганів коштував понад 5 млрд дол США. 10 вересня 2010-го року в київському Палаці «Україна» відзначали День працівника нафтової, газової та нафтопереробної промисловості. Окрім офіційних осіб свято забезпечували: зірки російської та української естради, відомий оперний співак Володимир Гришко, трупа Національного заслуженого академічного ансамблю танцю ім. Павла Вірського. Весь захід тривав чотири з половиною години й з урахуванням гонорарів митців мав обійтися як мінімум у 200 тис дол США. Невідомо, хто оплатив це святкування, й чи заплатили митці податки з гонорарів. Враховуючи неналежний рівень фінансування соціальної сфери, подібні витрати коштів платників податків в Україні є, як мінімум, дискусійними, чого не дозволяється в демократичних країнах. З іншого боку, це провокує втечу від сплати податків сумлінних платників податків.

Контрольні запитання

1. Які нормативні принципи оподаткування ви знаєте?
2. В чому полягає принцип горизонтальної рівності в оподаткуванні?
3. В чому полягає принцип вертикальної рівності в оподаткуванні?
4. Які соціально-етичні принципи оподаткування ви знаєте?
5. В чому полягає взаємозв'язок оподаткування та ефективності?
6. В чому полягає взаємозв'язок оподаткування та справедливості?

ТЕСТИ

1. Уставте пропущені слова. У сучасній фінансовій науці виділяється чотири групи нормативних принципів оподаткування: 1) фіскальні; 2) політико-економічні; 3) соціально-етичні; 4) _____:
 - а) організаційно-технічні;
 - б) політико-правові;
 - в) економіко-правові;
 - г) нормативні.
2. Уставте пропущені слова. До соціально-етичних принципів в оподаткуванні відносять: 1) принцип справедливості; 2) принцип рівності (горизонтальна й вертикальна); 3) принцип платоспроможності, 4) _____:
 - а) принцип еквівалентності;
 - б) принцип достатності;
 - в) принцип прогресивності;
 - г) принцип регресивності.

3. Уставте пропущене слово. При врахуванні принципу соціальної справедливості під час побудови податкової системи потрібно з'ясувати, які податки – пропорційні, прогресивні чи _____ – найкраще відповідають вимогам вертикальної рівності:

- а) лінійні;
- б) регресивні;
- в) фіксовані;
- г) зрівняльні.

4. Сучасні принципи оподаткування відбивають:

- а) темпи зростання прямих і непрямих податків;
- б) розподіл компетенції між органами влади на центральному й місцевому рівнях;
- в) економічний і політичний стан країни;
- г) всі відповіді правильні.

5. Відмінності в рівні оподаткування різних країн пов'язані з:

- а) традиціями оподаткування;
- б) моделлю ринкової економіки;
- в) еволюцією структури податкової системи;
- г) всі відповіді правильні.

6. Вставте пропущену цифру. В Україні ставка податку на доходи фізичних осіб (ПДФО) складає _____ % незалежно від доходу.

- а) 15;
- б) 18;
- в) 25;
- г) 40.

ТЕМА 6. ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ ТЕОРІЙ ОПОДАТКУВАННЯ

6.1. Три концептуальні моделі оподаткування, що характеризують поведінку уряду в умовах різних обмежень

6.2. Теорії оподаткування, висунуті представниками економіки добробуту

6.3. Оптимальне оподаткування благ та теорія еволюційного оподаткування

6.4. Пояснення причин ухилення від податків та мінімізації цього явища в різних економічних теоріях.

Контрольні запитання

Тести

6.1. Три концептуальні моделі оподаткування, що характеризують поведінку уряду в умовах різних обмежень

А. Теорія Левіафан-оподаткування

Теорія Левіафан-оподаткування пов'язана з припущенням, що максимізуючи бюджет податковим методом, уряд не підлягає жодним обмеженням (окрім мінімальних рамок правової держави). Водночас для платників податків ця теорія передбачає систему жорстких обмежень. Такі альтернативи, як приховування доходів, переміщення діяльності в тіньову економіку або за кордон, для них не існують.

У моделі Левіафан-держави, де влада зосереджена в руках політиків і бюрократії, податки розглядаються як доходи агентів держави; тобто вони є безповоротними для платників податків. Тому, в таких умовах, багато платників намагаються уникати сплати будь-яких податків. Подібна система побудована в ряді пострадянських країн, зокрема і в Україні. У цих країнах держава старається збільшити податки, щоб збільшити державні видатки, які не завжди ефективно використовуються. Звідси – розвиток тіньової економіки та масове виведення коштів в офшори.

Б. Теорія демократичного оподаткування

Відповідно до теорії демократичного оподаткування структура податків має бути закріплена в Конституції, а рівень оподаткування – визначатися виборцями в ході поточного політичного процесу. Виборці безпосередньо чи через референдум приймають рішення про найвагоміші державні видатки та податки. Тому уряд наділений незначним діапазоном свободи дій у сфері бюджету. До цієї моделі можна віднести ситуацію з публічними фінансами в Швейцарії та, певною мірою, в США та Канаді.

Особливості системи оподаткування в Швейцарії.

У Швейцарії система оподаткування має найбільш раціональну форму, що враховує інтереси всіх прошарків суспільства. Рівень податків в Швейцарії визначають самі громадяни і платники податків шляхом прямої демократичної процедури, ухвалюючи рішення більшістю голосів. Водночас, подібну модель не можна прямо переносити на інші країни. Постійно виражається сумнів в тому, що такі складні питання, як питання оподаткування, можуть бути безпосередньо надані самим платникам податків. І справді, встановлення податкових ставок на всіх рівнях державної організації більшістю голосів припускає, що податкова шкала не повинна бути дуже прогресивною, оскільки інакше виявиться можливим демократичне пригноблення платників податків з вищими доходами, що завершується в кінці кінців їх вигнанням. Пряме голосування працює тільки тоді, коли і відповідальність є безпосередньою, такою,

що стосується також всіх. Конкуруючі податкові системи і поділ прямих податків по трьох сферах: конфедерації, кантону і муніципальної одиниці породили в Швейцарії експериментальне поле, що сполучає відносно низькі податки з хорошою соціальною інфраструктурою. Конкуренція в податковій сфері має наступні наслідки. По-перше, в Швейцарії платники податків голосують ногами, тобто найбільш спроможні з них переміщуються по країні, по-друге, країна володіє привабливою силою для капіталу з інших держав, де податковий тягар дуже важкий. Остання обставина пояснює постійну і лише за видимістю принадну вимогу країн Євросоюзу, і перш за все Німеччини, про узгодження податкової політики, внаслідок чого всяка конкуренція в податковій сфері Європи була б підірвана і тим самим домінувала б руйнівна податкова політика.

Швейцарська податкова система відображає триступінчасту політичну систему конфедерації, яка включає 26 кантонів і близько 3 тисяч муніципальних утворень. На всіх трьох рівнях збираються податки. Зрозуміло, податкові права цих рівнів регламентуються конституцією. Фіскальні повноваження розподілені таким чином, що конфедерація, кантони і муніципальні структури не заважають один одному і не перенавантажують платників податків зайвими зобов'язаннями. Всього ж частка конфедерації в державних доходах складає близько 30 %. Конфедерація має право на стягування лише тих податків, які зафіксовані в конституції. Кантонам залишається широке поле для формування податкової діяльності. 26 кантонів (суб'єктів конфедерації) є, згідно союзної конституції (з деякими обмовками), самостійними державами, що володіють податковими повноваженнями. Кантони у принципі вільні у виборі стягуваних податків, за винятком спеціальних випадків, передбачених союзною конституцією. Наприклад, багато кантонів останніми роками відмінили шляхом референдуму податок на спадок для прямих спадкоємців, ставши тим самим привабливішими як місце проживання для спроможних приватних осіб.

Муніципальні структури мають право стягувати податки лише в рамках, визначених для них кантонами. Проте вони одержують значну частку прибуткового податку і податку на майно. В даному випадку можна говорити про делеговані або похідні податкові повноваження. Втім, це нічого не змінює в тій обставині, що все ж таки це справжні податкові повноваження, що є складовою частиною швейцарської податкової системи разом з повноваженнями конфедерації і кантонів. Муніципальні органи володіють податковими повноваженнями тому, що їм, як автономним органам місцевого самоврядування, приділяється дуже важливе значення в суспільній структурі.

Водночас, під тиском ОЕСР та провідних країн світу влада Швейцарії починає активніше боротися з відмиванням «брудних» грошей через свої банки. Так, в кінці 2021 р. влада Швейцарії продовжила заморожування активів

колишнього президента України В. Януковича до лютого 2023 р. При цьому в уряді Швейцарії нагадали представникам української влади, що максимальна тривалість такого заморожування обмежена 10-ма роками, до лютого 2024 р. Сума коштів, виведених В. Януковичем до Швейцарії, дорівнює більше 69 млн дол США. Крім того, приблизно дві третини експорту з України в країни світу оплачується на рахунки швейцарських фірм, відкритих в кантонах Швейцарії українськими бізнесменами з найменшим рівнем оподаткування (насамперед в кантоні Цуг).

Особливості системи оподаткування в США

Федеральні податки формують найбільшу частину всіх податкових надходжень в США. Значну роль у федеральній податковій системі відіграють доходні податки, рівень яких тісно пов'язаний з величиною національного доходу (НД). До Другої світової війни в доходах бюджету переважали надходження від податку на прибуток корпорацій, в післявоєнний період найбільш значним джерелом доходів став прибутковий податок з населення, ставка якого зараз становить від 12 % до 35 % залежно від доходу (новий Президент США. Д. Байден планує підвищити рівень оподаткування заможних громадян). Цим податком може обкладатись або окрема людина, або сім'я (додаються всі доходи членів сім'ї за рік). Нарахування податку здійснюється таким чином. Додаються всі доходи: заробітна плата, дохід від підприємницької діяльності, пенсії і допомоги, які виплачуються приватними пенсійними і страховими фондами, державні допомоги, дохід від цінних паперів тощо. Дохід від продажу майна і цінних паперів обкладається або спеціальним податком, або у складі особистого доходу. Із сукупного валового доходу вираховуються витрати, пов'язані з його отриманням. До них відносяться витрати, пов'язані із підприємницькою діяльністю: витрати на купівлю і утримання капітальних активів – земельна ділянка, будівля, обладнання; поточні виробничі витрати. Дані витрати враховуються не тільки у підприємців, але й в людей «вільних професій». Після вирахування витрат платник отримує чистий дохід. Потім із нього вираховуються індивідуальні податкові пільги. Загальною пільгою є неоподатковуваний мінімум доходів. Чистий дохід зменшується також на внески в благодійні фонди, штатні податки, місцеві податки, відсотки з цінних паперів урядів штатів і місцевих органів управління, аліменти, витрати на медичне обслуговування (не більше 15 % оподаткованої суми), відсотки по особистих боргах і іпотечному боргу. Таким чином створюється оподатковуваний дохід.

Відрахування на соціальне страхування – друга за величиною стаття доходів федерального бюджету США, вони сплачуються роботодавцями і найманими працівниками. На відміну від європейських країн, де основну

частину внесків здійснює роботодавець, в США вони діляться наполовину. Ставка змінюється щорічно при формуванні бюджету. Ставки цих внесків для осіб вільних професій вищі, ніж для найманих працівників.

Ставка податку на доходи корпорацій дорівнює 21 %. Цей податок має багато пільг. З чистого доходу вираховуються штатні і місцеві податки на доходи, 100% дивідендів від місцевих дочірніх компаній, 70-80 % дивідендів місцевих корпорацій, відсотки по цінних паперах місцевої влади і штатів, благодійні внески. Використовуються податкові пільги в рамках прискореної амортизації, пільги на інвестиції, науково-дослідні і конструкторські роботи. Діють податкові знижки, що стимулюють використання альтернативних видів енергії (50 % податковий кредит за використання сонячної енергії або енергії вітру). В особливих випадках корпорації сплачують податок на надприбутки.

Федеральні акцизи встановлені в США на окремі товари (алкогольні і тютюнові вироби) і послуги (на користування дорогами і на авіаперевезення). В роки криз були введені акцизи на товари масового споживання, довгострокового користування, на ювелірні вироби, хутро, телефонні послуги. Ставка акцизів виражається або в процентах до ціни, або в доларах до кількості чи об'єму товару.

Митні збори складають незначну частину доходів федерального бюджету США. Ціль цих податків – торговий протекціонізм по відношенню до деяких товарів і країн. Ставки митних зборів встановлюються в центах (доларах) за міру ваги або в % до вартості товару.

Максимальна ставка податку на спадщину і дарування дорівнює 50 % на суми, що перевищують 2,5 млн. доларів, а мінімальна ставка – 18 % на суми, що перевищують 10 000 доларів.

Органи влади штатів і місцевих адміністративних одиниць в США автономні у проведенні бюджетної політики, включаючи податкову. Найбільшим джерелом місцевих доходів є податок на майно, який у більшості місцевих адміністрацій становить близько 30 %. Серед інших податкових надходжень можна виділити: податок із продажу (близько 11% податкових доходів); прибутковий податок, або муніципальний особистий прибутковий податок (у деяких містах – 40% податкових доходів); акцизний збір та екологічні податки.

У США багато адміністрацій місцевого рівня мають повноваження стягувати будь-який податок із продажу. Однак округам деяких штатів надається можливість отримувати доходи з допомогою місцевого податку із продажу. Такий податок додається до податку штату і становить близько 2 центів на долар. Штат визначає ставку і стягує всі податки зі своєю часткою, вираховує витрати на збір податків і повертає частину, яка залишається округу,

де цей податок було стягнуто. Місцева адміністрація також стягує акцизи з окремих товарних груп, таких, як тютюнові вироби, пальне, спиртні напої, номери в готелях і мотелях, ресторани страви і деякі комунальні послуги.

У США місцеві органи влади, переважно муніципалітети великих міст, стягують особистий муніципальний прибутковий податок. Як джерело доходів місцевих урядів він використовується лише у 10-ти штатах, проте у таких містах як Філадельфія, Новий Орлеан, Лос-Анджелес, Сіетл, Нью-Йорк, цей податок становить понад 40 % податкових надходжень.

Особливості оподаткування доходів домогосподарств в Канаді

Відповідно до реформи 1987 р. у Канаді на федеральному рівні стали діяти три ставки прибуткового податку замість раніше існуючих десяти, і в кожному регіоні – свої місцеві ставки прибуткового податку. Були переглянуті податкові пільги, і частина з них скасована. Багато пільг переведені з податкових знижок у розряд податкового кредиту.

Податок на товари і послуги був прийнятий у 1991 р. На відміну від європейського податку на додану вартість податок на товари і послуги в Канаді має ту перевагу, що він виражається у встановленій єдиній ставці – 7%. У той же час основні продукти харчування, ліки, медичні препарати й устаткування оподаткуванню не підлягають, звільняються від податків й послуги охорони здоров'я. Більш широка економічна база і низька ставка дозволяють зменшити негативний вплив цього податку на доходи домогосподарств і досягти найбільш ефективного розподілу ресурсів. За винятком провінції Альберта і двох територій, усі провінції стягують місцеві податки з продажів.

В. Теорія еволюційного оподаткування

Теорія еволюційного оподаткування, як і теорія Левіафан-оподаткування, виходить із припущення, що при формуванні бюджетної й податкової політики уряд не підлягає жодним обмеженням. Однак при цьому індивіди мають можливість ухилятися від зростаючого податкового тягаря шляхом приховування доходів, переміщення діяльності в тіньову економіку або за кордон, зокрема, в офшори.

6.2. Теорії оподаткування, висунуті представниками економіки добробуту

Теорія оподаткування в економіці добробуту спрямована головню на дослідження сфери оподаткування фізичних осіб. Оскільки оподаткування пов'язане з втратою вигоди та погіршенням добробуту індивіда, доцільним

видається вибір податків, які мінімізують даний ефект. Розглянемо кілька варіантів такого оподаткування.

6.2.1. Погіршення добробуту, зумовлене фактором оподаткування та субвенціонування в моделі з одним благом

У фінансовій науці такого роду погіршення добробуту має назву надлишкового податкового тягаря. Наприклад, якщо акцизом на спиртні напої оподатковується виторг від реалізації вина на розлив, то внаслідок цього рівень споживання вина значно зменшиться. Таке погіршення хоча й не очевидне, проте реально існує, оскільки індивіди відмовляються від споживання бажаного блага.

Надлишковий податковий тягар може виникати і за оподаткування іншими податками, зокрема податком на зарплату або за надання субвенцій.

Спочатку розглянемо податок на зарплату (в Україні – єдиний соціальний внесок). Тут, як і у випадку з оподаткуванням товарів, висока еластичність пропозиції (за інших рівних умов) тягне за собою високий рівень надлишкового податкового тягаря.

Субвенції, як негативний податок, також породжують надлишковий податковий тягар. З метою ліквідації надлишкового податкового тягаря необхідно скоротити субвенціонування і надати споживачам вільно розпоряджатися своїми доходами.

6.2.2. Витрати добробуту, зумовлені оподаткуванням в моделі з двома благами

В даній ситуації споживач підлягає оподаткуванню паушальним податком, тобто сплачує фіксовану суму податку, незалежно від результатів своєї діяльності, а отже, не може ухилитися від оподаткування. Схожа ситуація спостерігається і при стягненні подушного податку. Аналогічний ефект досягається й в тому випадку, коли індивід оподатковується універсальним акцизом, оскільки в такому випадку всі товари оподатковуються за уніфікованою ставкою. Насамперед це стосується оподаткуванням ПДВ за однією ставкою для всіх товарів.

6.3. Оптимальне оподаткування благ та теорія еволюційного оподаткування

Теорію оптимального оподаткування найбільш доступно можна викласти на прикладі оптимального оподаткування благ, яке включає кілька варіантів: оподаткування всіх благ; оподаткування деяких благ; оптимальне прибуткове оподаткування. Розглянемо ці варіанти.

6.3.1. Оподаткування державою всіх благ

Паушальний податок – це податок, від сплати якого індивіди не можуть ухилитися. Саме тому даний податок не тягне за собою надлишкового податкового тягара. Аналогічний ефект досягається у випадку оподаткування всіх благ за уніфікованою ставкою. Тому в економіці добробуту мета оподаткування зводиться до оподаткування всіх благ за уніфікованою ставкою податку.

6.3.2. Оподаткування державою лише деяких благ

Для максимізації вигоди від обсягу податкових надходжень чи для мінімізації надлишкового податкового тягара необхідно, щоб податкові ставки були обернено пропорційні цінній еластичності попиту. Отже, в ідеальному випадку податкові ставки слід вибирати таким чином, щоб підвищення податків на однакову відсоткову ставку вело до скорочення на таку ж відсоткову величину попиту на блага. Згадане правило названо правилом Рамзея на честь його автора Ф. Рамзея. Натомість практика показала, що подібний підхід не стосується ряду товарів. Зокрема, підвищення податків на алкоголь та алкогольні вироби на певний відсоток не веде до такого ж зменшення попиту на них.

6.3.3. Оптимальне прибуткове оподаткування

Проблема надлишкового податкового тягара виникає і за прибуткового оподаткування доходів громадян. Тут вона набуває певної специфіки, оскільки одержання доходу від трудової діяльності (споживання благ) і «вільний час» є благами-субститутами. З одного боку, будь-яке збільшення прибуткового податку зменшує чистий дохід і тим самим збільшує привабливість вільного часу та збільшує надлишковий податковий тягар, з іншого боку, суспільство прагне реалізувати функцію соціального добробуту, що передбачає перерозподіл доходів від багатих до бідних. Звідси випливає необхідність збільшення оподаткування доходів заможних громадян, що і є основною причиною надлишкового податкового тягара.

У більшості країн використовують теорію еволюційного оподаткування, оскільки інші теорії не мають належних умов до реалізації. Разом з тим, при використанні теорії еволюційного оподаткування можуть спостерігатися такі явища, як приховування доходів від оподаткування, тіньова економіка, втеча від податків тощо.

6.4. Пояснення причин ухилення від податків та мінімізації цього явища в різних економічних теоріях.

У класичній економічній теорії проблема ухилення від податків аналізується у зв'язку з необхідністю застосування примусу у фінансуванні суспільних благ. У будь-якому суспільстві знаходяться індивіди, які не згодні сплачувати податки, щоб максимізувати свою вигоду. Тому в суспільстві існує певний (природний) рівень ухилення від них, який долається шляхом застосування примусу при сплаті податків. За нашими оцінками, в Україні цей рівень значно вищий, ніж у демократичних країнах, оскільки рівень життя у нашій країні є найнижчим в Європі. Крім того, примус до сплати податків в Україні у значній мірі нівелюється високим півнем корупції у податкових органах.

В теорії інституціоналізму стверджується, що крім природнього, існує індуційований опортунізм, який є реакцією платників податків на несправедливу податкову політику держави. В свою чергу ця державна політика пов'язана з вадами представницької демократії, коли рішення щодо податків приймаються більшістю голосів. Часто ці рішення відповідають не інтересам більшості, а лише окремим інтересам окремих груп виборців. А це, в свою чергу, породжує бажання у частини платників податків уникати сплати податків. Останнє характерне для податкових систем багатьох пострадянських країн, зокрема, в Україні. На це впливає й соціальна нерівність, яка постійно посилюється. У США 1 % населення володіє близько 40 % багатств. Дискусій про те, як нейтралізувати соціальну нерівність, було досить багато. Одне з можливих рішень – формувати адаптивне, орієнтоване на підприємця законодавство. Додатковим рішенням може бути так зване соціальне підприємництво – дуже важливе явище, що виникло останніми роками. Наприклад, Білл Гейтс і Ричард Бронсон до благодійності підключають своє бізнес-мислення, бізнес-підходи. В результаті, їхня благодійність ефективна і орієнтована на досягнення цілком конкретних результатів. Третє – це розробка нових бізнес-моделей з розумінням специфіки країн, де бідні верстви населення дуже значні. Щодо України, соціальна відповідальність ще не набула широкого розповсюдження, але вона різко посилюється під час визначальних етапів розвитку нашої країни. Особливо вона посилилася під час Майданів, а також в 2014 та 2022 р., коли визначалася доля нашої країни. На думку д. е. н., проф. В. П. Звонара, перспективним партнерським засобом у контексті співробітництва громадянського суспільства і бізнесу в Україні для стратегії реалізації соціальної відповідальності може стати соціальне підприємництво – специфічна діяльність у сфері соціальної економіки, що передбачає поєднання комерційних та соціальних цілей.

В теорії суспільного добробуту, згідно з якою держава формує оптимальну податкову систему і оптимальний бюджет, ухилення від сплати податків призводить до надання суспільних благ на рівні, нижчому від оптимального. Тому держава повинна приймати необхідні заходи щодо боротьби з ухиленням від оподаткування, аж до кримінального ув'язнення до злісних неплатників податків. Водночас, останній захід треба використовувати у виняткових випадках. Краще застосовувати великі фінансові стягнення із злісних неплатників податків в кратному розмірі до суми не сплачених податків. Тільки у випадку несплати такого штрафу доцільно застосовувати кримінальне покарання.

В моделях оптимального оподаткування, побудованих з урахуванням не лише критерію ефективності, а й соціальної справедливості, ставлення до ухилення від сплати податків залежить від того, яка функція суспільного добробуту береться за основу при побудові моделі оподаткування. Якщо за основу береться утилітаристська функція, то збільшення корисності за рахунок ухилення від податків одних індивідів необхідно порівнювати зі зменшенням корисності у інших індивідів (які не отримали в силу цього певної кількості суспільних благ). Якщо в основу побудови моделі оптимального оподаткування покладено роулсіанську функцію суспільного добробуту, то найбільш вигідним результатом ухилення від податків буде зменшення суспільного добробуту в цілому. Загалом, у розвинутих країнах існує багато питань із вибором не тільки податкової політики, а й парадигми економічного розвитку взагалі. Зокрема, в Скандинавських країнах обрана модель оподаткування з високими ставками, але вона компенсується високим рівнем надання суспільних послуг всім громадянам цих країн. У Болгарії використовується модель низьких ставок податків, але рівень життя населення цієї країни є найнижчим серед країн ЄС. Крім того, у Болгарії, як й у багатьох постсоціалістичних країнах існує значна диференціація в доходах між різними верствами населення. Подібне характерне й для України, тому перехід на до системи оподаткування «три податки по 10 %» (ПДФО, ПНП, ПДВ), як пропонується рядом вчених і політиків, є дуже дискусійним. На наш погляд, треба реалізувати ті напрацювання, які були закріплені в Податковому кодексі України 2010 р. Насамперед це стосується поступового зменшення ПНП до 16 % та зменшення ПДВ до 17 %. Крім того, необхідно у найближчий час відмінити податок з обороту в розмірі 2 %, введений на початку війни Росії проти України, оскільки він призвів до значних втрат для бюджету. Також у нашій країні важливо перейти до системи прогресивного оподаткування доходів громадян, як це зроблено у більшості демократичних країн, щоб частково подолати зростаючу нерівність в доходах. Натомість треба взяти до уваги й зауваження колишнього міністра фінансів

Болгарії С. Дянкова про те, що за прогресивної системи оподаткування заможні особи та великі компанії часто користуються наявними лазівками та винятками, щоб взагалі не сплачувати податків. Це до сьогодні проявляється й в нашій країні, де українські олігархи за допомогою фінансованих ними політичних партій та фракцій у Верховній Раді України добиваються для своїх підприємств значних фінансових пільг, списання боргів перед державою тощо. Зрозуміло, що поки подібні явища не будуть ліквідовані, Україну в ЄС ніхто не прийме. Євросоюз вже зробив помилку достроково прийнявши в ЄС Румунію та Болгарію в обмін на обіцянки їх влад суттєво зменшити корупцію у цих країнах. Тепер Євросоюз періодично заморожує фінансову допомогу цим країнам (а також Угорщині та Польщі), якщо вони не дотримуються встановлених норм права ЄС і неналежним чином борються з корупцією у своїх країнах.

6.4.1. Дослідження ухилення від податків в неокласичній теорії

В неокласичній теорії аналіз наслідків ухилення від сплати податків здійснюється за допомогою моделі часткової та повної рівноваги. Розглянемо їх докладніше.

А. Модель часткової рівноваги.

1. Якщо в умовах конкурентного ринку від податку ухиляється окремий платник, його дії не позначаються на інших продавцях певного товару, на стан ринкової рівноваги. Всі переваги від такого ухилення отримує окремий неплатник податку.

2. Якщо в умовах конкурентного ринку ухилення від податків носить масовий характер, то порушується ринкова рівновага, а вигода від масового ухилення від податків розподіляється між покупцями і продавцями залежно від еластичності попиту і пропозиції. Так, при абсолютно нееластичному попиту ціна знижується на всю суму зменшення податку, а всі вигоди від ухилення від сплати податків отримує покупець. При абсолютно нееластичній пропозиції ціна на товар не зменшується і всі переваги отримує продавець. В цілому, чим менш еластичний попит і більш еластична пропозиція, тим більша частина доходу дістається покупцям. В той же час, чим більш еластичний є попит і менш еластичною є пропозиція, тим більшу частину доходу отримують продавці. Загалом, можна зробити наступні висновки. 1. В умовах масового ухилення від податків, вигоди отримують багато учасників ринку. 2. Якщо від сплати податків ухиляється частина продавців чи покупців, то порушується принцип горизонтальної рівноваги в оподаткуванні. Це не відповідає вимогам соціальної справедливості, ні вимогам економічної ефективності. Це характерно до сьогодні для багатьох пострадянських країн і України зокрема.

Б. Модель загальної рівноваги.

Цей варіант можна розглянути на основі запровадження податкових пільг для окремої галузі. Запровадження податкових пільг в окремій галузі призведе до зростання доходів і обсягів виробництва в цій галузі. Внаслідок цього зросте попит на робочу силу та інші ресурси, що використовуються в цій галузі, а отже, й деяке зростання цін на ці ресурси. Надання галузевих податкових пільг спричиняє притік мобільних ресурсів у галузі, яка користується пільгами, з тих галузей, які позбавлені пільг. А це, в свою чергу, веде до втрат суспільного добробуту. Крім того, наслідком надання податкових пільг є нерівномірний розподіл податкового навантаження на різні галузі.

6.4.4. Фактори ухилення від податків.

1. Вигода від зменшення податкових зобов'язань.

Вона залежить від величини та корисності додаткового доходу, збереженого внаслідок несплаченого (або недоплаченого) податку. Згідно з гіпотезою Ф. Севеджа і гіпотезою Марковіца невеликі прирости доходу породжують зростаючу граничну корисність, тоді як великі вигоди спричиняють спадну граничну корисність. Це пов'язане з тим, що люди більше схильні до дрібних, проте частих ухилень від податків, ніж до великих ризиків при несплаті податків у великих сумах.

2. Вартість приховування доходів від оподаткування.

Вона включає прямі витрати на ухилення від податків та витрати на приховування такого ухилення. До прямих витрат відносяться витрати на операції з готівкою; на приховування запасів та обсягу продажу; на ведення подвійної бухгалтерії; витрати на послуги фахівців, що розробляють схеми ухилення від податків. До витрат на приховування ухилення від сплати податків відносяться: хабарі податковим інспекторам; витрати на знешкодження можливих шантажистів тощо. Разом з тим, ухилення від податків, що не перевищує 20 % прибутку, недоцільні, оскільки коштують дорожче, ніж повна сплата податків (один із законів Паркінсона)

3. Вирогідність виявлення фактів приховування доходів і покарання.

Це залежить від якості роботи працівників податкової служби, їх професіоналізму, технічної озброєності, корумпованості тощо.

4. Розмір штрафних санкцій.

Вони повинні значно перевищувати дохід, який зможе отримати особа, що хоче ухилитися від сплати податків.

5. Податкова етика.

Податкова етика (або податкова модель) не піддається кількісному виміру, але вона є складовою ментальності народу. Так, у багатьох розвинутих країнах не прийнято приховувати свої доходи від оподаткування, хоча податки

в цих країнах є досить великими. Прикладом може бути Данія, інші Скандинавські країни. Протилежна ситуація в багатьох пострадянських країнах, в тому числі й в Україні, де існує масове ухилення від податків. Населення України, на думку ряду експертів, поділено на два класи: бідні й багаті. Розрив у їх доходах настільки великий, що так званий середній клас в Україні є невеликим і його чисельність суттєво скоротилася під час пандемії коронавірусу у 2020-2021 рр., а також внаслідок економічних втрат від війни Росії проти України в 2022-2023 рр. Крім того, значна частина представників середнього класу разом з родинами виїхала в 2022 р. за межі нашої країни та розпочала там свій бізнес. Тому, за прогнозами провідних експертів з демографії, багато з представників середнього класу не повернеться до України

6.4.5. Інституціональні умови, що впливають на поведінку платника податків.

До інституціональних умов, що впливають на поведінку платника податків відносять:

- 1) фінансова політика держави.
- 2) загальний рівень правової культури та моралі в державі.
- 3) відсутність досконалих інституціональних обмежень фінансової політики уряду.
- 4) особисті риси громадянина-платника податку.
- 5) віросповідання громадянина.

Фінансова політика держави. У разі марнотратства бюджетних коштів, низької якості суспільних послуг, порушення принципу соціальної справедливості, ухвалення фінансових рішень уряду недемократичним шляхом стимули до приховування доходів від оподаткування зростають. І навпаки, приклад тому скандинавська країна - Данія. Рівень оподаткування в Данії дуже високий. Проте вона не є унікальним випадком. У цьому питанні немає особливих відмінностей між Данією і Швецією чи Норвегією та Фінляндією. Стосовно сплати податків у цих державах є певний консенсус. Зрозуміло, ніхто не любить їх сплачувати. У Данії в 1970-х розгортався рух проти податків. Тож без конфліктів не обходилося. Країна є членом ЄС, де має місце комплексна система оподаткування. Там податківці володіють дуже широким спектром доступу до інформації про умови отримання прибутків. У Данії, наприклад, діє система персональних ідентифікаційних номерів. Кожен роботодавець, банк, страхова компанія зобов'язані повідомляти податківцям про надходження прибутків. Якщо хтось спробує перемістити певну частину своїх капіталів за

кордон, перед цим не сплативши податків, він буде викритий. Також у Данії є домовленість з ЄС про запобігання таким випадкам. Загалом, у Данії громадяни сплачують великі податки і завдяки цьому гарантовано мають доступ до якісних безкоштовних суспільних благ, насамперед до послуг медицини.

Протилежна ситуація склалася в Росії при владі В. Путіна, для якої характерне масове ухилення від податків та виведення коштів в офшори. Ще більше ця ситуація загострилася після накладення на Росію та її найбагатших людей, прямо чи опосередковано пов'язаних з В. Путіним, фінансово-економічних санкцій в 2022 р. Тільки в кінці лютого-на початку березня 2022 р. ряд російських багатіїв вивели з країни в Мальдівську Республіку близько 4 млрд дол. Причиною цього є те, що в останні роки ця країна активно використовується як офшор, у тому числі бізнесменами з країн колишнього СНД. Мальдівська Республіка визнана Світовим банком державою зі сприятливими умовами для ведення бізнесу. Мальдіви визнані країною з найпростішою системою оподаткування: у ній немає загального податку на прибуток. Крім цього, податкове право держави не визнає таких податків, як ПДВ, податків на роялті або на дивіденди.

Загальний рівень податкової культури в державі. Масове порушення правових норм, розповсюдження неформальних відносин, поблажливе ставлення громадської думки до порушників податкового законодавства тощо стимулює приховування доходів від оподаткування. На думку академіка НАН України Е. М. Лібанової, суспільство, в якому поширене ухилення від сплати податків, невиконання роботодавцями своїх соціальних зобов'язань по виплаті справедливої заробітної плати тощо, не може визнаватися демократичним.

Відсутність досконалих інституціональних обмежень фінансової політики уряду. Це характерне для влади держави – Левіафана. Зокрема, за складністю українська податкова система в 2010 р. знаходилась на 181 місці серед 183 країн світу. Прийняття в 2010 р. Податкового Кодексу України суттєво не покращило ситуацію. Тому в цей кодекс планується внести чергові зміни в 2023 р. Насамперед це стосується механізму адміністрування податку на доходи фізичних осіб та єдиного соціального внеску.

Особисті риси громадянина-платника податку. Це – або схильність до ризику; до ренторієнтованої поведінки; або дотримання законів, почуття відповідальності, громадянського обов'язку тощо. Важко очікувати належного рівня сплати податків в Україні, коли все більше частка ВВП концентрується у все меншій частині населення (7-10 % багатих володіє 50 % ВВП України).

Віросповідання громадянина. Вважається, що протестантська етика найкраще сприяє зменшенню приховування доходів від оподаткування,

оскільки в ній прагнення до збагачення обмежується моральними нормами. Це дуже добре показав у своїй праці «Протестантська етика» відомий вчений М. Вебер. Різні течії протестантизму домінують у Скандинавських країнах, Бельгії, Нідерландах, Люксембурзі, Швейцарії, Великій Британії та ряді інших європейських країн, що в значній мірі сприяє максимальній сплаті податків. Подібні моральні норми щодо необхідності сплати податків існують й у багатьох азіатських країнах (Японія, Республіка Корея, Сінгапур та ряд інших). В Україні цей чинник поки не спрацьовує, оскільки багато українських громадян стало формально віруючими, бо так прийнято в суспільстві.

Економічна теорія правопорушень

Для розуміння причин несплати податків в будь-яких країнах треба звернути увагу на постулати економічної теорії правопорушень, пов'язаної з ідеями лауреата Нобелівської премії з економіки Г. Беккера та інших зарубіжних економістів. Основна ідея досліджень Г. Беккера полягає в тому, що при сплаті податків їх платник оцінює економічні вигоди та економічні втрати при їх несплаті. Якщо вигода при несплаті податків буде вищою, ніж при їх сплаті, то платник податків вибере перше. Це ж стосується й вибору ним тіньової економіки на шкоду офіційній економіці. При всіх недоліках вказаної теорії, вона в певній мірі пояснює механізм приховування доходів від оподаткування та пояснює можливі шляхи боротьби з цим явищем в демократичних країнах. Тому важливо створити в суспільстві такі економічні та соціальні умови, при яких економічно та морально не вигідно приховувати доходи від оподаткування, оскільки це засуджується суспільством. Подібна ситуація характерна для країн Скандинавії, Німеччини, Японії, менше – для США, де введено преміювання тих добропорядних громадян, які проінформували податкову службу (Службу внутрішніх доходів США) про тих з своїх сусідів, колег по роботі, знайомих тощо, які уникають сплати податків, живуть не за доходами. Тому в демократичних країнах в принципі неможливе таке явище, як інформація платника податків про їх несплату широкому колу своїх знайомих, рідних, колег по роботі. Подібна поведінка не сприймається в демократичному суспільстві, але поки характерна для багатьох постсоціалістичних країн. В цьому плані показовим є негативний приклад поведінки російського олігарха Р. Абрамовича. Він відомий потягом до показного багатства. Наприклад, у Лондоні Р. Абрамович живе у віллі на 15 спалень, яка оцінюється у 200 млн дол США. Також йому належить елітний триповерховий пентхаус у комплексі Chelsea Waterfront вартістю 30 млн дол США. Водночас, в Фінляндії несплата податків взагалі розглядається як обкрадання бідних, що є великим гріхом та порушенням суспільної моралі. Тому, поруч з посиленням кримінальної відповідальності за несплату податків,

в Україні необхідно посилити пропаганду моральної відповідальності за несплату податків.

6.4.6. Способи уникнення сплати податків та боротьба з цим явищем.

А. Уникнення податків на законній підставі.

Воно може здійснюватися: шляхом легального виходу зі складу платників податків; переміщення фізичних осіб, господарської діяльності та капіталів у регіони з нижчим рівнем податкового навантаження; шляхом вибору раціональної облікової політики; за допомогою використання податкових пільг тощо. Щодо останніх, то ЄС має значні претензії насамперед до Ірландії та Нідерландів.

Європейська Комісія постійно попереджає Ірландію про недопустимість надання податкових пільг для ряду провідних світових корпорацій. Так, американську компанію Apple вона планувала оштрафувати на кілька млрд євро за податкові махінації в Ірландії. Європейська Комісія вважає, що Apple отримувала надлишковий прибуток від незаконних податкових угод з урядом Ірландії протягом більше 20 років (компанія працює в Ірландії з 1980 р.). Попередні результати розслідувань, проведені на початку 2015 р., показали, що вказана компанія сплачувала податок в Ірландії за ставкою 2 % (мінімальна ставка в ЄС дорівнює 10 %), отримувала зиск від «незаконної» державної допомоги завдяки «кулуарним операціям» з ірландською владою. Йдеться про дві угоди між Apple і урядом Ірландії, які не відповідають стандартам транзакції на рівних умовах між корпоративними партнерами. Керівництво Apple довгий час заперечувало цю інформацію, оскільки компанія, на його думку, все робила законно. В цьому спорі компанію Apple підтримували США та Ірландія, але позиція Європейської Комісії не змінилася. Тому в 2019 р. Apple заплатила уряду Ірландії штраф у розмірі трохи менше 1 млрд дол США, щоб залагодити цю справу з Європейською Комісією.

Статус нетипового офшорного центру Нідерланди набули наприкінці 70-х років ХХ ст., коли з метою залучення ТНК країна змінила власне податкове законодавство. Подібним структурам було дозволено використовувати Нідерланди як перевалочний пункт для своїх фінансових потоків за порівняно невелику винагороду. Так, для компанії Yahoo! ця плата становить 1,35 % від суми виторгу. Провівши в 2009 р. через Нідерланди кошти на суму понад 100 млн євро, Yahoo! заплатила країні тільки близько 1,3 млн євро податків. Подібними схемами користуються не тільки представники технологічного сектору. Так, в 2002-2010 рр. фармацевтичний гігант Merck провів через Нідерланди понад 7 млрд євро. Водночас, при забороні подібних схем країна втратить 1 млрд євро податкових надходжень та понад 3,5 тис робочих місць.

Високотехнологічні закордонні компанії використовують складні схеми ухилення від оподаткування в Нідерландах. Одна із них під назвою «подвійний ірландський сендвіч» донедавна була досить популярною в Нідерландах через особливості оподаткування технологічних компаній. Суть схеми полягає в жонгливанні платежами за використання інтелектуальної власності. Спочатку закордонна компанія передає цю власність афілійованій фірмі, зареєстрованій в Ірландії. Місцеве законодавство дозволяє цій фірмі платити податки в іншій країні, наприклад, в якому-небудь офшорі. Потім ірландська компанія № 1 передає ці права компанії, зареєстрованій в Нідерландах, а остання робить те ж саме відносно ірландської компанії № 2, яка є 100-відсотковою «донькою» компанії № 1. Фактично компанії перекидають власні кошти з однієї кишені в іншу, по ходу очищаючи їх від податкового тягаря. Згідно з даними Центрального банку Нідерландів тільки в 2010 р. подібним чином через країну були проведені кошти на суму 10,2 трлн євро, для чого в Нідерландах було зареєстровано 14,3 тис дочірніх фірм. А в 2012 р. обсяг переведених таким чином коштів сягнув 13 трлн євро.

Б. Уникнення податків з порушенням закону.

Воно реалізується шляхом: приховування доходів; переміщенням діяльності в тіньову економіку; нелегальним переведення капіталів за кордон.

Дуже поширеною формою уникнення податків є виведення доходів в офшори. Для українського бізнесу такими зонами насамперед є Британські Віргінські Острови, Беліз, Панама, а також такі нетипові офшори, як Швейцарія, Нідерланди, Кіпр тощо.

Британські Віргінські Острови (або БВО) є залежними від Великої Британії політико-територіальним утворенням. Вони відомі як великий офшорний центр. Доходи держава отримує як від офшорного бізнесу, так і від туризму. Британські Віргінські Острови наявні в переліку офшорних зон в Україні. На середину 2012 р. в Україну з Британських Віргінських Островів надійшло прямих іноземних інвестицій на суму 1749,7 млн дол. США (восьме місце серед країн – інвесторів в Україну). Багато експертів говорять про майбутнє стрімке зростання інвестицій у нашу країну з цих островів у зв'язку з укладенням нової Конвенції про уникнення подвійного оподаткування між Кіпром та Україною. Згідно з даними розслідувань Міжнародного консорціуму розслідувальної журналістики, український олігарх Дмитро Фірташ є власником пакета акцій та директором (із 2007 р.) офшорної компанії на Британських Віргінських Островах.

В останні десятиліття Беліз активно використовується як офшор (у тому числі й українським бізнесом), тому важливо розглянути її фінансово-економічну систему загалом. Правова система Белізу основана на англійському загальному

праві. Економічне законодавство націлене на залучення іноземних інвестицій. Країна – один із центрів офшорного бізнесу, у ній діє закон про компанії міжнародного бізнесу 1990 р., які не платять ніяких податків, працюючи у вільних економічних зонах. Закон про міжнародні компанії 1990 р. повністю звільняє від податків офшорні компанії, зареєстровані в Белізі. На кордоні з Мексикою з 1992 р. була відкрита експортно-виробнича зона, а в прикордонному окрузі Коросаль із 1995 р. діє зона вільної торгівлі для стимулювання фінансового й торговельного обороту з Мексикою. Створені в ній підприємств звільняються від сплати імпорتنих мит, податків на доходи з капіталу, земельного, податку на власність і продажі, на 20 років звільняються від податку на прибуток. Окрім того, засновані приватні вільні зони, одна з яких діє з 2003 р. в міжнародному аеропорту. Урядом проводиться програма створення вільних економічних зон. Кількість зареєстрованих у Белізі офшорних компаній перевищила 30 тис. Офшорні фірми використовують переважно статус міжнародної бізнес-компанії, яка не платить податки, а лише невеликі щорічні збори за перереєстрацію.

Панама належить до найпопулярніших фінансових офшорів світу, оскільки в ній існує досить серйозна кримінальна відповідальність за розголошення банківської таємниці. Водночас вона донедавна не відносилася до офшорів в Україні, що дозволяло українському бізнесу та окремим політикам використовувати її для ухилення від податків. Справа Павла Лазаренка, колишнього прем'єр-міністра України, засудженого в США за «відмивання» грошей, а також так звані «Панамські папери» (2016 р.), є тому прикладом.

Не дивлячись на економічну кризу на Кіпрі в 2013 р. український бізнес поки залишається в цій країні, бо в Україні він таким чином мінімізує оподаткування. Враховуючи той факт, що податок на прибуток підприємств в Україні зараз складає 18 %, а на Кіпрі – 12,5 %, ця країна залишатиметься привабливою низькою податковою юрисдикцією для українського бізнесу і в майбутньому. Так, в 2019 р. на Кіпрі було зареєстровано 459 українських компаній великого бізнесу (з капіталом понад 10 млн євро), 554 українські компанії середнього бізнесу (з капіталом від 2 до 10 млн євро) та 2388 українських компаній малого бізнесу (з капіталом менше 2 млн євро).

Привертає увагу частка українських компаній з переліку Топ-100, які мають холдинги з Кіпру у складі акціонерів. Таких нараховується 20, але назвемо ті українські компанії, де участь холдингів з Кіпру має значну частку. Цей список виглядає наступним чином (на початку вказано місце у списку Топ-100 українських компаній, а у дужках вказано частку холдингу з Кіпру у відсотках в капіталі компанії): 22. ПрАТ «Видобувна компанія «Укрнафтобуріння» (45 %); 46. АТ «ДТЕК Західенерго» (70,1 %); 48.

«Шахтоуправління Покровське» (19,8 %); 56. АТ «ДТЕК Дніпроенерго» (75 %); 74. АТ «ДТЕК Дніпровські енергомережі» (15,8 %).

Кіпр також використовується українським бізнесом, щоб приховати реальних власників компаній. Так, значну кількість будівельних робіт при підготовці України до проведення чемпіонату Європи 2012 р. виконувала кіпрська фірма, зареєстрована на вчительку йоги-громадянку Кіпру, а реальним бенефіціаром цієї фірми був відомий український бізнесмен О. Колесніков. Щоб зрозуміти, чому сучасна структура власності більшості українських газових компаній непрозора та як для цього використовуються кіпрські фірми, можна взяти для прикладу АТ «Вінниця газ». За даними офіційного ресурсу SMIDA, в 2020 р. 24,1 % акцій «Вінниця газу» належало ТОВ «Транзит-інвест», а 48,8 % - ПрАТ «Газтек». В обох товариствах співпадають чотири з п'яти засновників: по 20 % в українських компаніях належить наступним кіпрським фірмам: Несіба Венчерз, Порала Венчерз, Крезер Холдінгс та Паслер Ентерпрайзиз. У свою чергу, всі ці кіпрські компанії належать відповідним громадянам Кіпру: Теодорасу Гаціону, Шарилаосу Рафтопулусу, Едгару Антоніодісу та Елені Клейтоу. Ці та інші кіпрські компанії присутні у структурах власності інших українських облгазів, що користуються брендом РГК, та пов'язаних з ними постачальниками. Водночас, американські слідчі у кримінальному провадженні проти українського бізнесмена Д. Фірташа вказують, що вказані кіпрські компанії входять до групи DF та контролюються Дмитром Фірташем.

Люксембург як нетиповий офшор – це приваблива юрисдикція для заснування міжнародних спільних фондів (у тому числі інвестиційних) і холдингів. Зараз основним видом діяльності в країні є банківська справа та надання фінансових послуг. В Люксембурзі зареєстровано багато банків та фінансових установ світового рівня. Тому він є одним із світових фінансових центрів. Податкові пільги уможливили залучити до Люксембургу багато іноземних компаній, зокрема у вигляді інвестиційних фондів. На території країни успішно працює понад 180 іноземних банків, але отримати ліцензію на роботу в Люксембурзі може відомий у світі банк. Банківська таємниця дотримується неухильно, уся інформація про рахунки та аудиторські перевірки не може бути використана проти клієнтів. Але для того, щоб уникнути «відмивання» грошей у банках Люксембургу, у них посилено процедуру ідентифікації власника рахунка. Водночас факти підозрілої поведінки клієнтів не розголошуються. При розголошенні конфіденційної інформації винних можуть жорстко покарати. Так, у 2016 р. колишні співробітники консалтингової фірми PwC (PricewaterhouseCoopers) А. Дельтур та Р. Але отримали умовні вироки суду за подібні діяння (12 та 9 місяців відповідно). Вони розкрили дані тисяч документів, що деталізують приватні

податкові угоди між ТНК і податковими органами Люксембургу. Цих працівників також зобов'язали сплатити штраф у розмірі 1500 та 1000 євро. Але цим справа поки не закінчилася, а обвинувачені можуть отримати до 10 років тюремного ув'язнення за порушення конфіденційності. У цьому скандалі замішано близько 340 найбільших ТНК і національних компаній з усього світу. Уважається, що обвинувачені за підтримки влади Люксембургу придумали та реалізували складну схему ухилення від податків, яка в деяких випадках дозволяла скоротити податки до 1 %.

Структури, що борються з ухиленням від сплати податків в світі.

Значні зусилля з боротьби з ухиленням від оподаткування прикладають США, Німеччина, Франція та інші великі країни, а також такі міжнародні організації, як: ЄС, ОЕСР, ООН, ФАТФ та інші. Так, ЄС затвердив директиву про запровадження ПДВ щодо торгівлі через Інтернет, яка в значній мірі здійснюється за допомогою офшорів. Велика Британія повідомила про плани введення спеціального податку на прибуток, який виводиться на низько податкові юрисдикції. Провідні країни світу недавно прийняли рішення про встановлення мінімальної ставки корпоративного податку в розмірі 15 % для всіх ТНК, але це рішення не підтримується багатьма офшорними юрисдикціями, оскільки вони можуть втратити значні доходи від виведення своїх бізнесів ТНК з цих країн. Прийняття подібних заходів є частиною широкої компанії, яка проводиться під егідою ОЕСР проти офшорів. І це дає певні результати. Так, в 2014 р. уряд Британських Віргінських Островів затвердив закон, який зобов'язує всі офшорні компанії надавати контролюючим органам цієї юрисдикції фінансову інформацію та документи. Цю інформацію зможуть отримувати і українські податкові органи.

Важливу роль у боротьбі з офшорами та корупцією відіграє міжнародний консорціум журналістів – розслідувачів, який має свій філіал по Східній Європі (ОССРР), розташований в Бухаресті. Зокрема, в 2016 р. цією організацією була оприлюднена інформація про використання однієї з панамських офшорних компаній багатьма політиками та бізнесменами з різних країн світу, зокрема й українськими. Водночас, за подібні розслідування деяких з цих журналістів було вбито. Так, в 2017 р. на Мальті вбили журналістку-розслідувачку Дафне Куруану Галіцію, яка неодноразово писала про корупцію у вищих ешелонах влади в країні. Під тиском громадськості в серпні 2021 р. генеральний прокурор Мальти висунув звинувачення бізнесмену Йоргену Фенеку у вбивстві цієї журналістки. Генеральний прокурор Мальти вимагає засудити обвинуваченого до довічного ув'язнення. Й. Фенеку, до чийх бізнес-інтересів входять нерухомість, імпорту та продаж автомобілів, заарештували ще в листопаді 2019 р. та звинуватили у цьому вбивстві. Це стало можливим тоді, коли один із

фігурантів справи М. Теума визнав себе посередником в організації вбивства журналістки, а доручив йому цю справу Й. Фенека. На тлі арешту цього бізнесмена та виявлення зв'язків між ним і високопоставленими урядовцями тодішній прем'єр-міністр Мальти Джозеф Мускат був змушений піти у відставку під тиском громадськості. Про корупцію Д. Муската також неодноразово писала Дафне Куруана Галіція, але до початку 2022 р. йому вдавалося відбиватися від цих обвинувачень. Однак, 19.01.2022 р. поліція Мальти провела обшуки у помешканні колишнього прем'єр-міністра Д. Муската у зв'язку з підозрами в корупції. Розслідування стосується передачі ним управління трьома мальтійськими лікарнями одній із швейцарських компаній за хабар в розмірі 60 тис євро в 2018 р.

В 2016 р. та в 2017 р. в Словаччині відбулися масові протести щодо корупції в уряді Р. Фіцо, але він відмовився реформувати уряд, обмежившись відставкою сумнівних особистостей. Але у 2019 р. під тиском народних мас президент Р. Фіцо все таки пішов у відставку, оскільки його пов'язують з корупційними справами бізнесмена М. Кочнера. Останньому прокуратура висунула підозру у вбивстві журналіста Яна Куцяка та його нареченої Мартіни Кушнірової у їх власному домі. Ян Куцяк писав про зв'язок партії влади на чолі Р. Фіцо з італійською мафією, а також про податкові шахрайства М. Кочнера, а той йому відкрито погрожував, тому він був заарештований тільки після вбивства журналіста. Всі ці події призвели до програшу Р. Фіцо президентських виборів в 2019 р., а президентом країни стала Зузана Чапутова, представник коаліції нових ліберальних партій.

За даними ОЕСР в офшорах приховано близько 11,5 трлн. дол. США. Переведення фінансових ресурсів або діяльності за межі власної країни для того, щоб вони стали недосяжними для національних податкових інституцій, є одним із розповсюджених способів ухилення від оподаткування для багатьох підприємницьких структур. Актуальним це питання є і для України, оскільки багато підприємців та політиків для цього виводять свої кошти з України в офшори, насамперед на Кіпр. Кіпрські компанії присутні у близько 30 % українських юридичних осіб із іноземними засновниками і є найпопулярнішим місцем серед інших юрисдикцій. На Кіпрі довго діяла філія «Приватбанку», через яку, як стверджують багато експертів й міжнародних журналістів-розслідувачів, І. Коломойський і Г. Боголюбов та пов'язані з ними особи виводили з цього банку значні кошти перед його націоналізацією в 2016 р. Схеми, про які повідомили американські прокурори в 2020-2022 рр., що ведуть розслідування проти вказаних українських олігархів в США (проти них вже відкрито чотири справи про відмивання «брудних грошей» в США) полягають в наступному. І. Коломойський і Г. Боголюбов брали пільгові кредити в

Приватбанку для своїх українських підприємств, а потім переводили ці кошти до кіпрської філії Приватбанку, з якої вони направлялися на рахунки кількох американських фірм, що контролювалися пов'язаними з І. Коломойським і Г. Боголюбовим громадянами США. Потім на ці кошти придбавалася американська нерухомість та підприємства на сотні мільйонів доларів США. Проблемою стало те, що кошти українських вкладників Приватбанку, які виводилися з нього І. Коломойським і Г. Боголюбовим, не проходили затвердження кредитним комітетом банку. Для цього було створено незаконний паралельний кредитний комітет Приватбанку, який приймав рішення в інтересах І. Коломойського і Г. Боголюбова в дистанційному режимі. Загалом, в американських й не тільки правоохоронців викликає багато запитань до української влади, оскільки вона не проводить відповідні розслідування щодо розкрадання коштів Приватбанку до 2016 р. його колишніми власниками, хоча прокуратурою США надані Офісу генерального прокурора України всі необхідні дані. Крім того, буквально перед самим арештом колишній голова правління Приватбанку (до 2016 р.) О. Дубілет спішно вилетів з України до Ізраїлю, оскільки він мав крім українського (як повідомлялося багатьма засобами масової інформації) ще й ізраїльське громадянство, хоча подвійне громадянство заборонено українським законодавством.

Крім втрат бюджетних надходжень до недоліків використання офшорних механізмів ухилення від оподаткування можна віднести і нерівні умови конкуренції, в яких перебувають господарські суб'єкти у разі сплати іншими бізнес-структурами менших податків, що призводить до послаблення становища на ринку підприємницьких структур, які уникають оптимізації податкових зобов'язань. При цьому ми вважаємо, що не можна ототожнювати «мінімізацію податкових зобов'язань» (легальне зменшення суб'єктом господарювання своїх податкових зобов'язань шляхом використання будь-яких законних методів або прорахунків у законодавстві) з «ухиленням від виконання податкових зобов'язань», тобто, з незаконними операціями, направленими на досягнення тієї ж мети.

Контрольні запитання

1. Які причини приховування доходів від оподаткування в демократичних країнах?
2. Які причини приховування доходів від оподаткування в Україні?
3. Які способи уникнення сплати податків використовують в різних країнах?
4. Потрібно чи не потрібно ввести в Україні новий податок – податок на операції з офшорними юрисдикціями?

5. Коли Кабінет Міністрів України схвалив законопроект про внесення змін до Податкового кодексу в частині контролю за трансфертним ціноутворенням (ТЦ) та яка його ефективність?

6. Коли в Україні був прийнятий закон, яким зобов'язано розкривати дані про кінцевих бенефіціарів підприємств, зокрема і в офшорах та яка його ефективність?

ТЕСТИ

1. До інституціональних умов, що впливають на поведінку платника податків відносяться:

- а) фінансова політика держави.
- б) загальний рівень правової культури та моралі в державі.
- в) відсутність досконалих інституціональних обмежень фінансової політики уряду.
- г) всі відповіді правильні.

2. До уникнення податків на законній підставі відносяться:

- а) легальний вихід зі складу платників податків;
- б) вибір раціональної облікової політики;
- в) використання податкових пільг;
- г) всі відповіді правильні.

3. Уставте пропущене слово. Дуже поширеною формою уникнення податків є виведення доходів _____.

- а) до Німеччини;
- б) до Швеції;
- в) в офшори;
- г) до Франції.

4. Країни чи відокремлені території єдиних держав, де на державному рівні для певного типу компаній, власниками яких є іноземці, встановлено значні пільги в оподаткуванні, знижені чи скасовані вимоги до бухгалтерського обліку, частково або цілком зняті митні та торговельні обмеження, – це:

- а) спеціальна економічна зона;
- б) офшорна зона;
- в) територія пріоритетного розвитку;
- г) безподаткова зона.

5. Вставте пропущену цифру. За даними ОЕСР в офшорах приховано близько _____ трлн. дол. США.

- а) 1,15;
- б) 2,5;
- в) 3,5;
- г) 11,5.

6. Вставте пропущену цифру. Кіпрські компанії присутні у близько _____ українських юридичних осіб із іноземними засновниками і є найпопулярнішим місцем серед інших юрисдикцій.

- а) 20 %;
- б) 30%;
- в) 40%;
- г) 60 %.

ТЕМА 7. ПРЯМІ ТА НЕПРЯМІ ПОДАТКИ У ДЕМОКРАТИЧНИХ КРАЇНАХ

7.1. Особливості прямих податків у демократичних країнах.

7.2. Особливості оподаткування домогосподарств в Німеччині та Великій Британії

7.3. Особливості використання непрямих податків у розвинутих країнах

7.4. Необхідність змін в Україні в системі прямих та непрямих податків

Контрольні запитання

Тести

7.1. Особливості прямих податків у демократичних країнах.

До прямих податків насамперед відносяться прибутковий податок з доходів громадян (в Україні – податок на доходи фізичних осіб) та корпоративний податок, а до непрямих податків - податок на додану вартість та акцизи і мито. У країнах з ринковою економікою відслідковується чіткий взаємозв'язок між розподілом податків на прямі та непрямі і рівнем економічного розвитку (і, відповідно, рівнем життя населення) цих країн. Чим нижче цей рівень, тим більшу частку в загальному об'ємі податків складають непрямі податки. І навпаки, чим вищий рівень, тим більша частка прямих податків у доходах держави та органів місцевого самоврядування. Подібна кількісна закономірність обумовлена тим, що в бідних країнах великі прямі податки зібрати з населення неможливо; важко зібрати значні прямі податки й з малого бізнесу, зазвичай домінуючого в цих країнах. Так, за приблизними оцінками, нині в країнах, що розвиваються, частка непрямих податків в

загальному об'ємі зібраних податків складає 60-70 %, а в розвинутих – 30-40 %, що говорить про недостатньо ефективну роботу податкових служб у країнах, що розвиваються. На жаль, подібна тенденція характерна й для України.

У країнах ОЕСР податки на дохід і прибуток у структурі ВВП коливаються між приблизно 12 % у США й Великій Британії та 33 % у Данії. Більшість європейських країн у вигляді непрямих податків отримують щонайменше 10 % ВВП. США, на відміну від країн Європи, одержує від таких податків тільки 4,5 % ВВП.

7.1.1. Прибутковий податок

В класичній фінансовій науці розрізняють два напрями, що по-різному підходять до визначення оподаткованого доходу: теорія джерел і теорія чистої вартості. Згідно першої теорії, дохід являє собою суму грошових і товарних потоків, що надходять індивіду з постійних джерел. А такі тимчасові надходження, як дохід від спекулятивних операцій, спадщина, дарування тощо, мають вилучатися з бази оподаткування. Подібне практикується в Німеччині та Великій Британії. Прихильники другої теорії вважають, дохід являє собою реальний приріст чистої вартості протягом заданого періоду часу і обраховується шляхом підсумовування обсягів поточного проживання та величини чистого приросту капіталу.

Для України, яка з часом планує вступити до Європейського Союзу, необхідно взяти до уваги досвід реформування податків в цих країнах в 2000-2014 рр., зокрема й податку на доходи фізичних осіб (ПДФО). Лібералізація оподаткування в 2000-2014 рр. в державах ЄС торкнулася й податку на доходи фізичних осіб. Найбільше зниження максимальних ставок ПДФО відбулося в постсоціалістичних країнах – членах ЄС (ЄС-11), де середній рівень максимальної ставки податку зменшився на 12,3 в. п. порівняно з 0,4 в. п. у ЄС-15. У розвинутих країнах ЄС, у яких існують прогресивні системи оподаткування фізичних осіб, податкове навантаження на високодохідні групи населення збереглося на високому рівні. При цьому кількість таких країн де максимальна ставка податку в 2014 р. становила 50 % і більше, зменшилася лише на одну (з 10 до 9), разом з тим, не лишилося жодної країни, де вона становила б 60 % і більше. Лідерами за масштабами зниження ставки ПДФО стали Болгарія (ставка зменшилася з 40 до 10 %), Угорщина (з 44 до 16 %), Румунія (з 40 до 16 %). У ряді країн (Чехії, Іспанії, Франції, Італії, Кіпрі, Люксембурзі, Португалії, Словенії, Словаччині, Фінляндії та Швеції) максимальну ставку ПДФО було підвищено у 2012-2014 рр. Натомість, в 2018-2020 рр. ряд постсоціалістичних країн були змушені підняти єдині ставки оподаткування доходів фізичних осіб щоб покращити наповнення бюджету.

7.1.2. Корпоративний податок

Оскільки теорія нормативних фінансів не дає чіткого визначення економічної сутності корпоративного податку, то доцільно використати для цього інтерпретацію даного податку теорією позитивних фінансів, яка досліджує це питання в контексті політичної економії. Дискусії, що ведуться навколо корпоративного податку, необхідно розглядати насамперед під кутом зору вирішення проблеми подвійного оподаткування. Вчені-економісти намагаються розробити таку систему корпоративного оподаткування, яка була б нейтральною до щодо підприємницьких рішень. Заслужують на увагу пропозиції Г. Сінна, який вирізнив дві базові системи стягнення корпоративного податку: система SHS та система CF. Перша система при визначенні прибутку враховує положення теорії приросту чистої вартості. Вона передбачає нарахування амортизації основного капіталу за методом майбутньої вартості й вирахування (до оподаткування) відсотків за борговими зобов'язаннями. Друга система, навпаки, виходить із необхідності миттєвого списання на витрати виробництва витрат на придбання основних фондів і розглядається як така, що зменшує оподатковуваний прибуток. В цілому класична фінансова школа не акцентує увагу на аналізі ролі й місця корпоративного податку. Дослідження обмежується вивченням критерію нейтральності оподаткування. Нейтральність податку щодо фінансового планування забезпечується більшістю існуючих систем.

З 2000 р. по 2014 р. ставки корпоративного податку зменшилися майже у всіх державах ЄС. Найбільше зниження ставки корпоративного податку відбулося в Німеччині (з 51,6 % до 30,2 %) та Болгарії (з 30,2 % до 10 %). Середній рівень ставок цього податку у постсоціалістичних країнах також знизився і становив в 2014 р. 17,7 % проти 27 % у розвинутих державах. Це повинно стати орієнтиром й для України. Реформування податкової системи України передбачає надання пільг з корпоративного податку для розвитку вітчизняної економіки. При цьому експерти вважають, що в нашій країні не потрібно скасовувати цей податок, а надавати пільги з корпоративного податку тільки там, де буде забезпечена зростаюча віддача. В цьому плані заслуговує на увагу досвід ФРН щодо надання пільг з амортизації. ФРН належить до країн, де держава з метою оподаткування використовує не норми амортизації (у відсотках до балансової вартості), а нормативні строки використання за окремими групами основних засобів. Спираючись на таку практику, фірми та компанії самостійно визначають розмір амортизаційних відрахувань. З цією метою розроблено спеціальну таблицю детальної класифікації основних засобів за їх призначенням (понад 150 найменувань) із встановленням Нормативних строків експлуатації основного капіталу. При цьому підприємство може дещо

скоротити строк експлуатації об'єкта основних засобів за умови відповідного обґрунтування.

У 2021 р. країни ОЕСР досягли домовленості про запровадження єдиного 15- відсоткового податку для глобальних корпорацій, щоб вони не уникали оподаткування за допомогою офшорних схем. Усього до домовленостей приєдналося 136 країн з 140, що брали участь в переговорах. Це все однозначно менше 200 країн, які є членами ООН, і в першу чергу це стосується класичних офшорів. Очікувалося, що угода запрацює в повній мірі до 2023 р., але поки цього не сталося. Проти виступили не тільки класичні офшори, але й такі країни ЄС, як Ірландія та Угорщина, які давно відносять до нетипових офшорів. Так, в Ірландії ставка корпоративного податку для ТНК складає 12,5 %, а в Угорщині – 9 %. Натомість, Україна підписала цю угоду, оскільки ставка податку на прибуток підприємств у нашій країні дорівнює 18 %. Пізніше, але в тому ж 2021 р. вказану угоду підтримали лідери країн G20. Водночас, представники міжнародного об'єднання Oxfam, яке займається проблемами бідності, вважають, що для бідних країн ця угода нічого не дасть, бо встановлена ставка корпоративного податку для ТНК є достатньо низькою.

7.2. Особливості оподаткування домогосподарств в Німеччині та Великій Британії

7.2.1. Особливості оподаткування домогосподарств в Німеччині

В середньому німецькі громадяни віддають державі в формі прямих податків (податок на прибуток, солідарний, церковний) і соціальних внесків біля 42-43 % від свого заробітку. Податкова система ФРН спирається перш за все на прибутковий податок. Частка прибуткового податку перевищує 1/3 загальної суми податкових надходжень. Даним податком обкладаються всі громадяни, які мають дохід. Прибутковий податок включає два види податку: податок на заробітну плату і податок з капіталу. Мінімальна ставка прибуткового податку – 19 %, максимальна – 44 % (до 1990 р. вона складала 56 %). Ставка податку на доходи з капіталу – 25 %. При визначенні податку на зарплату застосовуються такі спеціальні інструменти як «податкові класи», «податкові карти» і «податкові таблиці». Шість податкових класів групують робітників і службовців в залежності від їх сімейного стану, кількості працюючих, сумісного чи окремого ведення обліку отримуваних доходів, наявності дітей. Податкові таблиці враховують не лише податкові класи, а також і кількість дітей в сім'ї, на чиєму утриманні вони знаходяться, сумісний чи відокремлений облік доходів. Крім того, в податкових таблицях враховано ряд доходів, що звільнені від оподаткування. До них відносилася, наприклад,

зарплата, що звільнялася за умовами найму від податку, різдвяні виплати; спеціальні видатки (включаючи видатки на різні види страхування життя, підвищення ділової кваліфікації тощо). Прибутковий податок утримується з заробітної плати на основі податкової карти. В карті, яка заповнюється в общині по місцю проживання, посвідчується податковий клас, кількість дітей, віросповідання працюючого. Далі в неї заноситься сума звільнення від податку по досягненні працюючим 64-річного віку (фіксована сума звільнення для осіб з фізичними вадами (інвалідів) з тим, щоб ці суми були враховані в роботодавця і фінансового відомства (общин, землі).

Податок на доходи з капіталу. Цей податок є однією з форм податку на дохід і стягується з фізичних осіб безпосередньо при виплаті доходів з капіталу – дивідендів і процентів. Оподаткуванню підлягає сума дивідендів, розрахованих після сплати корпоративного податку. Сума податку на доходи з капіталу, сплачена власниками капіталу, враховується при визначенні загальної величини податку з доходу на сукупний дохід платника. Ставка податку на доходи з капіталу залежить від виду отриманого прибутку. На дивіденди з акцій, доходи від участі в капіталі товариств з обмеженою відповідальністю і різної участі в капіталі приватних підприємств і кооперативів ставка податку встановлюється на рівні 20 %. З 1 січня 1989 р. в межах податкової реформи в ФРН введено в обов'язок банків перераховувати податок на грошові внески в банківських установах (з терміном більше 3 місяців), страхових компаній і процентів з цінних паперів (облігацій, депозитних сертифікатів тощо), виходячи з ставки 10 %.

Майновим податком або податком на власність оподатковується майно фізичних і юридичних осіб. Податок стягується з сумарної оцінки всіх елементів рухомого і нерухомого майна, що приносить прибуток. Ставка для фізичних осіб – 0,5 %, для юридичних осіб – 0,6 %.

7.2.2. Особливості оподаткування домогосподарств у Великій Британії

Особистий прибутковий податок сплачує все населення Великобританії. Існує поділ на резидентів і нерезидентів. Доходи резидента Великобританії підлягають оподаткуванню незалежно від джерела їх виникнення. Нерезидент сплачує податки у Великобританії лише з доходів отриманих на території цієї країни. Прибутковий податок з фізичних осіб стягується не з сукупного доходу, а по частинам – «шедулам». Залежно від доходів використовують три ставки: 20 %, 25 %, 40 %.

Податкові декларації у Великобританії. Прибутковий податок сплачується протягом року чотирма рівними частками. Наприкінці податкового

року (з 6 квітня по 5 квітня наступного календарного року), коли визначається точна сума винагороди, робиться кінцевий розрахунок прибуткового податку. Громадяни, що не мають інших доходів, крім заробітної плати, заповнюють податкову декларацію раз в 5 років. З боку платника податків не вимагається ніяких дій, їх роботодавці вираховують податки у відповідності з кодовою інформацією, якою вони постачаються у вигляді податкових таблиць податковими органами.

Податок зі спадщини. Цей податок не сплачується з більшої частини видів дарунків, здійснених при житті власника, якщо він залишається після цього живим протягом останніх 7 років. У момент здійснення передачі майна в дарунок податок не стягується, але якщо протягом останніх семи років власник помирає, то угода дарування підлягає обкладенню податком. Ставка податку встановлена на рівні 40% з суми майна вартістю більше 150000 фунт. стерлінгів.

Гербовий збір. Цей податок стягується при оформленні особами документно - правових угод. Комерційні і юридичні документи повинні мати спеціальний штамп, що підтверджує сплату цього податку. В деяких випадках ставки гербових зборів встановлюються в твердих сумах (від 25 пенсів до 1-2 ф. ст.), в інших гербовий збір стягується в певному відсотку до вартості угоди.

7.3. Особливості використання непрямих податків у розвинутих країнах

Основною вадою непрямого оподаткування вважається регресивність, тобто менше оподаткування людей із вищими доходами. Це пояснюється тим, що у структурі витрат багатих непрямі податки мають меншу вагу, ніж у структурі доходів бідних. Саме тому непрямі податки вважаються податками на бідних. Разом з тим, це твердження нівелюється практикою оподаткування в розвинутих країнах, де використовується кілька ставок ПДВ: на товари і послуги першої необхідності встановлюються знижені ставки, а на предмети розкоші – підвищені ставки. Поки цього не вистачає в Україні, що негативно впливає на доходи бідних верств населення. Однак переваги непрямого оподаткування значно перекривають його вади.

Серед непрямих податків в якості основних можливо виділити перш за все так названі податки на витрати, які, у відповідності з міжнародною практикою, включають три податки: податок додану вартість (ПДВ), податок з продажу и податок з обороту, по-друге, акцизи і митні збори. Податки на витрати як особлива група непрямих податків давно вже використовується в практиці оподаткування. Але спочатку – до 50-х років ХХ ст. – в цю групу входили лише податок з обороту і податок з продажу.

З 50-х років ХХ ст. обидва податки з обороту і продажу почали замінюватися ПДВ. Подібна заміна має довгу історію. Піонером у зміні структури податків на споживання виступила в 1954 р. Франція, яка замінила раніше використовуваний податок з обороту на ПДВ. Малось на увазі, що ПДВ, зберігаючи переваги інших податків на споживання, вільний від їх основних недоліків. В наступне десятиліття ПДВ знайшов призначення в податкових системах у більшості розвинутих країнах, фактично витіснив податок з обороту і помітно зменшив значення податку на продаж, хоча єдиним виключенням до цих пір залишається США, де до сьогодні існує податок з продажу. Розглянемо особливості нарахування ПДВ. В більшості країн застосовується метод нарахування ПДВ, який має різні назви – метод заліку, непрямий метод вирахування, метод відшкодування. Суть його у наступному: сума ПДВ, що нарахована на вартість матеріальних цінностей, придбаних фірмою для переробки, вираховується з величини ПДВ, нарахованого на реалізовану даною фірмою продукцію. При методі заліку фірма відраховує в бюджет лише різницю між двома сумами ПДВ.

В програмі уніфікації оподаткування в рамках ЄС проблеми ПДВ займають одне з центральних місць. Більше того, наявність ПДВ являється обов'язковою умовою членства в Євросоюзі. І це не випадково. В ретроспективі деякі провідні країни ЄС, наприклад Франція, до початку формування Спільного ринку, широко використовували непрямі податки.

За часи західноєвропейської інтеграції уніфікація непрямих оподаткування і особливо ПДВ просунулася досить далеко. В більшості країн ЄС ПДВ є нині єдиним податком на споживання; в деяких країнах одночасно використовується податок з продажу (наприклад, в Німеччині). Крім знижених ставок по ПДВ, в країнах ЄС використовується ще два види пільг по цьому податку – звільнення та використання так званої нульової ставки. В першому випадку виробник продає свою продукцію без стягування ПДВ зі своїх споживачів (і, відповідно, не платить його в бюджет), але в той же час не отримує прав на відшкодування ПДВ на матеріальні цінності, закуплені ним для використання в процесі виробництва даної продукції. Інакше кажучи, від ПДВ звільняється лише та частина доданої вартості, яка відноситься до товарів, що продаються, послуг; але одночасно виробник повинен оплачувати ПДВ на закуплені та використані ним сировину та матеріали. Іншими словами, це звільнення має частковий характер.

Фіскальну роль сучасних податків на споживання (з вирішальною часткою ПДВ) можливо виявити на основі оцінки частки цих податків в загальних податкових надходженнях. В цілому по розвинутих країнах податки на споживання складають біля 20 % всіх податкових надходжень. Однак

існують великі коливання між країнами щодо цього показника (нижче 10 % в США та Японії і біля 15 % в Канаді та Швейцарії, 40-50 % в Португалії, Греції, Ірландії).

Акцизи. Особливою групою непрямих податків є акцизи, за рахунок яких мобілізується 7-12 % всіх податкових надходжень. За своєю природою акцизи близькі до податків на споживання, особливо до податку на продаж (зокрема це проявилось в тому, що в окремих країнах при переході від податку на продаж до ПДВ в останній були включені і деякі акцизи). Проте є і певні відмінності. Акцизи також направлені на оподаткування кінцевого споживання, але не всього, а лише його певних специфічних частин. Наприклад, базовими товарами, які обов'язково оподатковуються акцизами, являються алкогольні і тютюнові вироби (в рамках державної монополії на виробництво та розподіл даної продукції). Акцизи використовуються для обкладення і деяких інших товарів, причому, як правило, з чисто фіскальними цілями. Хоча по країнах єдності у відборі акцизних товарів немає (до того ж цей відбір розрізняється в окремі періоди), але все ж таки можливо виділити дві єдині ознаки відбору: це або товари масового споживання з низькою еластичністю попиту за ціною (цукор, сіль, бензин та ін.), або товари елітного попиту (наприклад, ювелірні вироби). Акцизні ставки встановлюються або як відношення (зазвичай високі) до вартості акцизного товару, виражене в процентах (інколи як частка ціни), або в абсолютному вираженні на визначену одиницю виміру (наприклад, в США на 1 літр алкогольної продукції, на 1 галон бензину тощо). Вибір між двома видами акцизних ставок пов'язаний перш за все інфляцією.

Мито. Особлива група непрямих податків – митні збори. В принципі їх встановлення підпорядковується тим самим цілям, що і оподаткування в цілому, хоча набуває вельми специфічні форми. Стягування митних зборів має дві цілі: фіскальну та виробничо-стимулюючу. В даний час митні збори відійшли на задній план при вирішенні фіскальних проблем.

7.4. Необхідність змін в Україні в системі прямих та непрямих податків

Основним напрямом у реформуванні прямого оподаткування в Україні введення прогресивної системи оподаткування доходів громадян. Дискусія йде щодо диференціації ставок ПДФО. На наш погляд, вона повинна носити такий вигляд: 10 % з мінімальних доходів, 15 % з доходів середнього рівня та 20 % з високих доходів.

Для уникнення оподаткування при сплаті податку на прибуток підприємства та виведення коштів в офшори рядом експертів пропонується замінити ПНП податком на виведений капітал. Проблемою є нестача коштів в

бюджеті у перші роки введення цього податку, а також великі втрати України від війни Росії проти нашої країни в 2022-2023 рр.

Досить складною проблемою є реформування непрямих податків (або – податків на споживання). Науковці відзначають нейтральність податку на споживання, який при однаковій ставці не впливає негативно на розвиток різних галузей економіки, а також скасовує можливість подвійного оподаткування. Крім цього, непрямі податки мають величезну базу оподаткування, а отже генерують дохід, який перевищує дохід від всіх інших обов'язкових платежів. Тому, як вважає проф. Д. Гетманцев (КНУ імені Т. Шевченка), єдиним компенсатором втрат бюджету від зменшення надходжень від прямих податків в Україні в сьогоdnішніх умовах могло б стати підвищення непрямих податків. Частково це реалізується в постійному підвищенні акцизів та розширення переліку підакцизних товарів. Головним аргументом на користь збільшення ставок непрямого 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, динаміка стандартних ставок ПДВ в країнах ЄС протягом 2000-2014 рр. була позитивною. Зокрема, протягом 2000-2014 рр. вони зросли в 20 державах Євросоюзу, 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 %.

Загалом, в Україні при реформуванні ПДВ необхідно орієнтуватися на стандартні ставки цього податку в країнах ЄС: знижена ставка – в межах 5-8 %, базова ставка – від 14 до 18 %, підвищена ставка – 22-25 %. Водночас, багато науковців негативно відносяться до пропозиції окремих Народних депутатів України до заміни ПДВ податком з продажу, оскільки переважна більшість країн замість останнього запровадила ПДВ.

Контрольні запитання

1. Які ви знаєте прямі та непрямі податки?
2. Чим відрізняються прямі податки від непрямих?
3. Які ви знаєте прямі податки в ФРН?
4. Які податкові пільги мають домогосподарства у ФРН?
5. В чому полягає зміст «шедул» при сплаті прибуткового податку у Великій Британії?
6. Як ви відноситеся до ідеї, що єдиним компенсатором втрат бюджету від зменшення надходжень від прямих податків в Україні в сьогоденнішніх умовах могло б стати підвищення непрямих податків?

ТЕСТИ

1. Уставте пропущені слова. До прямих податків насамперед належать прибутковий податок із доходів громадян, податок на землю, _____:
 - а) акцизний податок;
 - б) корпоративний податок;
 - в) ввізне мито;
 - г) вивізне мито.
2. Уставте пропущену цифру. У цілому по розвинутих країнах податки на споживання складають близько _____ всіх податкових надходжень:
 - а) 20 %;
 - б) 30 %;
 - в) 60 %;
 - г) 80 %.
3. До прямих податків належать:
 - а) внески працівників у фонди соціального страхування;
 - б) податок на споживання;
 - в) акцизи;
 - г) усі відповіді неправильні.
4. Які з названих країн належать до юрисдикцій із помірним оподаткуванням.
 - а) Ірландія;
 - б) Франція;
 - в) Нідерланди;
 - г) Німеччина.
5. Умовами підвищення ролі прямих податків у провідних демократичних країнах є:
 - а) підвищення життєвого рівня більшості населення;
 - б) зближення методів стягування податків;

- в) політика уніфікації податкових систем;
 - г) всі відповіді правильні.
6. Рекомендовані в країнах ЄС ставки ПДВ повинні складати:
- а) знижена ставка: 4-8%;
 - б) базова ставка: 14-18 %;
 - в) підвищена ставка: 22-25 %;
 - г) всі відповіді правильні.

ТЕМА 8. ВПЛИВ СОЦІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НА РІВЕНЬ ДЕРЖАВНОГО БОРГУ

8.1. Сутність державного боргу та його межі

8.2. Фіскальна консолідація і фіскальна децентралізація: проблема взаємозв'язку та шляхи її вирішення.

8.3. Соціальне забезпечення як одна із проблем публічних фінансів у демократичному суспільстві.

8.4. Проблеми соціального забезпечення та шляхи їх вирішення в Україні

Контрольні запитання.

Тести.

8.1. Сутність державного боргу та його межі

У фінансовій науці під державним боргом, як правило, розуміються лише фінансові борги, так звані документально підтверджені борги. В той же час вимоги отримання пенсій майбутніми поколіннями, так звані непідтверджені борги, у складі державного боргу не враховуються. Загалом валовий обсяг державного боргу – це сума приростів чистої заборгованості за минулі роки плюс початковий стан заборгованості. Чим довше країна затягує виплату основного боргу та процентів по ньому за рахунок доходів бюджету, тим важче буде уникнути боргової кризи. Якщо економіка країни має тенденцію до реального зростання, спроможність обслуговування державного боргу підвищується. Жаданого ефекту зменшення боргового тягаря можна досягнути лише при допомозі несподіваної емісії. Цей інструмент використовувався раніше, використовується і зараз, але треба розуміти, що це рано чи пізно призведе до інфляції.

Політична економія державного боргу показує, що як політики, так і виборці мають схильність до підтримки дефіцитного бюджету. Тому для обмеження можливостей політиків у здійсненні боргових махінацій необхідно встановлювати конституційні рамки державної заборгованості. Це в своїх

дослідженнях обґрунтував лауреат Нобелівської премії з економіки Дж. Б'юкенен (США) та його учні. Подібні обмеження встановлюють всі демократичні країни.

Для моніторингу зовнішніх запозичень у світі використовують так звані критерії самодостатності. Основними характеристиками зовнішньої заборгованості є наступні: співвідношення зовнішнього державного боргу до ВВП, рівень зовнішньої заборгованості на одну особу, відношення зовнішнього державного боргу до валютних резервів країни, співвідношення валового зовнішнього боргу й експорту товарів і послуг, співвідношення обсягу обслуговування поточної заборгованості й експорту товарів.

Проблемою є визначення межі зовнішнього державного боргу та державного боргу країни в цілому. Д. Коуен довів, що розмір валового зовнішнього боргу не повинен перевищувати 50 % ВВП. Згідно Маастрихтських критеріїв граничною межею державного боргу є 60 % від ВВП країни. Практика здійснення державних запозичень розвинутими країнами показала, що в сучасних умовах гранична межа державного боргу не повинна перевищувати 60 % від ВВП країни, що закріплено в Маастрихтських критеріях. Тільки при таких умовах, зокрема, європейські країни можуть претендувати на вступ до ЄС.

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. 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.

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 більшості країн Європейського Союзу.

Квазіфіскальні витрати та державний борг

Для розуміння причин зростання державного боргу в Україні необхідно звернути увагу на квазіфіскальні витрати (КФВ) держави. Суть КФВ, на думку В. Башка, полягає в тому, що державні корпорації реалізують товари та послуги

за нижчими від ринкових цінами, компенсація яких відбувається шляхом надання цим 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. 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. Зазначені надмірні витрати здебільшого фінансувалися за рахунок боргових запозичень. За відсутності КФВ, за приблизними розрахунками експертів, рівень державного боргу України становив би в два рази менше.

Загалом, можна зробити висновок про те, що делегування державним корпораціям та позабюджетним установам не підкріплених фінансовим ресурсом повноважень з реалізації товарів і послуг за цінами, нижчими від ринкових, призводить до зростання квазіфіскальних витрат цих структур та приховування реального державного боргу країни.

8.2. Фіскальна консолідація і фіскальна децентралізація: проблема взаємозв'язку та шляхи її вирішення.

Фінансова система України в останні роки стає критично залежною від зарубіжних кредитів, що вимагає суттєвих змін у фіскальній політиці держави. Проблемою є те, що Українській державі в сучасних умовах необхідно одночасно проводити дві протилежні стратегії, з одного боку, фіскальної консолідації, а, з другого боку, фіскальної децентралізації. Перша стратегія вимагає скорочення державного боргу і дефіциту бюджету, а друга – розширення фінансових повноважень органів місцевого самоврядування, що веде до значного перерозподілу доходів держави на користь місцевих органів

влади і самоврядування. Тому важливо знайти шлях оптимізації як державних фінансів, так і місцевих доходів і видатків. Вихід ми вбачаємо у посиленні контролю регіонів над державними витратами.

Поки в українській фінансовій літературі недостатньо публікацій щодо аналізу взаємозв'язку фіскальної консолідації та фіскальної децентралізації в умовах соціально-економічної кризи в Україні в 2013 – 2016 рр. та 2020-2023 рр. Разом з тим, значні напрацювання щодо оптимізації державного боргу України можна знайти в роботах О. Барановського, Т. Богдан, А. Гальчинського, В. Гейця, Т. Вахненко, В. Дем'янишина, О. Длугопольського, В. Козюка, І. Лютого, Л. Сідельникової, Д. Серебрянського, В. Федосова та інших. Певні пропозиції щодо шляхів здійснення фіскальної децентралізації в Україні в сучасних умовах містяться в роботах В. Вишневського, Г. Возняк, О. Десятнюк, Ю. Іванова, Т. Єфименко, Т. Калінеску, О. Кириленко, В. Кравченко, А. Крисоватого, І. Луніної, А. Соколовської, І. Сторонянської, С. Юрія та інших. Важливо в цих працях виокремити ті підходи, які б допомогли Україні уникнути грецького шляху виходу з економічної кризи у зв'язку із зростанням внутрішнього та зовнішнього боргу нашої країни, одночасно розширивши фінансові можливості регіонів та громад.

У загальному вигляді фіскальну консолідацію слід розглядати, як сукупність заходів фінансової політики уряду країни, направлену на зменшення державного боргу і бюджетного дефіциту. 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 консолідації в 2023 рр., хоча військова агресія Росії проти України в 2022-2023 рр. ускладнить виконання вказаного завдання. У той же час політика фіскальної децентралізації, яка реально розпочалася в Україні з 2015 року та забезпечила значне зростання доходів місцевих бюджетів (за офіційними даними на 30-40 %), ускладнює досягнення Маастрихтських критеріїв. Вихід вбачаємо у розширенні термінів фіскальної консолідації з 5 до 10 років.

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

при здійсненні соціального забезпечення в Україні необхідно змінити підходи до податкової політики нашої країни. Насамперед це стосується податку на доходи фізичних осіб, який в 2023 р. стягується за ставкою 18%. Доцільним був би перехід до прогресивної системи оподаткування доходів громадян. Щодо значного зниження ставки ЄСВ, встановленого на рівні 22 %, то хотілося б зауважити, що це треба було робити поступово, з лагом не більше 1-2 % в рік, оскільки в іншому випадку слід очікувати значного недофінансування державних соціальних фондів, передусім Пенсійного фонду України, що й відбулося в останні роки. Для інноваційних підприємств ставка податку на прибуток підприємств (ПНП) має бути знижена наполовину (досвід КНР, інших азійських країн говорить про необхідність подібного оподаткування ПНП) і складати 10 %. Це пояснюється тим, що за 2014-2023 рр. кількість інноваційно-активних підприємств у промисловості України знизилась. Однією з причин цього стала агресія Росії проти України в 2014-2023 рр. Тому багато інноваційно-активних підприємств або зупинило свою діяльність, або було переведено за межі нашої країни.

Значним резервом додаткових надходжень до бюджету при проведенні податкової реформи 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 та прискореного впровадження плану BEPS. Останній націлений на розкриття повної інформації про реальних власників офшорів та можливість національних податкових структур в режимі реального часу відстежувати перекази коштів в офшори. Реальним же кроком боротьби з офшорами могла б стати їх повна заборона, за що виступають провідні економісти світу. Натомість, проти цього виступають багато країн-членів ООН, які і є офшорами, оскільки офшорний статус дає їм значні доходи. Крім того, ряд розвинутих країн є нетиповими офшорами, які надають значні податкові пільги різним фінансовим структурам, що дорівнюють величині пільг у класичних офшорах.

На зменшення державного боргу може вплинути й розподіл державного боргу між державою та регіонами, але для цього треба розробити відповідний механізм, про який поки не говориться в українській фінансовій науці. Політика децентралізації в Україні не можлива без фіскальної децентралізації. Водночас, важливо розробити такий механізм останньої, щоб вона не суперечила фіскальній консолідації. 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. Крім того, важливо визначити частку регіонального державного боргу

пропорційно частці регіону в населенні України, оскільки інший критерій підібрати важко, якщо можливо взагалі. Цю частку державного боргу повинна визначати Верховна Рада України та Уряд нашої країни в Бюджетній резолюції при підготовці проекту Державного бюджету країни на наступний рік. Це поверне законодавче значення вказаній резолюції, прийняття якої в останні роки (починаючи з періоду при владі колишнього президента В. Януковича) перетворилося у просту формальність.

Неоднозначно сприймається фахівцями передання частини акцизного податку на ряд підакцизних товарів до місцевих бюджетів. З одного боку, це збільшило доходи місцевих бюджетів, а, з другого боку, цей порядок провокує місцеві органи влади «закривати очі» на масові порушення закону підприємствами з продажу підакцизних товарів. Дуже дискусійним є й новий порядок сплати екологічного податку до місцевих бюджетів, оскільки у місцевої влади тепер втрачається економічна мотивація до боротьби з підприємствами-забруднювачами навколишнього середовища, що суперечить політиці сталого розвитку.

Негативно позначилися на доходах Зведеного бюджету України податкові та інші фінансові пільги виробникам, введені на початку повномасштабної війни Росії проти України в 2022 р. Все більше експертів та МВФ говорить про необхідність повернення до попередньої системи оподаткування. У підписаному в кінці 2022 р. з МВФ Меморандумі Україна взяла на себе зобов'язання не зменшувати податки на наступні роки.

8.3. Соціальне забезпечення як одна із проблем публічних фінансів у демократичному суспільстві

На зростання державного боргу крім інших факторів суттєвим чином впливає зростання витрат на соціальне забезпечення. В умовах демократії соціальне забезпечення є найбільш пріоритетною функцією держави, оскільки громадяни мають високий рівень потреби в соціальному захисті. Це породжує великий попит на даний вид суспільних благ. Проблемою є визначення переліку цих благ та джерел їх фінансування, оскільки сучасне соціальне забезпечення у демократичних країнах поширюється на всі прошарки населення. Особливо показовими в цьому плані є Німеччина та Скандинавські країни, хоча зараз вони починають проводити оптимізацію соціальних видатків, щоб не підвищувати податки. Крім того, сьогодні Німеччина, як основний донор ЄС, взяла на себе непосильний тягар з утримання мігрантів з Близького Сходу, Африки та інших проблемних регіонів світу, а також біженців з України. На початок 2023 р. у Німеччині знаходилося більше 1 млн біженців з нашої країни.

Значні доходи домашні господарства ФРН отримують від органів соціального захисту, з пенсійних фондів тощо. Система пенсійного забезпечення Німеччини містить поєднання двох систем фінансування забезпечення громадян в старості: розподільчу і накопичувальну. Ця система називається «**системою трьох рівнів**». Перший – (біля 80 % всіх пенсійних виплат в основному фінансується розподільчим способом) – охоплює перш за все обов'язкове пенсійне страхування всіх працівників за наймом. Розподільча система характеризується тим, що на виплати пенсій немолодим використовуються надходження до фонду пенсійного страхування (відомства пенсійного страхування). У Німеччині цими надходженнями є внески страховок застрахованих осіб і працедавців, а також дотації держави. Цієї пенсії достатньо для забезпечення нормального рівня життя літньої людини. Другий і третій рівні пенсійного забезпечення – з фундацій підприємств і приватні накопичення – фінансуються накопичувальним способом. Умовою одержання пенсії є необхідний передпенсійний термін. Пенсія за віком, як правило, виплачується після досягнення 65 років. За певних обставин вона може виплачуватися вже при досягненні 63 або 60 років. Жінки отримують пенсію за віком з досягненням 60 років. Розмір пенсії залежить, передусім, від величини застрахованого заробітку.

Страхування і виплати по безробіттю здійснюються федеральним відомством зайнятості. Відрахування страховок обов'язкові для робітників і службовців незалежно від їх доходів. Безробітні одержують допомогу, яка залежить від загального трудового стажу, від розмірів останньої заробітної плати, від віку, від наявності зобов'язань з утримання дітей. Безробітні, які вичерпали право на допомогу, що їм належить, одержують виплату по безробіттю. Розмір такої виплати складає для безробітних, що мають дітей, – 58 %, для безробітних без дітей – 56%. Фінансування виплат по безробіттю здійснюється за рахунок коштів федерального бюджету.

У Федеративній Республіці Німеччини, окрім фінансування пенсійного страхування і політики ринку праці, виділяють кошти на такі цілі: на виховання, охорону материнства та сімейну політику; на дітей; на житло; на преміювання житлового будівництва; забезпечення жертв війни; соціальні допомоги; сільськогосподарську соціальну політику; інші заходи соціального захисту. З 1.01. 2007 р. допомога на дитину складає 25,5 тис. євро на рік, тоді як раніше вона складала біля 7 тис. євро на рік. Це зроблено з метою стимулювання народжуваності, оскільки на одну німкеню припадає 1,37 дитини, а для нормального відтворення населення потрібно більше 2-х дітей.

Проживання – одна з основних людських потреб. Тому в Німеччині кожен, чий дохід недостатній для оплати відповідної квартири, має законне

право на матеріальну допомогу для найму житла. Вона виплачується як надбавка до квартирної плати або коштів на утримання власного житла, але лише до певного розміру доходу.

Завдання забезпечення пільг для жертв війни полягає у фінансовому відшкодуванні інвалідам війни, вдовам загиблих і сиротам. Жертви війни отримують пенсії, розмір яких приводиться у відповідність з рівнем економічного розвитку. Крім того, для інвалідів війни діють курси з лікування, фінансується працевлаштування і професійна освіта. Подібним чином забезпечуються солдати бундесверу з пошкодженим здоров'ям і жертви насильницьких дій, а також рідні, які їх втратили.

Соціальну допомогу в ФРН отримують особи, які не можуть допомогти собі самі і не отримують сторонньої допомоги. Відповідно до Закону про соціальну допомогу кожен мешканець Федеративної Республіки – чи німець, чи іноземець – у скрутному становищі має право на соціальну допомогу. Це – допомога на засоби життя або на подолання особливих життєвих умов, наприклад, інвалідності, хвороби або віку. Соціальна допомога надається, переважно, землями і общинами. Сільські господарі та їх сім'ї страхуються в самостійній аграрно-соціальної системі забезпечення, яка з ряду причин потребує підтримки федеральними коштами.

Громадяни Норвегії, Швеції, Данії, Фінляндії та Ісландії змогли сформувати цілком успішні суспільства, у яких на дуже високому рівні забезпечується соціальний захист громадян. Це заможні країни, у яких немає занадто багатих людей, які б сильно виділялися з-поміж інших. Суспільство доволі однорідне й солідарне, хоча громадяни цих країн сплачують доволі високі податки. Так, податок на прибуток фізичних осіб в Норвегії дорівнює 38 %, у Швеції – 52 %, в Данії – 55 %, Ісландії – 46 %. Водночас ці податки забезпечують існування однієї з найкращих в світі системи соціального забезпечення. Скандинавську модель від інших різко вирізняють й масштабні інвестиції в людський капітал. В 2021 р. за освітнім рейтингом вказані країни в світі займали наступні місця: Норвегія – 13 місце, Фінляндія – 15 місце, Швеція – 9 місце, Данія – 12 місце. За рейтингом щастя в 2021 р. Фінляндія знаходилася на першому місці в світі, Данія – на другому місці, Ісландія – на 4 місці, Норвегія – на 6 місці, Швеція – на 7 місці. Важливу роль в уникненні соціальних потрясінь відіграло те, що соціальні реформи в країнах Скандинавії розпочинали, не дотягуючи до критичної точки, коли їх відсутність загрожувала зростанням радикальних настроїв. Загалом, сьогодні Скандинавські країни – це приклади країн, де успішно поєднано розвинену інноваційну економіку, високе податкове навантаження, соціальні гарантії та

доступ до таких важливих суспільних благ, як охорона здоров'я чи якісна освіта, які фінансуються переважно з бюджетних коштів.

Концепція безумовного доходу та проблеми її реалізації

Для дотримання принципів соціальної справедливості в умовах сучасної ринкової економіки рядом зарубіжних вчених та політиків пропонується ідея безумовного доходу (гарантованого доходу) для кожного працюючого або – для кожного громадянина країни. Тобто, громадянин може працювати чи не працювати, але держава повинна виплачувати йому певну суму грошей на прожиття. У Фінляндії пробна програма безумовних готівкових виплат до 800 євро на місяць була запроваджена з 2016 р., але через кілька років вона була згорнута, оскільки не показала свою ефективність. Над подібними проєктами працюють у кількох нідерландських містах. 5.06.2016 р. стосовно змін до Конституції щодо та запровадження базового доходу голосували громадяни Швейцарії, але більшість з них виступило проти нього. Тому важливо розібратися у позитивах та вадах використання безумовного доходу для публічних фінансів країн.

Прихильники універсального базового доходу заявляють, що задумане ними переформатування системи соціального захисту може як допомогти суспільствам скористатися з результатів сучасної динамічної економіки, так і забезпечити доступ до них широких верств населення. За останні роки уряди багатьох розвинутих країн, які взяли курс на режим суворої економії, швидше скорочували допомогу малозабезпеченим, ніж, наприклад, державні пенсії. Пояснення цьому полягає в тому, що кількість бідних набагато менше, ніж кількість пенсіонерів, які є значною частиною електорату для політиків під час виборів. Крім того, значна частина бідних відноситься до маргінальних верств, які, як правило, на вибори не ходять.

Негативом будь-якого універсального базового доходу є його велика вартість для держави. Як зауважує відомий британський економіст Е. Аткинсон (який, до речі, є прихильником запровадження даного доходу поряд з лауреатом Нобелівської премії з економіки П. Кругманом), універсальний базовий дохід, що дорівнює певному відсотку середнього доходу (у вигляді ВВП на особу), вимагає пропорційного збільшення податкових надходжень відносно ВВП. А цього бояться всі політики в демократичних країнах, оскільки наголос на підвищення податків на середній клас автоматично веде до програшу на виборах. Тому для збільшення допомоги для бідних стараються використовувати, як правило, кошти від позик, або підвищення податків тільки на багаті верстви населення. Останні, розуміючи цей механізм, активно виводять кошти в офшори (особливо, при можливому приході до влади лівих та популістів), зменшуючи тим самим податкові доходи держави.

Уряд Швейцарії, який виступив проти пропозиції запровадити в країні безумовні базові виплати (2,5 тис. євро на місяць), остерігався, що ті стануть непосильним тягарем для бюджету (в 2015 р. консолідований борг сектору загального державного управління у Швейцарії становив 45,6 % від ВВП) та будуть провокувати неробство. Важливим аргументом противників універсального базового доходу є твердження про те, що в країни з таким доходом масово прибуватимуть мігранти з менш розвинутих країн, які мають інший менталітет та віросповідання.

Загалом, у демократичних країнах, поки не дійшли до однозначного висновку щодо запровадження універсального базового доходу, поки йдуть експериментальні пошуки. Для України, на наш погляд, це не на часі, оскільки для запровадження універсального базового доходу на найближчі 15-20 років у нас не буде коштів, оскільки після 2020 р. нашу країну чекають значні виплати як по зовнішньому державному боргу, так і по корпоративному зовнішньому боргу. Крім того, треба знайти десятки мільярдів гривень для відновлення економіки та інфраструктури нашої країни після закінчення військової агресії Росії проти України в 2022-2023 рр.

8.4. Проблеми соціального забезпечення та шляхи їх вирішення в Україні

За даними міжнародних досліджень, в 2021 р. Україна за показником депресії знаходилася на першому місці в світі, за рейтингом щастя – на 108 місці, а за рейтингом відсутності корупції – на 122 місці. Згідно останніх даних Держстату (3-й квартал 2021 р.) в структурі сукупних витрат українців частка витрат на харчування становила в середньому 49 %, водночас в групі домогосподарств із найнижчими доходами, витрати на продовольчі товари складала 61 %. До війни цей індикатор постійно зменшувався (54,6 % в 2015 р.) та слугував ознакою помірною, але стабільного подолання бідності. Втім співвідношення рівнів бідності домогосподарств з дітьми та домогосподарств без дітей практично залишалось без змін – 1,5 рази. Прогнози провідних інституцій світу щодо рівня бідності в Україні вкрай невтішні. Зростання у 10 разів рівня бідності до кінця 2023 р. – такою, наприклад, стала оцінка Світового банку, з проєкцією рівня бідності на 2024 рік у 55 %. Ці та інші проблеми негативно впливають на зацікавленість платників податків сплачувати податки, що негативно позначається на фінансуванні державою соціальних видатків.

Основною причиною, яка провокує конфлікт інтересів платників податків та фіскальних органів та не сприяє дотриманню вимог оптимізації оподаткування, є те, що політична влада в Україні сьогодні захищає наявний

економічний порядок розподілу суспільного продукту, невідгідний більшості населення нашої країни. Крім того, розподілом засобів для життя займається в Україні невелика група людей, яка протистоїть всьому суспільству, що і породжує неминучість конфлікту. Для вирішення цих та інших проблем в соціальній економіці пропонуємо застосувати новий принцип фіскальної соціології, розроблений одним із автором цього посібника, який доцільно назвати анти оптимум – Парето. Етичний ідеал суспільного добробуту (або – оптимум Парето) полягає в наступному: умовою зростання суспільного добробуту є покращення добробуту одних людей без одночасного погіршення добробуту інших. Згідно даної умови, той чи інший захід влади підвищує суспільний добробут в тому випадку, якщо вигоди від його запровадження з перевищенням компенсують втрати тих, чий рівень добробуту даний захід понижує. За критерієм Парето будь-які втручання уряду можна вважати ефективним, якщо вони призводять до збільшення добробуту хоча б одного індивіда, не зменшуючи добробуту усіх інших. Теоретично це можливо тільки в умовах економічного зростання, коли в суспільстві створюється певний приріст ВВП, який можна розподілити між усіма членами суспільства, не знижуючи доходи ні одної з груп. У сфері публічних фінансів Парето - оптимуму відповідає така ситуація, коли приріст бюджетних ресурсів повинен розподілятися з вигодою для одних «бюджетників», але не за рахунок інших.

Якщо спробувати використати підходи Парето для аналізу використання публічних фінансів в незрілому демократичному суспільстві в умовах економічної кризи, то можна отримати парадоксальний висновок, який можна, на нашу думку, сформулювати як принцип «анти-оптимум Парето». Суть його полягає в наступному: в період економічної кризи обмеження державних видатків та збільшення податків повинно стосуватися всіх членів суспільства без виключення. Тільки тоді такі дії держави будуть сприйматися всім суспільством. Якщо ж будуть виключення, наприклад, на користь бідних верств населення, то середній клас та заможні верстви суспільства будуть шукати та знаходити способи уникнення додаткових податків на користь малозабезпечених верств суспільства (в силу значної корумпованості суспільства).

У країнах з незрілою демократією (якою на сьогодні є й Україна) заможні верстви населення через парламент, який вони контролюють, приймали і будуть приймати різного роду податкові пільги на свою користь. Моральні принципи, як свідчить сучасний стан парламентаризму в Україні (на відміну від розвинутих країн) тут поки не спрацьовують. Тому і теорія суспільних фінансів Р. Масгрейва, і теорія суспільного вибору Дж. Б'юкенена, які базуються на дотриманні певних моральних принципів у демократичному суспільстві, (чи за

згодою окремих індивідів, чи під примусом держави), не можуть дати відповідь на те, яку фінансову політику повинна провадити держава з транзитивною економікою в області соціальних видатків в умовах сучасної глобальної економічної кризи та після неї. Разом з тим, опираючись на окремі постулати фіскальної соціології, на наш погляд, можна розробити систему заходів з оптимізації фінансування соціальних видатків в Україні в сучасних умовах та відповідну систему оподаткування різних верств населення. Але ці заходи повинні стосуватися доходів всіх прошарків населення, як це було зроблено в ряді постсоціалістичних країн.

В Україні потрібно удосконалити й допомогу при народженні дітей. Не секрет (про це говорять всі неупереджені дослідники демографічної ситуації в Україні), що допомога при народженні дітей породжує не тільки позитиви, а й негативи в демографічній ситуації в Україні в останні роки. Враховуючи цей факт, було б необхідним частину допомоги при народженні дитини не видавати сім'ї у формі грошей, а покласти на депозити цих дітей, щоб в майбутньому дитина використала ці гроші на навчання, на придбання житла, на лікування тощо.

Перераховані та інші можливі заходи з оптимізації соціальних виплат в Україні в період економічної кризи та після неї повинні стосуватися всіх верств населення. Тільки тоді діятиме анти-оптимум Парето, що дозволить зменшити соціальне напруження у нашій країні. Вказані заходи повинні бути обговорені з усіма учасниками соціального партнерства, їх повинна сприйняти більшість населення. Важливо оптимізацію соціальних видатків в Україні здійснити максимально прозоро, із запевненням населення щодо відновлення раніше існуючих соціальних пільг у після кризовий період. Складність виконання цих завдань в Україні полягає в тому, що на початок 2023 р. у нашій країні крім пенсіонерів нараховувалося 5 млн осіб, які мають пільги щодо участі у війни проти Росії, інваліди цієї війни, члени сімей загиблих у цій війні, пропавших безвісти та тих, хто знаходиться в полоні тощо. Зрозуміло, що владі прийдеться провести верифікацію всіх цих осіб, щоб виявити найбільш нужденних, оскільки на надання соціальних виплат всім вказаним категоріям в Україні немає належних коштів.

Згідно Меморандуму з МВФ, Україна взяла на себе наступні зобов'язання: 1) розробити план дій із запобігання та погашення заборгованості протягом виконання бюджету на 2023 р. й надалі; 2) зареєструвати у Верховній Раді України три закони щодо збільшення податкових надходжень (про скасування мораторію на податкові перевірки; закон про скасування спрощеної системи оподаткування зі сплатою 2 % від доходу; закон щодо забезпечення ефективного використання РРО та відновлення відповідальності за порушення

у цій сфері. Відповідні закони мають запрацювати з 01.07.2023 р.; підготувати концептуальну записку щодо реформування системи соціального захисту та забезпечення адресної підтримки усім соціально незахищеним групам населення, зберігаючи при цьому фіскальну стійкість; призначити наглядову раду Нафтогазу за допомогою прозорого конкурсу. Крім цього, Меморандум містить низку зобов'язань України щодо збільшення податкових надходжень, зменшення емісійного фінансування бюджету з боку НБУ, підвищення привабливості ОВДП, а також покращення державного управління та прозорості державних інституцій. Для цього вже прийнято рішення про скорочення державного апарату на 20 %, зменшення витрат на освіту та науку, об'єднання ряду міністерств і відомств тощо. Зокрема, в кінці 2022 р. відбулося підпорядкування Фонду соціального страхування Пенсійному фонду України.

Контрольні запитання

1. Які основні заходи із зменшення державного боргу в демократичних країнах ви можете назвати?
2. Які основні податки сплачують члени домогосподарств в Україні ?
3. Які соціальні пільги мають домогосподарства в Україні?
4. Яким чином можна оптимізувати видатки на соціальний захист в Україні в сучасних умовах?
5. В чому полягає зміст оптимуму Парето?
6. Чому в країнах з незрілою демократією (якою на сьогодні є й Україна) заможні верстви населення через парламент приймали і будуть приймати різного роду податкові пільги на свою користь?

ТЕСТИ

1. Рекомендований ЄС розмір державного боргу для країн-членів цієї організації не повинен перевищувати:
 - а) 40 % від ВВП;
 - б) 50 % від ВВП;
 - в) 60 % від ВВП;
 - г) 70 % від ВВП.
2. Фінансова система України в останні роки стає критично залежною від наступних зарубіжних кредиторів:
 - а) від МВФ;
 - б) від ЄС;
 - в) від США;
 - г) всі відповіді правильні.

3. Знайдіть помилку. Державний борг країни включає:

- а) валовий борг держави;
- б) державний внутрішній борг;
- в) державний зовнішній борг;
- г) державний гарантований борг.

4. Знайдіть помилку. Валовий зовнішній борг включає:

- а) зовнішній борг суб'єктів господарювання;
- б) державний зовнішній борг;
- в) зовнішній борг домогосподарств;
- г) зовнішній борг банків.

5. Вставте пропущені слова. Фіскальну консолідацію потрібно розглядати як сукупність заходів фінансової політики уряду країни, спрямовану на зменшення

-
- а) державного боргу й бюджетного дефіциту;
 - б) державного боргу;
 - в) зовнішнього боргу суб'єктів господарювання;
 - г) зовнішнього боргу домогосподарств.

6. Фіскальна консолідація в Україні буде ефективною тоді, коли регіональні та місцеві влади контролюватимуть:

- а) значну частину суспільних видатків;
- б) незначну частину суспільних видатків;
- в) тільки неподаткові надходження;
- г) тільки місцеві податки та збори.

ЗМІСТОВИЙ МОДУЛЬ 2. ОСОБЛИВОСТІ СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТКУ ПУБЛІЧНИХ ФІНАНСІВ В УКРАЇНІ.

ТЕМА 9. ОСНОВИ СТАНОВЛЕННЯ ПУБЛІЧНИХ ФІНАНСІВ В ПЕРІОД КИЇВСЬКОЇ РУСІ ТА ГАЛИЦЬКО-ВОЛИНСЬКОГО КНЯЗІВСТВА. ПУБЛІЧНІ ФІНАНСИ ЗАПОРОЗЬКОЇ СІЧІ

9.1. Основи фінансів та оподаткування в Київській Русі.

9. 2. Доходи княжої казни в період Київської Русі та вплив на них податкової реформи княгині Ольги.

9.3. Особливості оподаткування в Галицько-Волинському князівстві та Великому князівстві Литовському.

9.4. Особливості публічних фінансів Запорозької Січі.

Контрольні запитання.

Тести

9. 1. Основи фінансів та оподаткування в Київській Русі

Період Київської Русі охоплює IX-XIII століття. Більшість населення Київської Русі становили селяни або – смерди, які сплачували значну частину податків. Ці податки, а також мита т збори йшли на утримання князя та його військової дружини, на будівництво оборонних споруд, доріг, мостів, пізніше на церкви, школи тощо. Більшість селян було відносно незалежними, хоча в XII-XIII столітті з'являються ознаки закріпачення феодалами, яке набувало різних форм.

Основою внутрішніх надходжень княжої казни в період Київської Русі були різні види мита та збори, що мали податковий характер. Мито забезпечувалося переважно торговельною діяльністю Київської Русі з іншими країнами. До основних видів мита відносилось заставне мито та торговельне мито. Заставне мито збиралося до початку торгівлі та за проїзд. До заставного мита належали: побережні оплати, які бралися з плавзасобів, що приставали до берега; перевізні оплати, які платилися за перевіз на паромних та човнових переправах; мостовщина, яку сплачували за переїзд через мости; костки, тобто плата з людей, що везли вантаж, а також за проїзд дорогами, що охоронялися. До торговельного мита належали: явки (його стягували окремо з людей, і окремо з товару); гостинне мито, яке бралось за зберігання товару. До основних форм податкових платежів в цей період відносилися: данина (була основою доходів княжої казни); подать, поклони, корм, побори.

Платники податків та зборів погоджувалися на сплату цих платежів, оскільки княжа дружина забезпечувала їх захист від зовнішніх ворогів. Це є ознакою публічності фінансів у цей період, оскільки податки та збори для цього збиралися з усіх верств населення. Крім того, зібрані податки та збори частково направлялися на розбудову інфраструктури Київської Русі, об'єкти якої використовувалися всіма її жителями. З прийняттям християнства в Київській Русі стали створюватися школи, можливість навчання в яких отримали представники різних верств населення.

***Руська Правда.** Окремі ознаки публічності фінансів в Київській Русі можна знайти в Руській Правді, яка є збірником стародавнього руського права. Руська Правда київського князя Ярослава Мудрого та Ярославичів – його синів постала на початку – в середині XI століття. Вона складалася з 18 статей. В ній було обмежено право помсти; встановлювалися грошові покарання за вбивство або скалічення; грошові покарання залежали від соціального стану потерпілого. Так, за вбивство огнищанина (управителя) убивця платив 80 гривень, а за вбивство смерда чи холопа – тільки 5 гривень; Руська Правда також охороняла приватну власність та її власника; частина штрафів, які накладалися на злочинців, йшла на користь князя. Ряд статей Руської Правди було присвячено визначенню прав і обов'язків купців, особливостям позички грошей, різних видів угод, відсотків, що характеризувало певні фінансові відносини в цей період. У Руській Правді були зафіксовані такі види угод: міна, купівля-продаж, позика, поклажа, особистий найм. Судів за Я. Мудрого не було, тому їхні функції виконували представники влади, церковні органи, самі феодали. Враховуючи важливість Руської Правди, її норми застосовувалися і після розпаду Київської Русі: у Галичині – до 30-х років XV ст.; на землях Великого князівства Литовського – до 40-60-х років XV ст.; на території Московської держави – до затвердження Судебника в 1497 р.*

9. 2. Доходи княжої казни в період Київської Русі та вплив на них податкової реформи княгині Ольги

До основних податкових надходжень в період Київської Русі відносилися данина і подать, які мали різні форми та особливості сплати. Данина (в IX-X ст.) – це плата за захист князем окремих племен. Вона сплачувалася у таких двох формах: навіз і полюддя. Навіз характеризувався тим, що данину князю привозили самі платники цієї данини. Данина у формі полюддя збиралася князем та його дружиною у визначений час (як правило, по першому снігу, коли закінчувався сільськогосподарський рік). Частина данини продавалася до Візантії. Під податтю розумілися різні форми оподаткування, під якими

розумілися уроки, дари, оброк. Урок – це будь-яка повинність, яку треба було виконати до певного часу. Оброк – це податок з будь-якого предмета.

До об'єктів обкладання податтю відносилися наступні:

1) дим – кожне господарство (спочатку розмір господарства та його економічні можливості не враховувалися);

2) кількість жителів;

3) землі в окремих князівствах;

4) соха – конкретний розмір земельного наділу, з урахуванням якості землі, до якого приписувалося землеробське населення.

Господарства, включені в соху, несли колективну відповідальність за повноту і своєчасність сплати цього виду платежу. У середині сохи діяв розкладковий принцип сплати податків. Розподіл податків на окремі господарства здійснював сільський староста.

В кінці X ст. була запроваджена церковна десятина.

У X-XII ст. збір податків здійснювався в основному в натуральній формі, пізніше – частково у грошовій формі.

Податкова реформа княгині Ольги.

В кінці X ст. княгиня Ольга провела податкову реформу, згідно якої данина бралася тільки один раз в рік у визначеному місці і у визначений час (з першим снігом – на початку листопада). Це посилювало публічність доходів княжої казни, що підкреслило необхідність дотримання владою суспільних умов сплати податків. Данину приймали спеціально уповноважені чиновники в укріплених пунктах – становищах. Причиною цієї реформи стало вбивство чоловіка Ольги – князя Олега, який вдруге протягом року прийшов за даниною до древлян в Іскоростень, порушивши умови суспільного договору. За це древляни вбили Олега та його дружинників. Княгиня Ольга за це спалила Іскоростень, але після цього порушень збору данини не було.

9. 3. Особливості оподаткування в Галицько-Волинському князівстві та Великому князівстві Литовському.

Оподаткування у Галицько-Волинському князівстві визначалося тими, хто у той чи інший час володів цими землями. Об'єднання Волині і Галичини здійснив у 1199 р. князь Роман Мстиславович (помер у 1205 р.), який також зайняв і Київський престол. Його синові Данилу вдалося остаточно укріпитися у Галичі у 1237-1238 рр. Його брат Василько був князем Волині.

В значній мірі податки в цей період були подібні до податків в період Київської Русі (дари, оброк, урок, різні види мита тощо). Отримані кошти використовувалися на утримання князя, його дружини, на будівництво оборонних споруд, церков тощо. Додаткові податки були встановлені на

користь Золотої Орди, війська якої захопили Галицько-Волинське князівство у першій половині XII ст. Татари ввели спеціальний грошовий податок – вихід, який брався з кожного чоловіка та з кожної голови худоби.

У цей період на зміну відробіткової ренти прийшла продуктова рента. Її сплачували селяни, які вже не працювали у власника маєтку, а віддавали йому весь додатковий продукт натурою. Зокрема, в кінці XIII ст. селяни та міські жителі повинні були сплачувати оброк: селяни натурою (медом, вівцями, льоном, хлібом, вівсом, житом і курьми), а городяни – грішми.

Оподаткування у Великому князівстві Литовському.

У другій половині XIV ст. більшість українських земель увійшли до складу Великого князівства Литовського. У ньому існували такі податки: дань, подимщина, сребщина, пасощина, поволовщина, чини та інші. Вони використовувалися на утримання князя, його дружини, на будівництво оборонних укріплень, церков тощо. Головним об'єктом оподаткування була земля, за яку вільні селяни платили такі податки: дворище, двір, дим, лан, плуг та інші. Залежні селяни сплачували різні податки своєму феодалу.

Великий князь Литовський Вітовт (1350-1430), розгромивши війська Золотої Орди, провів реформу податкової системи в князівстві. Зокрема, вся данина і платежі збиралася у замках великих міст України. Крім того, сільське населення на своїх зборах розподіляло всю суму платежів між господарями. В останньому ми вбачаємо прояв публічності фінансів, оскільки громада стала нести відповідальність перед князем за своєчасну сплату податків мешканцями села. Для впорядкування податкової системи влада князівства періодично проводила перепис населення.

Головною податковою одиницею на українських землях в князівстві у XV-XVI ст. було дворище. Це було окреме селянське господарство, яке володіло одним або кількома ланами землі і складалося з кількох дворів. Його жителі (70-80 осіб) були тісно пов'язані родинними зв'язками і проживали в кількох хатах. Дворище сплачувало податки у вигляді зерна, худоби, меду, хутра. Частина податків сплачувалося у грошовій формі. Усі ці нововведення знайшли відображення у Литовському статуті 1529 р.

У XVI ст. значна частина українських земель, які знаходилися під владою Великого князівства Литовського, увійшли до Речі Посполитої, яка запровадила свою систему оподаткування.

9.4. Особливості публічних фінансів Запорозької Січі.

Запорозька Січ була організована козаками в 30-40-х роках XVI ст., а ліквідована в кінці XVIII ст. Катериною II. Основною функцією Запорозької Січі була функція захисту українських земель від нападів татар. Представницьким органом була козацька рада, яку скликали щорічно. На ній обирали всю старшину: кошового отамана, суддю, писаря та інших чиновників. Кошовий отаман формував Кіш (уряд), який також затверджувався на військовій раді в Січі. Така сама структура, але у зменшеній кількості була й по куренях. По куренях у такий же спосіб обирали старшину. До січової старшини обирали тільки неодружених. Усього в структурі управління налічувалося 120 осіб командно-адміністративного персоналу. До фінансово-господарської старшини відносилися: шафар, кантаржей, довбиш та ряд інших. Головним фінансистом на Січі був шафар, який завідував скарбом. Скарб був сховищем не тільки грошей, а й різних цінностей. Кантаржей наглядав за вагою і мірою. Довбиш забезпечував збір хліба та його підвіз з паланок. Шафар і його апарат приймали доходи, видавали гроші, вели облік грошових коштів та матеріальних цінностей, звітували про фінанси Січі кошовому отаману. На Січі переважали традиції, або звичаєве право. Зокрема, Кіш жеребкуванням розподіляв між куренями рибні і звірині лови, ліси, сіножаті. Все це говорить про основи самоврядності в управлінні запорозькою Січчю та публічний характер її фінансів. Відповідно, публічний характер фінансів у Запорізькій Січі проявлявся як у характері управління ними, так і у розподілі її доходів. Зокрема, із доходів Січі виділялися значні кошти на зведення різного укріплень, мостів, інших інфраструктурних об'єктів на її території, а також на утримання козаків, які постраждали внаслідок бойових дій, на утримання церков, шкіл тощо.

Основні доходи Запорозькій Січі приносила торгівля (продаж товарів за межами Січі, сплата податків з продажу товарів на території Запорозької Січі, мито за транзит товарів через територію Січі. Для фінансування утримання Січі використовувалися різноманітні податки і збори. До основних доходів Запорозької Січі входило 14 видів доходів, зокрема 10 податкових платежів. 1. Кошові регалії і домени (доходи від промислової експлуатації рибальських та мисливських угідь). 2. Військова здобич – військові трофеї. 3. Королівська субсидія (від короля Польщі до 1648 р.), пізніше – царське жалування (від російського царя) та гетьманська платня (грішми, хлібом, горілкою). Хоча під час походів вживати горілку було заборонено. 4. Інші доходи – судові штрафи, викуп за полонених, засуджених, безхазяйне майно, конфісковане майно.

Королі, царі, а потім гетьмани за послуги запорожців у військових битвах періодично пересилали на Січ гроші, провіант, різне спорядження. Зокрема, у

1696 р. Петро I нагородив за перемогу над турками під Азовом кожного запорожця по 1 крб (що дорівнювало вартості кварта горілки) та по відрізу сукна.

Земля, на яку прийшли запорожці, формально належала Туреччині. Тому, прийнявши протекцію Росії, вони юридично її не оформлювали. В угоді з російським урядом відзначалось, що запорожці визначають себе підданими цариці Анни, яка надала їм грамоту з досить невиразними формулюваннями про «милість», підлягають владі Київського генерал-губернатора, отримують щороку 20 тис карбованців від скарбу.

Види податків і зборів в Запорозькій Січі.

- 1. Військовий оклад – податок на користь січової старшини з козаків в розмірі 1 крб. 50 коп. (в другій половині XVII ст. Одружені козаки платили додатковий податок.*
- 2. Мито – за перевіз товарів із сусідніх країн транзитом через землі Запорозької Січі. За твердженням дослідників козаки менше воювали, ніж торгували з татарами.*
- 3. Господарська десятина і медове – податок за користування військовою землею Запорозької Січі в розмірі 10 % від урожаю.*
- 4. Торговельне – податок з крамарів на січовому ринку в розмірі 10 % від вартості товарів.*
- 5. Куфований збір – збір привізної бочки (куфи) спиртних напоїв в розмірі одної кварта (1 літри), або її вартість грошима.*
- 6. Податок з шинків – по 2,5-5 крб за рік сплачували власники шинків, що мали шинки у Запорозькій Січі, її паланках і зимівниках.*
- 7. Подимне – податок з хат по селам, населених некозаками, підданими Війська Запорізького, що жили в паланках.*
- 8. Мостове – оплата за перевози на Дніпрі і польових річках у межах Запорізької Січі.*
- 9. Орендна плата – плата за оренду крамниць і вантажних човнів (дубів), що належали куреням Запорозької Січі.*
- 10. Руга (роговщина) – збір на утримання церкви й духівництва.*

Загалом, податки в Запорозькій Січі стягувалися переважно за через ціни на товари, тобто, в ній домінували непрямі податки. Козаки, на відміну від некозаків, не сплачували податків на споживчі товари. Кіш міг тимчасово чи постійно звільняти від інших податків заслужених чи збіднілих козаків, що також говорить про публічність фінансів в Запорозькій Січі.

Контрольні запитання.

1. Які основні форми податкових платежів існували в Київській Русі?
2. Які причини і який зміст податкової реформи княгині Ольги?
3. Які існували доходи і видатки княжої казни в період Київської Русі?
4. Які податки існували у Галицько-Волинському князівстві?
5. Які податки існували на українських землях під владою Великого князівства Литовського?
6. В чому полягають особливості податкових відносин в Запорозькій Січі?

ТЕСТИ

1. До основних форм податкових платежів в період Київської Русі відносилися:
 - а) данина;
 - б) подать;
 - в) поклони;
 - г) всі відповіді правильні.

2. До заставного мита в період Київської Русі належали:
 - а) побережні оплати, які бралися з плавзасобів, що приставали до берега;
 - б) перевізні оплати, які платилися за перевіз на паромних та човнових переправах;
 - в) мостовщина, яку сплачували за переїзд через мости;
 - г) всі відповіді правильні.

3. В кінці X ст. княгиня Ольга провела податкову реформу, згідно якої данина бралася:
 - а) тільки один раз в рік;
 - б) у визначеному місці;
 - в) у визначений час (з першим снігом – на початку листопада);
 - г) всі відповіді правильні.

4. У Великому князівству Литовському існували такі податки:
 - а) дань,
 - б) подимщина,
 - в) сребщина,
 - г) всі відповіді правильні.

5. Знайдіть помилку. До основних видів податків в Запорозькій Січі відносилися:

- а) військовий оклад – податок на користь січової старшини з козаків в розмірі 1 крб. 50 коп. (в другій половині XVII ст.).
- б) мито – за перевіз товарів із сусідніх країн транзитом через землі Запорозької Січі;
- в) торговельне – податок з крамарів на січовому ринку в розмірі 10 % від вартості товарів;
- г) податок на додану вартість.

6. До основних видів зборів в Запорозькій Січі відносилися:

- а) куфвий збір – збір привізної бочки (куфи) спиртних напоїв в розмірі одної кварта (1 літри), або її вартість грошима;
- б) орендна плата – збір за оренду крамниць і вантажних човнів (дубів), що належали куреням Запорозької Січі;
- в) руга (роговщина) – збір на утримання церкви й духівництва;
- г) всі відповіді правильні.

ТЕМА 10. ОСОБЛИВОСТІ ФОРМУВАННЯ ПУБЛІЧНИХ ФІНАНСІВ НА УКРАЇНСЬКИХ ЗЕМЛЯХ ПІД ВЛАДОЮ РІЗНИХ ІМПЕРІЙ І КРАЇН

10.1. Фінансові відносини на українських землях в період польсько-литовської доби.

10.2. Особливості оподаткування при Б. Хмельницькому. Публічні фінанси в Гетьманщині.

10.3. Основи формування публічних фінансів на українських землях у складі Російської імперії

10.4. Фінансові відносини на українських землях у складі Австрійської імперії, Австро-Угорщини та міжвоєнної Польщі.

Контрольні запитання

Тести

10.1. Фінансові відносини на українських землях в період польсько-литовської доби.

Після монголо-татарської навали відбувся занепад Києва, його покинули багато купців, ремісників, представників влади, що негативно позначилося на публічних фінансах Київського князівства. У цей період економічне життя перемістилося до Галицько-Волинського князівства. На його фінансовий стан та економічний занепад суттєво вплинули сусідні країни: Литва, Польща, Московська держава. В кінці XIV ст. значну частину земель Галицько-Волинського князівства захопили литовці, які встановили свою систему

оподаткування. Певну частину земель Галицько-Волинського князівства захопила Польща та ряд інших країн. Пізніше, за умовами Люблінської унії (1569 р.) так звані «руські» воєводства (Підляське, Київське, Волинське, Брацлавське) були відібрані у Великого князівства Литовського. Загалом, в цей період (після розпаду Галицько-Волинського князівства) система податків на українських землях регламентувалася руським (литовським), німецьким, молдавським та волоським правом. Базою оподаткування в цей період (XIV-XVI) ст. були доходи від землеробства, скотарства, різних промислів та торгівлі.

Руське право (право Київської Русі) було основним, яким на українських землях користувалися в сільській місцевості в XIV-XV ст. Громади згідно з руським правом розподіляли між своїми членами повинності, розглядали спори, що виникали між членами громад. Повинності за руським правом визначалися на підставі звичаєвих норм, тобто норм, які діяли в старі часи. Міста, які отримали магдебурзьке право, збирали податки на утримання влади міста, на побудову та утримання оборонних споруд, доріг, церков, на забезпечення вивозу та утилізації відходів виробництва цехів, на утримання кладовищ тощо. Відповідно, цехи, які працювали у містах, сплачували певні збори на утримання керівництва цехів, на фінансування озброєння цехів та їх атрибутів тощо. Тобто, можна говорити про фінанси міст, як складові публічних фінансів.

Німецьке право на українських землях почали використовувати на початку XIV ст., коли на землях Литовсько-Руської держави почали селитися німецькі поселенці, які користувалися цим правом. Згідно з німецьким правом пан, що мав створити село, наймав осадчого (солтиса), який засновував село на землях пана.

За це осадчий сплачував певну винагороду пану. Водночас осадчому надавалася певна кількість землі, йому призначалася певна частина прибутків від млинів, ставків, лісів, він також мав право полювати в лісі. Осадчому також надходила одна третина всіх судових оплат. Разом з тим, осадчий мусив виконувати на заклик пана військові обов'язки, купуючи за свій кошт військово спорядження.

Молдавське право було різновидом німецького права. Воно набуло поширення у вказаний період в Карпатах, де переважало тваринництво. Згідно молдавського права села сплачували феодалові лише натуральний оброк (як правило, вівцями).

Польське право вводилося на українських землях там, де дрібна шляхта одержувала незайняті ділянки землі, як правило, за виконання своїх обов'язків перед великим феодалом (васальна залежність). Шляхтичі на отриманих землях

організовували сільськогосподарське виробництво і на підставі польського права виводили свій маєток з під влади держави. Тобто, вони ставали власниками цих маєтків, отримуючи відповідні податки і збори з кріпосних селян. В XIV-XV ст. активізувався процес переведення сіл з польського на німецьке право, причому такі села нерідко доселялися. Це переведення зводилося подекуди до відповідного земельного врегулювання, в основі якого лежало забезпечення селян лановими наділами за трипільною системою. Крім того, запроваджувався грошовий чинш як визначальна форма феодалної ренти. Крім панщини селяни повинні були виконувати термінові роботи як у полі, так і поза ним (ремонт гребель, доріг тощо). На селян лягали й повинності щодо держави та церкви.

Волоське (румунське) право з'явилося на Галичині в 1378 р., коли Владислав Опольський надав своєму слугі Ладоміру Волошикові поле на Сяніцькому підгір'ї з правом заселяти село за волоськими законами. Особливістю волоського права було те, що в селах, заснованих на цьому праві, не було панщини, а селяни платили чинш (натуральний податок) вівцями, яких вони випасали на панських землях.

Види податків, які сплачувалися на українських землях в XIV-XVI ст.

Рівні оподаткування, які існували в цей період: загальнодержавний; окремого князівства (пізніше, воєводства в Польщі); повіту; села; окремого пана; осадчого (солтиса). Тобто, до публічних фінансів можна віднести майже всі, крім двох останніх

Особливості загальнодержавних податків та зборів.

Платниками цих податків були міста, села, окремі власники майна. Зокрема, міста до 1480 р. платили мито за право здійснення торгівельної діяльності. Власники маєтків, через які проходили торговельні шляхи, були зобов'язані стягувати мито з торговельних караванів на користь держави. У сільській місцевості збиралися податки, які називалися подимщина. Грошовий податок, що його збирала держава, називався сребщина. Пани платили державі податки, стягуючи з населення податок натурою: сіном, збіжжям, медом, худобою тощо. В окремих землях ці податки називалися поволовщина, а загалом вони називалися «стація». Частина доходів держави становили певні відрахування від здійснення судових дій. Крім податків та платежів на користь держави, стягувалося мито з власників сіл, доріг, полів, фільварків тощо. Воно могло бути у грошовій, натуральній, відробітковій формах.

Основними платниками податків в цей період виступали селяни, бо сільське господарство було основною галуззю економіки в цей період. Селяни залежно від виду платежів поділялися на такі групи: тяглі селяни; селяни-

ремісники та службові селяни; чиншові селяни. В XVI ст. тягли селяни працювали на пана на його землі зі своєю худобою (панщина) від 8-10 днів на рік до 2-4 днів на тиждень. В XVII ст. панщина зросла до 100 днів на рік. Тягли селяни виконували також різного роду повинності: навіз (надання підвод і коней; ремонт мостів та доріг); сторожівщина (обов'язок сторожувати землі пана); пригін (особиста служба на панському дворі). Селяни-ремісники займалися ремісничими видами діяльності: колісництвом, ковальством, пекарством. З цих промислів сплачувалися визначені податки. Службові селяни виконували функції рибалок, бортників, конюхів тощо. Чиншові селяни платили збори (чинш) зі своєї власної землі медом, збіжжям, шкірою тощо.

З XVI ст. на українських землях під владою Польщі запанувала фільварково-панщинна система. У другій половині XVI ст. щотижнева панщина з ланового кметського (селянського) господарства становила 2-3 дні на тиждень. До селянських відробітків належала й підводна повинність. Грошовий чинш з селянського ланового господарства не перевищував 48 грошів. Сплачували селяни також за оренду понаднадільної землі, за випас свиней у лісі, користування луками, вигонами тощо. Рента натурою була такою: зерно (з лану 2-3 центнери вівса, рідше 1-2 центнери жита), птиця (1-2 курки), 20-30 яєць, різні інші данини – все це щорічно. Продовжували селяни давати й десятину церкви.

Розширення посівних площ фільварків автоматично тягло за собою посилення експлуатації селян, в тому числі на українських землях. У першій половині XVII ст. панщина зросла до 3-4 днів на тиждень, що вело до зниження ефективності селянського господарства, оскільки у селян не вистачало часу і сил на роботу у своєму господарстві. Дуже негативно відбивалася на фінансах селян й започаткована в XVI ст. система оренди й застави маєтків феодалами, оскільки орендарі шляхом нещадної експлуатації витискали з селян максимум доходів, повертаючи маєтки власникам у зруйнованому стані. У відповідь на українських землях селяни періодично повставали проти визиску феодалів та орендарів. Одним із них стала війна проти поляків під проводом Б. Хмельницького в 1648 р. В результаті багатьох битв з поляками частині українських земель вдалося відділитися від Польщі та на початку 1654 р. перейти під протекторат Московської держави.

У XVI ст. і значною мірою в першій половині XVII ст. як загалом в Польщі, так і на українських землях на її території, продовжувався поступальний розвиток міст. Так, на землях колишнього Галицько-Волинського князівства (вони входили до складу Руського та Белзького воєводства) у 1500 р. було до 50 міських поселень, а у 1600 р. – вже до 70. У багатьох містах існували єврейські громади. Вони втікали від переслідувань на Заході, а в Польщі

завдяки королівській підтримці євреї мали самоврядування, релігійну свободу. У XVI ст. вони створили свій центральний орган, так званий ваад – з'їзд своїх представників з усієї Польщі, який мав законодавчо-виконавчу владу, займався за посередництвом єврейських громад – кагалів – збиранням податків на користь держави з єврейської людності.

Про податки та збори монастирських селян на польських землях в другій половині в XVIII ст. (до окупації Росією) можна довідатися з платежів, які платили піддані селяни Дерманського монастиря на Волині. Усі селяни, в тому числі й ремісники, сплачували монастирю десятину; двічі на рік (навесні та восени) виконували «шарварки» (ремонтували дороги, греблі, монастирські стіни тощо); несли поштову службу (забезпечували поштовий зв'язок між монастирем і Дубенським замком. Селяни також повинні були з'являтися на «заорки», «закоски», зажинки, обжинки і толоки; давати на Різдво, Великдень і на свято св. Петра і Павла курку. Вони також платили такі державні податки: подимне (сплачувалося з господарства нерозділеної або окремої малої родини) і гіберне (стягувався на королівських і церковних землях на утримання війська взимку). Основною повинністю монастирських селян була панщина, яка залежала від кількості земель якою володіло господарство. Той, хто мав поле, яке можна було зорати за один день, два чи три дні, працював на панщині відповідно один, два чи три дні.

Від панщини були звільнені селяни, які виконували певні функції в управлінні монастирськими фільварками (наприклад, отаман, гуменний чи лісничий) або надавали якісь послуги монастирю (кухари, лакеї, сторожі тощо). За свою роботу вони отримували певну винагороду. Ремісники (ковалі, теслі, гончарі, шевці, кравці та інші), які мали виконувати роботи на користь монастиря відповідно до своєї професії, замість панщини платили чинш, а також державні податки – подимне і гіберну. Окрему категорію сільських мешканців складали євреї. Замість особистої панщини вони платили монастирю чинш, розмір якого коливався від 12 до 50 злотих. Крім того, за забій худоби єврейський кагал сплачував так зване клочкове у сумі 80-90 злотих. З 1763 р. євреї були звільнені від поштової служби з умовою сплати 40 злотих на рік від кагалу. З них також стягували державний податок – подимне. Євреї були переважно шинкарями, орендуючи монастирські корчми за високу плату, а також крамарями і млинарями.

10. 2. Особливості оподаткування при Б. Хмельницькому. Публічні фінанси в Гетьманщині.

2.1. Особливості оподаткування при Б. Хмельницькому.

За Б. Хмельницького постійного оподаткування не було. Податки з населення коливалися в межах 1-12 злотих. Інколи ці податки збиралися зерном. Б. Хмельницький протидіяв процесу покозачення селян, оскільки козаки мали значні податкові пільги. Водночас, за роки правління Б. Хмельницького чіткого розмежування між козаками і селянами проведено не було. Селяни вважали землю своєю власністю з повним правом нею розпоряджатися. Вони також самовільно користувалися полями, лісами, сіножатями тощо. Відробіткова рента могла бути замінена грошовим чиншом. Б. Хмельницький не вимагав обов'язкового виконання панщини, не визначав характеру і тривалості цих робіт. Отримані доходи використовувалися насамперед на утримання війська та на виконання оборонних робіт, оскільки Б. Хмельницькому постійно приходилося воювати з польською державою.

2.2. Особливості публічних фінансів в Гетьманщині.

Гетьманщина – це період від 1648 р. до кінця XVIII ст. Вона включала Київську, Чернігівську та Новгород-Сіверську губернії. З 1654 р. основою відносин між Гетьманщиною та Московською державою були акти, укладені при Б. Хмельницькому. Зокрема, згідно них, реєстрових козаків має бути бо тисяч і жалування їм платилося з «малоросійських» доходів, тобто, з доходів Гетьманщини. Крім того передбачалося, що у містах Гетьманщини урядниками мають бути «малороси», які повинні збирати різні доходи на користь російського царя. В 1723 р. була створена Генеральна скарбова канцелярія – найвищий фінансовий орган гетьманської адміністрації. На неї, зокрема, покладалися обов'язки з щодо збирання податків з населення. Загалом, до 30-х років XVIII ст. чіткої бази внутрішніх юридичних норм щодо оподаткування в Гетьманщині не було.

Розмежування сплати податків в Гетьманщині.

Розмежування сплати податків в цей період були наступними: до державної скарбниці (державного скарбу); на користь місцевої старшини в полках і сотнях; на утримання пана і збирачів податків.

До державної скарбниці надходили такі податки: 1) показанщина – податок на виробництво горілки. Козаки та духовні особи платили по 50 копійок за казан (специфічний апарат для виготовлення горілки), а селяни – 1 крб.; 2) тютюнова десятина. Вона справлялась з посівів натурою, а з 1723 р. стала братися грошима – 60 копійок з пуду тютюну (16 кг); 3) податки на торгівельну діяльність – 2 % від вартості товару. У 1714 р. було введено новий податок – поголовщина, який брався з кожного купця; 4) податок з млинів –

третина помолу для забезпечення потреб російської армії. Сплачувався всім населенням при помолі збіжжя; 5) податки з промислів, які сплачувалися переважно натурою; 6) митні збори, визначені гетьманською адміністрацією. Вони включали внутрішнє мито та зовнішнє мито. Зовнішнє мито поділялося на індукти (за ввезення товару) та еректи (за вивезення товару). Після переносу митних кордонів Російською імперією царицею Єлизаветою до польського та турецького кордонів ці види мит Гетьманщини були скасовані; інші податки з населення. У 1765 р. було запроваджено подушний податок, а в 1783 р. він був поширений на українські землі. Духовенство та дворянство було звільнено від сплати прямих податків.

Особливості оподаткування селян в Гетьманщині.

Дводенна панщина була заведена в Гетьманщині універсалами І. Мазепи від 1701 р. Крім того, селяни мусили віддавати землевласникам (а серед них було багато козацької старшини) частину своєї худоби, птиці, мед, гриби, ягоди, прядиво. Селяни також платили державні податки та виконували різні повинності. Вони також платили збори на утримання військ, на сердюцькі і компанійські полки, на спорудження мостів та шляхів, на гетьманський двір. Крім того, на селян лягав обов'язок забезпечення військ всім необхідним під час війни. У другій половині XVIII ст. панщина зросла до 4-5 днів на тиждень. Збільшились також й інші натуральні повинності. В 1783 р. в Гетьманщині була запроваджена російська податкова система.

Особливості оподаткування козаків.

Становище козаків було порівняно легшим від селян. За службу козаки мали землю, за яку не сплачували податків. Вони мали також різні привілеї у торгівлі, а також право виробляти горілку. Водночас, козаків крім військових походів і служби, до фортифікаційних робіт, до копання Ладозького каналу, де тисячі з них загинуло.

Особливості оподаткування міщан.

Міста в Україні мали Магдебурзьке право, що давало їм певні привілеї. З 18-го століття таке право мали тільки великі міста. Міщани обкладалися різними податками, а щодо торгівлі вони мали менше прав, ніж козаки. Останні користувалися правом безмитної торгівлі.

База та суб'єкти оподаткування.

Основою економіки Гетьманщини було сільське господарство. З ним були пов'язані різного роду промисли, насамперед млинарство та гуральництво (виробництво пшеничної горілки). Важливою галуззю сільського господарства було вирощування тютюну, але його вивіз до Росії з 1723 р. дозволили під високе мито – 30 %. Загалом, Петро I вживав всіх заходів, щоб експорт українських товарів здійснювався через російські порти, хоча це збільшувало

транспортні витрати і час. А деякі товари взагалі заборонялося вивозити з Гетьманщини.

Суб'єктами оподаткування були селяни і міщани. Козаки і монастирі податків не платили.

10.3. Фінансові відносини на українських землях у складі Російської імперії

Цей період доцільно розділити на два етапи: 1) кінець 18-го ст. – 1862 р.; 2) 1862 р. – 1917 р. Московська стала називатися Російською імперією на початку 18-го століття, а Петро I оголосив себе імператором. За його правління податковий тиск на жителів Гетьманщини різко зріс, оскільки Російській імперії завжди не вистачало коштів на проведення військових компаній та утримання військ.

10.3.1. Особливості етапу з кінця 18-го ст. до 1862 р.

В кінці 1780 р. на Гетьманщині було запроваджено загальноросійський устрій, зокрема, податковий. В 1784 р. російський уряд скасував козацький устрій на українських землях. В 1785 р. Катерина II поширила на Україну права російського дворянства, але значна частина козацтва не дістала дворянських прав і створила окремий стан – козаки, який мав окремі права.

У 30-ті роки XIX ст. була створена законодавча база, яка встановила рівень податків в Україні. Головними податками в царській Росії у першій половині XIX ст. були оброчний та подушний податки з селян, шинкові та митні збори, податки з капіталів і торгових обороти, незначні податкові збори з дворян. У структурі податкових доходів поступово знижувалося значення подушного та оброчного податків і зростала роль непрямих податків, насамперед так званого «питного» доходу, який базувався на системі відкупів. Напередодні селянської реформи 1861 р. він становив майже 30 % доходів державного бюджету царської Росії.

Структура податків, основний тягар яких лежав на селянстві, зумовила хронічний дефіцит бюджету Російської імперії, яка витрачала значні кошти на утримання армії, на проведення військових операцій за кордоном, на утримання царського двору та імперських органів управління тощо. Тому царський уряд вдавався до збору податків і недоїмок не тільки в грошовій формі, а й натурою. Так, у 1828 р. у шести українських губерніях було зібрано податків натурою на суму близько 3,5 млн крб.

Одним із найбільших грошових надходжень міських громад був податок на підприємницьку діяльність, який був надбавкою до державного податку. Його ставка становила 1% з оголошеного капіталу. Суб'єктами оподаткування були місцеві та іноземні купці, селяни, міщани та дворяни. З метою розширення чисельності податків на підприємницьку діяльність у 1824 р. міністром

фінансів Росії Канкріним була запроваджена система ліцензування торгівлі та промислів. Було введено оподаткування торгових документів, що підтверджували право на зайняття торгівлею, розмір якого залежав від виду свідоцтв. Державний податок на підприємницьку діяльність сплачувався у вигляді придбання свідоцтва на торгівлю, вартість якого залежала від території реалізації продукції. Тип свідоцтва обмежував кількість білетів, тобто кількість підприємств одного власника. Термін дії білета становив 1 рік.

Важливими доходами міської громади були доходи від закладів трактирного типу (готелі, ресторації, шинки, заклади громадського харчування). Плата за свідоцтво та білет, які гарантували право на їх утримання, зараховувалися у повному обсязі в бюджет міста, де вони справлялися. Крім податку на підприємницьку діяльність до податкових доходів міст належав гербовий збір. З кінця 40-х років XIX ст. під час укладення або нотаріального завірення договору до міського бюджету зараховувалося 0,5 % грошової суми, на яку був укладений контракт.

10. 3.2. Особливості етапу з 1862 р. до 1917 р.

В 1862 р. царський уряд провів фінансову реформу. Зокрема, у податковій системі Російської імперії відмінили винні відкупи, які замінив акциз на вино. Були також збільшені акцизи на тютюн і цукор. Разом з тим, подушний податок не був відмінений, від нього звільнялися лише городяни. У 1863 р. подушний податок з міщан у містах Європейської Росії замінив податок на міське нерухоме майно, а в 1894 р. був запроваджений квартирний податок. З 1875 р. частина місцевих повинностей почала набувати форму поземельного податку без розмежування власників. Цей податок на селянські землі в 1,5 разу перевищував розмір податку на приватні землі.

Лише під тиском селянських виступів царський уряд у 1882 р. відмінив подушний податок та зменшив викупні платежі селян на 12 млн крб, які вони платили державі за отриману від неї землю в результаті реформи 1861 р. У той же час, відміна подушного податку супроводжувалася збільшенням непрямих податків і платежів колишніх державних селян у зв'язку з переведенням їх на викуп у 1886 р. Так, у першій публікації російського бюджету питні доходи за 1862 р. становили понад 123 млн рублів, при тому, що всі податі (прямі податки) становили всього 30,5 млн рублів, а загальні податкові надходження (прямі податки, непрямі податки, мита) – 220 млн рублів. Тобто, питний дохід сягав понад 55 % від усіх податкових доходів держави. Крім того, вагомою частиною бюджетних доходів були акцизи з тютюну, сірників, гасу, до 1880 р. – з солі. А з урахуванням митних доходів, 70 % доходів бюджету царської Росії складали непрямі податки. Загалом, у Європейській Росії (зокрема й на українських

землях) платежі і примуси, що сплачували селяни наприкінці XIX ст. з десятини землі, дорівнювали в середньому 15,4 % валового прибутку і 37 % чистого прибутку з десятини.

У 1864 р. На Лівобережній та Південній Україні було впроваджене земське самоврядування, як дуже важлива складова формування публічних фінансів. Воно проіснувало до 1917 р. Земські управи – виконавчі органи земств займалися питаннями грошових і натуральних повинностей, фінансами та іншими справами земств. Губернські та повітові земські управління обиралися земськими зборами на 3 роки. Участь у земському самоуправлінні брало все населення, що володіло земельною власністю. Функції земств були досить широкі, в тому числі обкладання місцевими податками, насамперед - нерухомості. Витратна частина земських бюджетів поділялася на обов'язкову і необов'язкову. До першої групи витрат належали витрати на утримання земського управління та урядових установ, а до другої – утримання соціальних галузей, зокрема медицини та освіти. Спочатку обов'язкові витрати були вадким тягарем для бюджетів земств, однак згодом вони були скорочені, що дало більше можливостей для фінансування освіти, медицини, сільського господарства.

Перша світова війна (1914-1918 рр.) мала руйнівний вплив на економіку і фінанси Російської імперії та України зокрема. Нестримна інфляція та зростання державної заборгованості зробили важким становище широких верств працюючих. Для них інфляція означала збільшення податків, підвищення цін на предмети першої необхідності тощо. Так, в січні 1917 р. купівельна спроможність карбованця знизилася в 7 разів (до 14 коп. порівняно з 100 коп. в 1914 р.).

Головним питанням реформування прямого оподаткування в Російській імперії протягом перших років XX ст. продовжувало залишатися введення прибуткового податку. Змусила владу царської Росії ввести прогресивний за своєю суттю прибутковий податок лише Перша світова війна, яка підірвала державні фінанси країни. Закон про прибутковий податок був підписаний лише 06.04.1916 р., який мав вступити в дію 01.01.1917 р. Суб'єктами оподаткування визначалися як фізичні особи, так і юридичні особи, чий загальний оподатковуваний доход перевищував 850 крб. Ставки пропонувалися наступні: при доході від 850 крб до 900 крб – ставка 6 крб; при доході від 4500 крб до 5000 крб – ставка 100 крб тощо. При будь-яких наддоходах ставка не перевищувала 12,5 %. Величезних матеріальних та людських втрат завдала Перша світова війна західноукраїнським землям, що знаходилися під владою царської Росії. Так, на Волині, у 1915 р. була спалена значна частина нерухомого майна.

10.4. Фінансові відносини на українських землях у складі Австрійської імперії, Австро-Угорщини та міжвоєнної Польщі.

10.4.1. Деякі особливості фінансових і податкових відносин на українських землях в Австрійській імперії.

Фінансові ресурси Австрійської імперії використовувалися насамперед на утримання армії, апарату управління, імператора та його двору тощо. Для зменшення протистояння влади з селянами в 26.04.1766 р. була проведена урбаніальна реформа, яка полегшила фінансове становище селян. Маніфест про урбаніальну регуляцію (на користь пана) в імперії систематизував примуси, які накладалися на селян. В Галичині селянин отримував від поміщика садибу та земельний наділ від 10,2 до 17,1 гектара землі залежно від її якості. У 1775 р. був виданий закон, що забороняв поміщикам накладати штрафи, притягувати селян до відбуття примусів понад ті, що були зафіксовані в інвентарі. 10.02.1788 р. урбаніальний патент Йосифа II проголосив, що всі селянські примуси належать встановлювати пропорційно до якості землі, що перебуває в користуванні селян. Розмір державних та урбаніальних (на користь пана) примусів не могла перевищувати 30 % загального доходу від селянської землі. Урбаніальні примуси мали сплачуватися грошима, що вело до скасування панщини. Але в 1790 р. були введені попередні норми, а урбаніальний патент було скасовано. У 1799 р. було встановлено нове оподаткування, згідно з яким 70 % прибутку, одержаним селянином, залишалося йому, 18 % надходило державі, а 12 % - панові. В 1818 р. норми оподаткування були збільшені на користь держави. В 1781 р. на Буковині кріпацтво було замінено панщиною за договором селян з панами.

На Закарпатті панщина була обмежена в 1766 р., а в 1785 р. була скасована залежність селян від панів, але незабаром вона була відновлена і тривала до революції 1848 р. Панщина тривала залежно від наділу від 25 до 40 днів на рік. Територія Закарпаття була вкрита сіткою застав для збирання мит і податків. З купців стягували податок до 30 % вартості привезеного чи вивезеного вантажу. Так, в 1781 р. від навантаженого возу брали по 3 крейцери, за порожній віз – 1,5 крейцери, стільки ж за коня з в'юками, від коня – по одному крейцеру, від голови худоби – по 0,5 крейцера.

Збирання мит чи податків часто віддавалося в оренду. Феодали дбали лише про збирання податків, не думаючи про поліпшення стану доріг, гребель, мостів. Мостове збиралося навіть тоді, коли вода у річці давно висохла, а міст не використовувався для перегону худоби. Крім того, подорожнього примушували купувати напої у корчмі по дорозі слідування.

Окремі категорії населення в імперії звільнялися від сплати податків. Не платили податків шляхтичі, міщани вільних міст, монахи, священники та їхня обслуга.

10. 4.2. Деякі особливості фінансових і податкових відносин на українських землях в Австро-Угорщині.

У 1865-1866 рр. Австрія, програвши війну Пруссії, об'єдналася з Угорщиною, створивши Австро-Угорщину з двома парламентами. Велику роль у цьому об'єднанні відіграла австрійська імператриця Марія-Терезія, що суттєво посилити військово міць нової країни. Крім значних витрат на армію та апарат управління, великі кошти державою стали витрачатися на розбудову міст, насамперед Відня, католицьких храмів (Марія-Терезія була ортодоксальною католичкою), закладів освіти тощо. Водночас, населення західноукраїнських земель, які входили до Австро-Угорщини (Галичина, Буковина, Закарпаття), потерпала від значного податкового тиску. Причому найбільше податкове навантаження в Австро-Угорщині в кінці ХІХ ст. несли жителі Галичини, про що дуже багато писав у своїх журналістських статтях І. Я. Франко, великий український письменник, який був й відомими економістом, про що при радянській владі старалися не говорити. Так, в 1883 р. зі всієї суми податку на землю в Австро-Угорщині – 4331 тис золотих ринських – населення Української Галичини сплатило більше 2673 тис золотих ринських, тобто, більше 50 %. В 1883 р. з податку на будинки в сумі 3670 тис золотих ринських населення Української Галичини сплатило 2265 тис золотих ринських (також більше 50 %). В 1883 р. з інших різних податків Австро-Угорщини в сумі 2380 золотих ринських населення української частини Галичини сплатило 1469 тис золотих ринських (більше 50 %). У 1883 р. українська частина Галичини сплатила податків на суму 26,6 млн золотих ринських, а на неї було витрачено тільки 19,3 млн золотих ринських.

Загалом, з 1862 р. до 1905 р. у Галичині податки на селянські господарства зросли в 7,7 разу, а на Буковині – у майже 5 разів. Це призвело до швидкої іпотечної заборгованості селян на західноукраїнських землях, що й викликало масову їх міграцію до Америки. У 1861 р. Буковина була визнана коронним краєм Австрії. Відповідно, на ній почали діяти податкові закони Австрії. У 1867 р. Закарпаття знову опинилося під владою Угорщини і, відповідно, на її території почали діяти податки Угорщини.

Величезних матеріальних та людських втрат завдала Перша світова війна західноукраїнським землям, що знаходилися під владою Австро-Угорщини. Так, у значній мірі було зруйновано Північну Буковину.

10.4.3. Фінансові відносини на українських землях в Польщі у міжвоєнний період (1921 – 1939 рр.).

Західноукраїнські землі на початку 20-х років ХХ ст. анексували Польща, Румунія, Чехословаччина. Найбільше цих земель надійшло Польщі. На цій території було утворено 4 воєводства: Львівське, Станіславське, Тернопільське та Волинське. На частині українських земель разом з білоруськими землями було утворене Поліське воєводство.

У цих воєводствах була запроваджена польська система державних фінансів, а також польська система оподаткування, які були націлені на максимальне підпорядкування фінансів українських домогосподарств і бізнесу інтересам польської держави. Найважливішими податками у міжвоєнний період у Польщі були: ґрунтовий, доходовий, від нерухомості, маєтковий. Крім цих податків існували державний податок, подорожній податок, шкільний, за коня, за пасіку, за собаку тощо. Ґрунтовий податок базувався на ґрунтовому кадастрі. Він платився двічі на рік: в проміжку з 15 березня до 15 квітня та з 15 жовтня до 15 листопада. За несвоєчасну сплату цього податку нараховувалися штрафні санкції. Доходовий податок сплачувався за доход з ґрунту, будинків, підприємств, грошей та інших джерел надходжень, якщо сума доходу перевищувала 1500 злотих на рік. Податок від нерухомості сплачувався в основному в містах від «мешкальних» будинків, фабрик, різноманітних промислових підприємств. У сільських громадах він брався від тих будинків, які давали окремий дохід і не були пов'язані з сільськогосподарським виробництвом. Ставка цього податку могла змінюватися щороку. Наприклад, якщо у 1927 р. вона становила 8 %, то у 1928 та у 1929 рр. – 7 % від річного доходу. Маєтковий податок було ухвалено у 1923 р. як одноразовий, однак він став постійним. Від нього звільнялися особи, якщо загальна вартість маєтку не перевищувала 3 тис швейцарських франків (щоб ускладнити його підрахунок). До цих податків додавалися податки від даровизни і спадку, громадські податки та різні добавки до існуючих податків. Загалом, у Речі Посполитій налічувалося близько 100 податків та зборів. У період «великої депресії» (1929-1933 рр.) податки з хліборобів зросли майже вдвічі порівняно з довоєнним часом. Натомість, треба підкреслити, що такого голоду, який був в цей час на території українських земель в Радянському Союзі, у Польщі не було. Навпаки, українське населення Польщі було готове надати продуктову допомогу українцям в Радянському Союзі, але комуністична влада СРСР заборонила це робити.

Загалом, західноукраїнські землі стали колонією, аграрно-сировинним придатком більш розвинутих польських регіонів. Понад 80 % населення регіону займалося сільським господарством. Важким тягарем на плечі

західноукраїнського селянства лягли податки, збори та різні напівфеодальні повинності, особливо з ремонту та будівництва шляхів. Непосильні податки руйнували дрібні господарства. Тисячі розорених західноукраїнських селян, що місяцями не мали постійного заробітку, були змушені емігрувати за кордон, зокрема, в Америку.

Однією з форм прояву публічних фінансів стало створення кредитних та інших кооперативів, в які об'єднувалися українські селяни та робітники, в яких вони самостійно вирішували всі фінансові питання. У 30-х роках ХХ ст. польська влада заборонила існування таких кооперативів, оскільки вони фінансово підтримували українське шкільництво, культуру, пресу тощо. Було дозволено створювати кооперативи тільки на міжнаціональній основі під контролем поляків.

Складною була фінансова ситуація й в українських робітничих сім'ях. Понад 75 % бюджету робітничих сімей витрачалося на харчування та оплату квартири. Крім того, на погіршення матеріального становища робітників впливали примусові відрахування на армію, прибутковий податок тощо. Поліпшення господарської кон'юнктури дозволило до 1937 р. подолати кризові явища в промисловості та сільському господарстві. У 1937 р. внаслідок заходів уряду і поліпшення господарської кон'юнктури становище робітників дещо поліпшилося, скоротилося безробіття, зросла заробітна плата.

В 1936 р. була прийнята Нова програма економічного розвитку Польщі на 4 роки. Нею передбачалося, що впродовж 4-х років держава виділить до 1,8 млрд злотих на розбудову промислових підприємств, електростанцій у центральних районах Польщі, тоді як на розвиток українських регіонів коштів було виділено дуже мало. Одночасно почалася реалізація шестирічного плану модернізації польської армії. Але багатьом планам не вдалося реалізуватися, оскільки в 1939 р. фашистська Німеччина при підтримці Радянського Союзу захопила більшу частину Польщі, тоді як Східні терени, зокрема Західна Україна, відійшли Радянському Союзу. У них була запроваджена радянська фінансова система, в якій держава вирішувала всі питання без участі населення, хоча формально населення було наділене певними правами щодо участі у вирішенні подібних питань (насамперед у колгоспах).

Контрольні запитання.

1. До скількох днів в Польщі в XVII ст. зросла панщина для тяглих селян на українських землях?
2. Яка частка «питного» доходу була в доходах державного бюджету царської Росії напередодні селянської реформи 1861 р.?
3. Коли у Російській імперії стали розвиватися земства та які вони отримали права?

4. Як розподілявся у 1799 р. в Австрійській імперії прибуток, одержаний селянином, між ним, державою і паном?
5. Яку частку в 1883 р. зі всієї суми податку на землю в Австро-Угорщині сплатило населення Української Галичини?
6. Що представляв собою ґрунтовий податок у міжвоєнній Польщі?

ТЕСТИ

1. Після розпаду Галицько-Волинського князівства на українських землях громади згідно з руським правом:
 - а) розподіляли між своїми членами повинності;
 - б) розглядали спори, що виникали між членами громад;
 - в) повинності за руським правом визначалися на підставі звичаєвих норм, тобто норм, які діяли в старі часи;
 - г) всі відповіді правильні.

2. Знайдіть помилкове твердження. Структура податків, основний тягар яких лежав на селянстві, зумовила хронічний дефіцит бюджету Російської імперії, яка витрачала значні кошти:
 - а) на утримання армії,
 - б) на проведення військових операцій за кордоном,
 - в) на утримання царського двору та імперських органів управління;
 - г) всі відповіді помилкові.

3. Вставте пропущену цифру. ____ % доходів бюджету царської Росії у другій половині XIX ст. складали непрямі податки.
 - а) 40;
 - б) 70;
 - в) 50;
 - г) 30.

4. Функції земств в Російській імперії були наступними:
 - а) обкладання місцевими податками, насамперед – нерухомості;
 - б) витратна частина земських бюджетів поділялася на і необов'язкову;
 - в) до обов'язкової витрат земств належали витрати на утримання земського управління та урядових установ;
 - г) всі відповіді правильні.

5. Найбільше податкове навантаження в Австро-Угорщині в кінці XIX ст. несли жителі такого регіону:

- а) Австрії;
- б) Угорщини;
- в) Галичини;
- г) Богемії (Чехії).

6. Найважливішими податками у міжвоєнний період у Польщі були:

- а) ґрунтовий;
- б) доходовий;
- в) від нерухомості;
- г) всі відповіді правильні.

ТЕМА 11. ПУБЛІЧНІ ФІНАНСИ В УКРАЇНІ В 1917-1922 РР. ТА В СКЛАДІ СРСР.

11.1. Особливості публічних фінансів в Україні при Центральній Раді, гетьманаті Скоропадського та Директорії УНР.

11.1.1. Публічні фінанси в Україні при Центральній Раді

11.1.2. Спроба формування публічних фінансів в Україні при гетьманаті Скоропадського

11.1.3. Публічні фінанси при Директорії УНР

11.2. Одержавлення публічних фінансів України в складі СРСР (до 1991 р.)

11.2.1. Фінанси в епоху «військового комунізму» та нової економічної політики.

11.2.2. Податкова реформа 1930-1932 рр.

11. 2.3. Зміни у фінансовому законодавстві СРСР в 1941-1984 рр.

11. 2.4. Спроби повернення відносин публічності в фінансах під час реформ фінансової системи СРСР в 1985-1991 рр.

Контрольні запитання

Тести

11.1. Особливості публічних фінансів в Україні при Центральній Раді, гетьманаті Скоропадського та Директорії УНР.

11.1.1. Публічні фінанси в Україні при Центральній Раді.

4-го березня 2017 р. була створена Центральна Рада, яка проіснувала до 29.04.2018 р. Її керівництво спробувало придати державним фінансам та фінансам земств публічний характер, але цього не сталося в силу слабкості самої влади та постійним військовим діям на території України. Зокрема, для розвитку і поширення української мови з 01.07.1917 р. був введений податок на рідну (українську мову), але його не вдалося реалізувати, бо було мало бажаючих його сплачувати в силу збідніння широких верств населення.

Загалом, до 07.11.1917 р. в Україні діяла фінансова система Російської держави. III Універсал Центральної ради, прийнятий 07.11.1917 р., проголосив Українську Народну Республіку, скасувавши фінансову систему та податки Російської держави. Податки стали регулюватися законом України від 09.12.1917 р. Перша світова війна підірвала економіку України, тому для збереження фінансової системи країни влада УНР пішла на різке скорочення армії та флоту, що з часом негативно позначилося на майбутньому нашої країни. Центральна Рада сподівалася на добровільність сплати податків та зборів більшістю населення, але цього не сталося, оскільки влада на різних територіях України постійно змінювалася. В результаті фінансова система України опинилася на грані розпаду, а до влади прийшли більшовики.

Для боротьби з більшовиками Центральна Рада була змушена піти на союз з Німеччиною та Австро-Угорщиною, які витіснили більшовиків з України та надали позику нашій країні на суму 1 млн карбованців. В обмін на це Україна була зобов'язана поставити союзникам 1 млн тон збіжжя, крім того, крупи, м'ясо тощо. Відповідно, це в основному були зобов'язані зробити селяни, які отримали землю, що викликало їх масове незадоволення та спротив.

02.03.1918 р. в Київ повернулася Центральна Рада, а 03.03. 1918 р. в Київ зайшли німецькі війська. Вони окупували Волинь і Київщину, а Південну Україну окупували війська Австро-Угорщини. Податки в це час збиралися в основному в натуральній формі, оскільки на території України використовувалося багато різних видів грошей. Центральна влада була дуже слабкою, вона не змогла виконати свої зобов'язання перед Німеччиною та Австро-Угорщиною. В результаті 29.04.2018 р. владу в Україні захопили прихильники гетьмана Скоропадського, а Україна стала називатися Українською Народною Республікою.

11. 1.2. Спроба формування публічних фінансів в Україні при гетьманаті Скоропадського.

Гетьманом Скоропадським була здійснена спроба посилити публічний характер державних фінансів (насамперед в освіті, науці та в управлінні), але багато із запланованого не вдалося зробити. Зокрема, на це вплинули наступні кроки уряду Скоропадського. 1. Було скасовано націоналізацію великих маєтків, здійснену Центральною Радою, а земля була повернута поміщикам, що викликало незадоволення широких селянських мас. Натомість реформа сільського господарства передбачала викуп державою великих земельних володінь і розподіл їх між селянами (до 25 десятин в одні руки). 2. Була введена окрема категорія громадян – козаки, яким були надані певні податкові пільги на відміну від широких селянських мас. 3. Німецькі та австрійські війська змогли

використовувати будь-які заходи для збору контрибуції, зокрема й розстріл. А вона була дуже обтяжливою для населення України, що вело до постійних повстань проти окупантів та влади гетьмана Скоропадського.

Згідно з договором від 10.09.1918 р. на 1918/1919 господарський рік уряд Скоропадського надав право німцям та австро-угорським військам вивезти з України не менше 100 пудів хліба; худоби в живій вазі до 11 млн пудів; овець – 300 тис голів; птиці – 2 млн штук; до 400 пудів сала, масла, сиру; 2,5 млн пудів цукру. Крім того, з України вивозилася й промислова продукція та сировина. Так, з 16.05.1918 р. до 30.10.1918 р. з нашої країни в Німеччину та Австро-Угорщину було вивезено: 4,5 млн пудів вовни; близько 0,4 млн пудів різних тканин; 0,5 млн пудів шкір і хутра; 0,45 млн пудів різних металів; 0,145 млн пудів залізної руди; майже 0,3 млн пудів тютюну тощо. Все це викликало невдоволення широких мас та їх виступ проти влади гетьмана Скоропадського. Крім того, в Німеччині розпочалася революція, яка призвела до капітуляції Німеччини та Австро-Угорщини у Першій світовій війні. Тому окупанти почали стрімко виводити свої війська з України. 14.12. 1918 р. Скоропадський разом з німецькими військами стрімко покинув країну, а до влади в Україні прийшла Директорія на чолі з В. Винниченком та С. Петлюрою.

11.1.3. Публічні фінанси при Директорії УНР.

Директорія УНР з деякими перервами проіснувала з грудня 1918 р. до кінця 1919 р. Вона спочатку вважала себе тимчасовим органом, до скликання Установчих зборів. Лише 09.12.1918 р. Директорія утворила свою канцелярію. Податки збиралися вкрай незадовільно, багатьом державним службовцям нічим було платити зарплату. Під час правління Директорії не було до кінця вирішене земельне питання, не була створена централізована система оподаткування, не було єдиної грошової одиниці, що ускладнювало процес збору податків.

Не вдалося провести грошову реформу, розроблену міністром фінансів Б. Мартосом. Згідно відповідного закону від 06.01.1919 р. єдиним засобом платежу в Україні повинна була стати гривня, вартість якої складала 8,712 грам чистого золота. Це б дозволило унормувати сплату податків та стабілізувати публічні фінанси на всіх рівнях. Але військові дії завадили проведенню цієї реформи. Крім того, населення скептично ставилося до чергового етапу грошової реформи, оскільки маса грошей була надмірною. Крім загальноукраїнських грошей, в обігу були царські гроші, так звані «керенки» (гроші Тимчасового уряду Росії), регіональні гроші. Так, на Південній Україні використовувалися гроші «батька» Махна, на одній стороні яких було написано: «Гей, кумо, не журися, в Махна гроші завелися», а на другій стороні: «Хто не буде їх приймати, того будемо вбивати».

Під тиском більшовиків 02.02.1919 р. Директорія переїхала до Вінниці та на вимогу країн Антанти звільнила В. Винниченка. Антанта також взяла під свій контроль фінанси Директорії. Це було платою Директорії за допомогу Антанти в боротьбі з більшовиками. Місцева влада (зокрема й фінансова) діяла на основі інструкції Міністерства внутрішніх справ України від 24.12. 1919 р. Українська влада намагалася активізувати діяльність органів місцевого самоврядування, але для цього у неї майже не було фінансових ресурсів.

11.2. Одержавлення публічних фінансів України в складі СРСР (до 1992 р.)

11.2.1. Фінанси в епоху «воєнного комунізму» та нової економічної політики

Радянська Росія після революції 1917 р. силою старалася нав'язати Україні свою фінансову систему. Основними джерелами доходів бюджету у перші роки Радянської влади в Росії була емісія паперових грошей та контрибуції, тобто примусові грошові чи натуральні побори. Так, Декретом Всеросійського Центрального Виконавчого Комітету (ВЦВК) та Ради Народних Комісарів (РНК) від 07.12.1917 р. було запроваджено одноразовий надзвичайний десяти мільярдний революційний податок на паразитичний і контрреволюційний клас на революційне будівництво і оборону країни. Його збирали за допомогою розкладкового принципу: загальна сума податку розписувалася по губерніям, містам, повітам та волостям, а потім – по платникам. Міська та селянська біднота від сплати цього податку звільнялася. Головним джерелом місцевих бюджетів в цей період став разовий збір за торгівлю.

20.11. 1918 р. Москва санкціонувала створення українського уряду. Його очолював спочатку Г. П'ятаков, а згодом – Х. Раковський. Уряд Х. Раковського проводячи в Україні політику, спрямовану проти приватної власності на землю, відштовхнув від себе селянство. Селяни масово виступали проти усупільнення приватної власності на землю та проти політики «військового комунізму». Остання полягала у безоплатній реквізиції у селян зерна, інших продуктів харчування для забезпечення ними насамперед промислових центрів Радянської Росії. Це здійснювали продовольчі загони на чолі з призначеними командирами-більшовиками. Незгодних з такою політикою знищувала більшовицька влада. Тому українські селяни масово виступали проти більшовицької політики «воєнного комунізму» та продовольчих розкладок. У серпні український радянський уряд було розпущено і більшість його членів повернулося в Москву. Новий уряд Української соціалістичної радянської республіки було створено 21.12. 1919 р. Тимчасово більшовики припинили

колективізацію, а відбираючи зерно, пояснювали, що воно йде на потреби української радянської армії, а не для Росії.

28.12.1920 р. представники України та радянської Росії підписали договір про військовий та господарський союз. Згідно нього, Україна не мала права випускати свої гроші, тому фінансова залежність від радянської Росії була цілковитою.

Політика «воєнного комунізму» викликала масові заворушення та розорення селян, тому 21.03. 1921 р. більшовики на чолі з В. Леніним запропонували нову економічну політику (НЕП), що дозволяла приватну власність під контролем держави. Продовольча розкладка була замінена продовольчим податком, була дозволена діяльність дрібних приватних підприємств, оренда дрібних промислових підприємств та землі під строгим контролем держави, натуральна заробітна плата була замінена грошовою. Перехід до НЕПу призвів до запровадження податкової системи, яка в значній мірі існувала у дореволюційній Росії. Почали знову збиратися промисловий податок, подвірний податок, військовий податок, квартирний податок, податок зі спадку та дарів, акцизи, гербовий збір, мита. Одночасно були запроваджені нові податки: єдиний натуральний, сільськогосподарський, прибутково-майновий, податок на надприбуток, збір на потреби житлового та культурно-побутового будівництва. Було запроваджено й ряд «класових» податків, зокрема індивідуальне оподаткування кулацьких господарств сільськогосподарським податком, оскільки кулаки вважалися ворогами радянської влади.

У зв'язку з нестачею коштів у держави на індустріалізацію та високий рівень інфляції, радянський уряд у січні 1928 р. запровадив на селі «надзвичайні заходи»: селян почали примушувати здавати хліб державі за не вигідними для них цінами, погрожуючи непокірним перетворити їх на ворогів радянської влади. У 1929 р. «надзвичайні» заходи стали звичайними, а суцільна колективізація селянства замість кооперації була оголошена поточним завданням. В результаті цих дій в 1932-1933 рр. в Україні наступив голодомор, який призвів (за різними оцінками) до смерті до 5-8 млн жителів нашої країни. Цей голодомор в Україні був створений штучно, оскільки в сусідніх з нашою країною російських областях його не було.

З метою централізації управління бюджетними ресурсами в червні 1920 р. було скасовано розподіл на державний та місцеві бюджети, і вони були об'єднані в один загальнодержавний бюджет. За часів НЕПу в жовтні 1921 р. місцеві та державні бюджети були роз'єднані, а з 1922 р. вони вже функціонали відокремлено. Створення в кінці 1922 р. Союзу Радянських Соціалістичних республік (СРСР) призвело до запровадження єдиної

фінансової системи мобілізаційного типу, де держава визначала всі параметри використання публічних коштів, в тому числі на місцях.

11. 2.2. Податкова реформа 1930-1932 рр.

02.09.1930 р. в СРСР була проведена кардинальна податкова реформа. Під час цієї реформи були відмінені акцизи, а всі податкові платежі підприємств (близько 60) були уніфіковані в двох платежах – податку з обороту та відрахуваннях з прибутку. В результаті майже весь прибуток промислових та торгових підприємств, за виключенням нормативних відрахувань, став забиратися до бюджету. В результаті податки та оподаткування практично втратили своє значення для бюджету.

Одним із основних джерел в наповненні бюджету став податок з обороту, який діяв з 1930 р. до 1991 р. Він сплачувався з реалізації готової продукції промислових підприємств. Моментом здійснення обороту вважався момент надходження грошей за поставлений товар на розрахунковий рахунок постачальника. Основну частину доходів від цього податку забезпечував податок з обороту з підприємств, які виробляли товари народного споживання. По-суті, цей податок виступав у формі акцизу з тією різницею, що цим податком обкладалась більшість товарів народного споживання, а акцизом тільки деякі (алкогольні напої, тютюнові вироби та ряд інших). Податок з обороту виступав у формі надбавки до роздрібної ціни, причому така надбавка досить часто перевищувала собівартість товару (особливо – на алкогольні напої). Податок з обороту, як правило мав окрему ставку по кожному товару (особливо великою ставка цього податку була на винно-горілчані вироби).

Важливим джерело наповнення державного бюджету стали державні позики, які в примусовому порядку надавалися працівникам, насамперед при видачі зарплати. Досить часто за допомогою цих позик у працівників забиралася значна частина зарплати, що викликало обурення та навіть соціальні заворушення громадян, оскільки погашення цих позик відкладалося на десятки років.

В СРСР в 30-40-ві роки ХХ ст. податки в колгоспах стали називатися «обов'язковими державними поставками», за невиконання яких керівників колгоспів могли ув'язнити, відправити до Гулагу чи взагалі розстріляти як ворога народу. В результаті, колгоспи майже безплатно поставляли державі всі види сільськогосподарської продукції за довільними державними нормативами. Також для цього морально та матеріально стимулювалися голови колгоспів, щоб вони брали на себе підвищені зобов'язання з виконання колгоспами державних поставок. Зокрема, врожайність в колгоспі визначалася спеціальною комісією з району по потенційному врожаю з кращих полів. Це призводило до

суттєвого завищення державних поставок, в результаті чого в колгоспах забиралося все зерно, навіть посівне. Для проведення посівної компанії на наступний рік держава давала колгоспам позики зерном, які вони повинні були повернути з відсотками. Таким чином, колгоспи були постійно боржниками держави, а їх продукція практично за безцінь забиралася державою. Крім того, існували так звані «ножиці цін», коли колгоспам продавалися товари промислового виробництва з високою націнкою, а їх продукція куплялася державою за заниженими цінами.

Колгоспники, які мали у своєму користуванні землі, також були зобов'язані здійснювати державні поставки з багатьох видів продукції, яку вони отримували в своєму господарстві. Особливо важкими для них були державні м'ясопоставки. Якщо колгоспник у себе відгодував бичка чи поросю, на нього накладався обов'язкова м'ясопоставка в розмірі кількох десятків кілограм говядини чи свинини. Для того, щоб виконати цю м'ясопоставку у випадку хвороби чи загибелі худоби, селяни були змушені тримати курей, качок та гусей, за рахунок м'яса яких можна було перекрити недопоставку по говядині чи свинині. Проблема ще була й в тому, що фінансовий інспектор зразу фіксував народження поросяти чи теляти та нараховував на них податок як на дорослих биків (корів) чи поросят. Крім того, коли буде зарізано поросю, то його шкіру треба так зняти, щоб її можна було використати для пошиття солдатських чобіт. Все це контролювалося фінансовим інспектором. Він також контролював, які дерева у себе садив колгоспник, давав дозвіл на спилування старих дерев тощо. Землю у колгоспника могли забрати, якщо він не виконував норму трудоднів за рік, тобто, норму виходів на роботу в колгосп. Вийхати з колгоспу селянин не міг, оскільки у нього не було паспорта. Дозволялось виїжджати з колгоспу тільки на сезонні роботи, або за оргнабором на будівництво підприємств. Фактично селянину колгосп можна було покинути тільки у випадку проходження служби в армії (це було обов'язком всіх чоловіків) та влаштувавшись на роботу в місті.

Податкова реформа 1930-1932 рр. призвела до звуження фінансових повноважень місцевих органів. Перелік місцевих податків став включати тільки два види: податок з будівель та земельну ренту. В 1938 р. до Державного бюджету були включені місцеві бюджети та бюджети державного страхування, що ще більше призвело до одержавлення публічних фінансів. Захоплення СРСР західноукраїнських земель в 1939 р., які знаходилися під владою Польщі, призвело до поступового запровадження на цих землях елементів радянської фінансової системи. Водночас, представники радянської влади не наважилися на цих землях запроваджувати колгоспи, що було зроблено після війни.

11.2.3. Зміни у фінансовому законодавстві СРСР в 1941-1984 рр.

Під час Другої світової війни в СРСР діяла система обов'язкових платежів з прибутку державних підприємств, встановлена у довоєнний період. Але у зв'язку з нестачею бюджетних коштів 21.11.1941 р. та 08.07.1944 р. були введені нові податки: податок на неодружених, одиноких та малосімейних громадян СРСР (існував до початку 90-х років ХХ ст.); військовий збір; збір з власників худоби; збір за реєстрацію мисливських собак. 10.04.1942 р. були встановлені такі місцеві податки: податок з будівель, земельна рента, збір з власників транспортних засобів, разовий збір на колгоспних ринках. Крім того, під час війни поширеною практикою була примусова підписка на державні позики, коли всі працівники під контролем комсомольських та партійних органів були змушені віддавати значну частину своєї зарплати на придбання облігацій цих позик з погашенням через кілька десятків років, що знижувало рівень життя населення, яке з трудом могло себе прогодувати. Тим більше, що під час війни домінувала карткова система забезпечення людей хлібом, рядом інших продуктів. За відмову придбати облігації державної позики люди потрапляли до в'язниць, або в табори Гулагу, де смертність була дуже високою (за оцінками експертів, вищою, ніж в німецьких концтаборах).

На захоплених українських землях німецько-фашистськими окупантами в основному була залишена радянська система оподаткування та збережена система радгоспів і колгоспів, перетворених у німецькі державні господарства. Відповідно, селяни були зобов'язані майже безоплатно працювати у цих господарствах. Крім того, за використання присадибних ділянок вони були зобов'язані здійснювати різні види поставок продуктів харчування німецькій владі. Також відбувалися постійні реквізиції коней, корів, свиней, продуктів рослинництва тощо на користь окупаційних військ. Подібні реквізиції здійснювали й радянські партизани, оскільки влада СРСР забезпечувала їх тільки зброєю та боєприпасами. Жителів міст німецька влада безоплатно використовувала на ремонті доріг, мостів, ритті окопів тощо.

У післявоєнний час (1945-1953 рр.) колгоспники сплачували важкий державний натуральний податок, який брався з власників присадибних ділянок. Це були обов'язкові для кожного селянського двору «поставки» м'яса, молока, яєць, шерсті та інших видів сільськогосподарської продукції. В Україні під цей податок попали й сади, що привело до масової вирубки фруктових дерев. Але для вирубки старих фруктових дерев треба було отримати дозвіл фінансового інспектора, який особисто на місці перевіряв такі дерева. Без дозволу фінансового інспектора не можна було зарізати свиню, щоб шкіру здати державі та визначити суму поставки м'яса державі. Недопоставка м'яса

держави вела до зменшення присадибної ділянки колгоспнику. До цього вело й невиконання норми трудоднів протягом року, хоча за них колгоспники отримували малу оплату. Вони жили за рахунок доходів від присадибних ділянок.

Після смерті Й. Сталіна під тиском народних мас в серпні 1953 р. натуральний податок було відмінено та замінено грошовим податком на сотку (0,01 га) присадибної ділянки. У 1957 р. замість чотирьох різних ставок (в розмірі від 6 до 15 %) було введено єдину ставку оподаткування з валового доходу колгоспників у розмірі 14 %, що була диференційована по республіках і областях. Але в 1959-1960 рр. керівництво країни на чолі з М. Хрущовим почало наступ на присадибні ділянки колгоспників, щоб заставити їх більше і краще працювати в колгоспах за мізерну оплату. Для цього стали забирати вигони для селянської худоби, розпахувати пасовища, забороняти сільським жителям тримати в своєму господарстві корів. Після відставки М. Хрущова ряд цих обмежень було відмінено.

У післявоєнний період відбувалася поступова заміна оподаткування підприємств неподатковими доходами. Головним із них був перерозподіл основної частини доходів державних підприємств на користь державного бюджету. Але одночасно вони сплачували й податок з обороту. Крім того, при Хрущові суттєво підняли норми виробітку для працівників підприємств, що призвело до зменшення їх зарплат та викликало масові заворушення на підприємствах (достатньо назвати розстріл робітників Новочеркаського машинобудівного заводу на початку 60-х років ХХ ст.). Для збільшення виробництва м'яса в СРСР під тиском М. Хрущова по всій країні стали пробувати висаджувати кукурудзу, навіть там, де для неї не було умов. Це негативно вплинуло на обсяги виробництва пшениці та жита, що призвело до обмеження продажу хліба в одні руки, до появи значних черг за хлібом тощо. Масове незадоволення цими та іншими діями М. Хрущова призвело до його відставки з усіх посад та приходу до влади Л. Брежнєва.

В 1965 р. була проведена економічна реформа (реформа О. Косигіна, тодішнього голови Ради Міністрів СРСР). Її метою було збільшення прибутку підприємств, який залишався цим підприємствам, щоб підвищити ефективність їх функціонування та зменшити їх збитковість. Вони стали сплачувати не податки, а такі обов'язкові платежі, як: 1) плата за виробничі фонди; 2) рентні платежі; 3) відрахування в бюджет так званого «вільного» залишку прибутку. Відповідно, стало вигідніше мати менше обладнання, але використовувати його у дві-три зміни. Натомість у підприємства залишилося два фонди: матеріального заохочення й житлового будівництва, хоча раніше підприємства не мали таких фондів. Проблемою було те, що обов'язкові платежі

встановлювалися за методиками, які самостійно визначали міністерства й відомства, що негативно позначилося на доходах бюджету. Крім того, введення радянських військ в Афганістан в кінці 1979 р. зумовило різке зростання витрат на збройні сили СРСР, які виявилися завеликими для країни. Протягом 70-х років ХХ ст. вкладалися значні кошти в будівництво нових об'єктів без належного економічного обґрунтування, що відволікало значні фінансові ресурси без належної віддачі. Прикладом цього стало будівництво Байкало-Амурської магістралі, яка так і не була добудована. Наприкінці 70-х – на початку 80-х років ХХ ст. економіка України, як й всього СРСР увійшла в смугу тотальної кризи, оскільки була неефективною. Надмірна консолідація доходів у Державному бюджеті України не сприяла ефективному використанню фінансових ресурсів й на місцях. Так, в 1975 р. частка місцевих доходів у зведеному бюджеті України складала 37,9 %, а в 1980 р. – 34,7 %.

26.01.1981 р. згідно указу Президії Верховної Ради СРСР «Про місцеві податки і збори» в СРСР було встановлено три загальнодержавних місцеві податки: з власників будов, земельний податок, податок з власників транспортних засобів. Відповідно до цього указу союзні республіки дістали право запроваджувати такі місцеві збори з громадян: туристичний збір, збір за рибальство та мисливство та ряд інших. Цим же указом визначався порядок самооподаткування проведення самооподаткування сільського населення. Розмір такого платежу на одне домогосподарство не могло перевищувати чотирьох карбованців на рік, а для інших категорій населення – не більше двох карбованців на рік. Водночас, поширеною практикою в цей період було примусове розповсюдження державних лотерей при видачі зарплати робітникам та службовцям, виграші за якими отримували одиниці. 23.04.1984 р. згідно указу Президії Верховної Ради СРСР «Про самооподаткування сільського населення» рішення про самооподаткування став приймати схід села більшістю голосів. Кошторис доходів і витрат із самооподаткування стала затверджувати сільська рада, а вони стали використовуватися для здійснення спільних заходів.

11.2.4. Реформа фінансової системи СРСР в 1985-1991 рр.

Невдача реформи 1965 р. та різке падіння цін на нафту і газ на світовому ринку, надмірні витрати на війну в Афганістані привело керівництво СРСР до розуміння того, що треба було шукати нові джерела наповнення бюджету. Тому в середині 80-х років ХХ ст. було введено так званий нормативний розподіл прибутку. Він став ділитися на такі частини: 1) в бюджет; 2) в розпорядження міністерства; 3) в розпорядження підприємства. Остання частина прибутку за нормативами ділилася на фонд розвитку підприємства та на фонд економічного

стимулювання працівників підприємства. Загалом, цей метод дав певний ефект, але все одно держава у підприємств забирала в бюджет від 50 до 90 % прибутку. Причому, чим краще працювало підприємство, тим більше прибутку забирали в нього у наступному році. Тому ефективність радянської економіки була низькою. Значна консолідація доходів у Державному бюджеті України не сприяла ефективному використанню фінансових ресурсів на місцях. Так, в 1986 р. частка місцевих доходів у зведеному бюджеті України складала 31,8 %.

Прихід до влади в 1985 р. М. Горбачова зумовив проведення ряду фінансових та податкових реформ, які не могли дати належного ефекту в плановій економіці, хоча завдячуючи їм розпочався розвиток підприємництва в СРСР. Насамперед, відповідно до указу Президії Верховної Ради СРСР від 19.11.1986 р. була дозволена індивідуальна трудова діяльність, але для цього громадянам треба було отримати патент по місцю проживання, а плата за нього йшла до місцевого бюджету. 30.06.1987 р. був прийнятий закон «Про державне підприємництво (об'єднання)», згідно якого розпочалася реформа обов'язкових платежів до державного бюджету. Почала формуватися правова база для введення системи податків для індивідуальних підприємців, а також для кооперативів та підприємств з участю іноземних підприємств. 26.05.1988 р. був прийнятий Закон «Про кооперацію в СРСР». 23.04.1990 р. був прийнятий закон СРСР «Про прибутковий податок з громадян СРСР, іноземних громадян та осіб без громадянства», згідно якого вони самостійно обраховували податки на доходи від здійснення селянського господарства та індивідуальної трудової діяльності. Відповідно Закону СРСР від 14.06.1990 р. підприємства стали платити такі загальнодержавні податки: податок на прибуток, податок з обороту, податок на експорт та імпорт. Але всі ці заходи виявилися запізнілими для збереження Радянського Союзу, який під тиском фінансових та політичних проблем розпався. Спроба М. Горбачова реформувати економічне життя Радянського Союзу суттєвих змін для економіки України не принесла, бо 60 % обсягу промислового виробництва припадало на важку промисловість, яка вимагала значних дотацій. Насамперед таких дотацій потребувала вугільна промисловість Донбасу, яка була дуже неефективною. Значних збитків завдав економіці та фінансовій системі України вибух на Чорнобильській АЕС. Потрібно було евакуювати людей із 30-кілометрової зони і вилучити із сільськогосподарського обороту 190 тис гектарів земель. Пізніше в Україні був введений так званий «чорнобильський податок» в розмірі 12 % від фонду оплати праці до Фонду для здійснення заходів щодо ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи та соціального захисту населення, що призвело до масового переходу в «тінь» українського бізнесу.

М. Горбачову зберегти СРСР не допомогли ні вивід радянських військ з Афганістану, ні виплата значної компенсації з боку ФРН за вивід радянських військ з Німецької Демократичної Республіки. Тепер відновити контроль за колишніми радянськими республіками хоче Президент Росії В. Путін, який 24 лютого 2022 р. розв'язав війну проти України. На 10.03.2022 фінансові втрати нашої країни склали 100 млрд дол США, а більше 50 % українських підприємств перестали працювати. Крім того, російські війська захопили Чорнобильську та Запорізьку АЕС в Енергодарі, тому тепер В. Путін шантажує весь світ ядерною загрозою. В. Путін також привів у бойову готовність ядерні війська Росії, не даючи тим самим країнам НАТО забезпечити режим закритого неба над Україною. Цим користуються військові-повітряні сили Росії, постійно наносячи повітряні удари по військовим та цивільним об'єктам України, вбиваючи і військових, і мирне населення, а у нашої країни не вистачає відповідних військових засобів для відбиття подібних атак.

Контрольні запитання.

1. В чому полягали особливості публічних фінансів в Україні при Центральній Раді, при Директорії УНР?
2. Як заплатила Україна німецьким та австро-угорським військам за прихід до влади гетьмана Скоропадського?
3. В чому полягають особливості нової економічної політики (НЕПу)?
4. В чому полягає зміст економічної реформи О. Косигіна, тодішнього голови Ради Міністрів СРСР, проведеної в 1965 р?
5. Що означає нормативний розподіл прибутку підприємств, який був прийнятий в середині 80-х років ХХ ст. в СРСР?
6. Коли був прийнятий Закон «Про кооперацію в СРСР»?

ТЕСТИ

1. Вкажіть правильну дату. Для розвитку і поширення української мови Центральною радою був введений податок на рідну (українську мову).
 - а) з 01.05.1917 р.;
 - б) з 01.07.1917 р.;
 - в) з 01.09.1917 р.;
 - г) з 01.12.1917 р.
2. Вставте пропущену цифру. Згідно відповідного закону Директорії УНР від 06.01.1919 р. єдиним засобом платежу в Україні повинна була стати гривня, вартість якої складала _____ грам чистого золота.
 - а) 0, 871;

- б) 8,712;
- в) 5,712;
- г) 0, 571.

3. В СРСР в 30-40-ві роки ХХ ст. податки в колгоспах стали називатися «обов'язковими державними поставками», за невиконання яких керівників колгоспів могли:

- а) ув'язнити;
- б) відправити до Гулагу;
- в) розстріляти як ворога народу;
- г) всі відповіді правильні.

4. Вкажіть точну дату. _____ згідно указу Президії Верховної Ради СРСР «Про самооподаткування сільського населення» рішення про самооподаткування став приймати схід села більшістю голосів.

- а) 23.04.1984 р.;
- б) 23.04.1985 р.;
- в) 23.04. 1986 р.
- г) 23.04.1987 р.

5. В середині 80-х років ХХ ст. в СРСР було введено так званий нормативний розподіл прибутку. Він став ділитися на такі частини:

- а) в бюджет;
- б) в розпорядження міністерства;
- в) в розпорядження підприємства;
- г) всі відповіді правильні.

6. Вкажіть точну дату. Відповідно до указу Президії Верховної Ради СРСР від _____ була дозволена індивідуальна трудова діяльність.

- а) 19.11.1986 р.;
- б) 19.11.1987 р.;
- в) 19.11.1988 р.;
- г) 19.11.1990 р.

ТЕМА 12. ПУБЛІЧНІ ФІНАНСИ В УМОВАХ ІСНУВАННЯ НЕЗАЛЕЖНОЇ УКРАЇНИ (З 1991Р.).

12. 1. Особливості становлення публічних фінансів незалежної України в 1991-1993

12.2.Регулювання публічних фінансів в Україні в 1994-2000 рр. та його ефективність

12. 3. Особливості функціонування публічних фінансів України в 2001-2023 роках.

12.4.Податковий кодекс України: проблеми розробки, прийняття, удосконалення

Контрольні запитання

Тези

12.1. Особливості становлення публічних фінансів незалежної України в 1991-1993

Першим кроком на шляху до незалежної української економіки було прийняття «Декларації про державний суверенітет України» 16 липня 1990 року. Ще перебуваючи в складі СРСР, Україна в такий спосіб заявила про свій намір створення самостійної держави з незалежною і міцною економікою. Практична реалізація цього наміру відбулася з прийняттям «Акту проголошення незалежності України» 24 серпня 1991 року. Одним із головних завдань перехідного періоду була розробка програми стратегічних і тактичних дій держави. Без такої програми успішний розвиток економіки будь-якої країни неможливий.

Наприкінці жовтня 1991 р. Верховна Рада України розглянула «Основні напрями економічної політики в умовах незалежності», в яких передбачалася структурна перебудова господарства України. Програма великого значення надавала конверсії оборонної промисловості, перерозподілу матеріальних і трудових ресурсів на користь виробництв, що виробляли споживчі товари для населення. Машинобудування передбачалося переорієнтувати на задоволення потреб агропромислового сектору, легкої та харчової промисловості. Особливе місце в документі відводилося регіональній господарській політиці. Вперше передбачалося здійснення урядом контролю за формуванням економічної структури, прийняттям рішень щодо розміщення нових виробничих потужностей, реконструкції та переоснащенню діючих підприємств усіх галузей промисловості.

У перші місяці після розпаду Радянського Союзу (8 грудня 1991 р.) в Україні здійснюються кроки в напрямку ринкових перетворень, які

підштовхнула лібералізація цін, що почалася в Росії. В Україні уряд В. Фокіна з початку 1992 р. ввів у обіг купоно-карбованець і став на шлях «шокової терапії», проголосивши лібералізацію ринкової торгівлі й повну свободу ринкових цін, за винятком цін на деякі товари. Така політика поглибила кризу, сприяла подальшому падінню виробництва і за відсутності конкуренції закономірно спричинила могутнє зростання цін, що у свою чергу призвело до різкого зниження рівня життя більшості населення.

У березні 1992 р. Верховна Рада України прийняла «Основи національної економічної політики України», які передбачали роздержавлення і приватизацію, структурну перебудову і модернізацію промисловості. Поряд з цим дана економічна концепція передбачала відмову від ряду принципових положень, прийнятих при утворенні СНД: Україна залишається в СНД, але повністю виходить з рублевого простору; перехід до взаєморозрахунків з країнами Співдружності на основі світових цін; переорієнтація зовнішньої торгівлі на західні ринки тощо. Ця програма стала пропуском для України до МВФ, куди і була прийнята у квітні 1992 р. У повній відповідності з вимогами цієї організації було підписано меморандум про політику економічних реформ на 1992 рік. Програма ринкових перетворень в Україні отримала схвалення МВФ.

Документи, прийняті Верховною Радою, постанови і рішення урядів не принесли очікуваних результатів. Однак у 1992 р. в країні продовжувалось формування ринкової інфраструктури — діяли 44 товарні біржі, близько 3 тис. брокерських контор, понад 2 тис. комерційно-посередницьких підприємств, 67 комерційних банків, значна кількість сервісних центрів, торговельних домів, агентств, бюро тощо.

Бездумно копіюючи російські реформи, Україна пішла по шляху формування дикого капіталізму зразка XVIII сторіччя — вільного ринку, — що заперечує регулюючу роль держави. Разом із тим економічні перетворення, здійснювані в Україні, мали певні відмінності від російських реформ. Так, керівництво країни стало на шлях поступових економічних змін зі збереженням значних регулюючих функцій держави. Заявляючи про прихильність до ринкових регуляторів, уряд намагався зберегти попередню вертикальну систему управління народним господарством, систему держзамовлень, централізований розподіл найважливіших ресурсів.

Перший рік самостійного існування української держави не приніс позитивних зрушень в економіці, почався процес прискореного падіння основних макроекономічних показників. Порівняно з попереднім роком національний дохід за 1992 р. становив 85%, промислова продукція — 91%, продукція сільського господарства — 89%. Здійснена в 1992 р. лібералізація цін

в умовах відсутності конкуренції уже в тому ж році призвела до їх вибухового зростання у 20 разів (рівень інфляції 2000%). Невдача України на початковій стадії економічних перетворень певною мірою пов'язана зі стартовими умовами реформ. Деякі з них мають об'єктивний характер і притаманні багатьом колишнім республікам СРСР. Це спадок командно-адміністративної системи, зношеність виробничих фондів, ірраціональна виробнича структура. Негативну роль відіграли розрив господарських зв'язків із сусідніми країнами та стрибок цін на імпортовані енергоносії.

Після лібералізації цін у січні 1992 р. в Україні здійснюється відверто інфляційна політика, для якої характерні величезний бюджетний дефіцит, необмежена грошово-кредитна емісія, зростання цін, обвальне падіння реальних доходів значної більшості населення. Уряд практично не намагався вдатися до жорсткої грошово-кредитної політики. Перебування у рублевому просторі, наявність єдиної валюти для колишніх радянських республік до цього не заохочувало. У листопаді 1992 р. новий уряд Л. Кучми, що прийшов на зміну кабінету В. Фокіна, прийняв відповідальне рішення про вихід із рублевого простору. У країні було введено карбованець як перехідну валюту, яка взяла на себе весь тягар інфляції.

У 1992—1993 рр. дедалі більше концернів, асоціацій, окремих підприємств за умов нестримного зростання цін на нові технології стають неплатоспроможними. Більшість промислових підприємств стали боржниками, а їхні борги становили 247 трлн крб. Держава ж не могла надати належну допомогу розвитку важкої промисловості, оскільки 2/3 бюджетних асигнувань вона сплачувала Росії та іншим країнам за енергоносії. Ситуація, що склалася, була дуже небезпечною, адже 68% загального обсягу товарного виробництва припадало саме на важку промисловість.

На початку 1993 р. уряд подав до Верховної Ради України «Основи національної політики на 1993 р.», в яких передбачалися заходи, спрямовані на фінансову стабілізацію шляхом обмеження кредитного субсидування галузей економіки, урахування реальних можливостей бюджету, запровадження штрафних санкцій до підприємств, що виплачують своїм робітникам економічно необґрунтовану високу зарплату тощо. Однак вимога здійснення жорсткої грошово-кредитної політики не отримала належної підтримки. З закликом «запобігти розпродажу національного надбання» промислове і сільськогосподарське лобі у Верховній Раді домагається щедрих кредитних ін'єкцій для рятування державних підприємств від банкрутства. При цьому посилюється податковий тиск на підприємницький сектор.

У перші місяці 1993 р. намітилось деяке вповільнення спаду виробництва, що було досягнуто дорогою ціною — посиленням кредитної емісії, безупинною

роботою друкарського верстата. Інфляція, що становила у попередньому році в середньому близько 30% на місяць, стрімко переростає у гіперінфляцію, досягнувши до осені в середньому рівня 70% на місяць, а в грудні 1993 р. через нове підвищення цін рівень інфляції перевищив 90%. Грошова емісія за рік зросла у 25 разів, що призвело фактично до руйнування фінансової системи і призупинення інвестиційного процесу в країні. Україна пройшла через найвищу в світі гіперінфляцію —10155% (10255% з урахуванням попереднього року), тобто ціни зросли у 101,55 разу.

«Шоківі реформи», по волі чи мимоволі, були здійснені не в інтересах більшості громадян країни. У результаті реформ утворився незначний прошарок багатих людей, а більшість населення збідніла. 1993 р. не приніс для економіки України очікуваного піднесення. Припущення про сприятливі передумови для створення незалежної економіки не знайшли матеріального підтвердження. Рівень інфляції почав вимірюватися вже п'ятизначними (!) цифрами. Свідомо запущений в Україні процес інфляції спочатку розв'язав проблему дефіциту товарів та надлишку грошей: усі заощадження населення були просто знецінені, а отже, ліквідовані. На другому етапі процес із «зайвими грошима» довершили фінансові посередники, тобто трастові компанії, які остаточно обікрали людей України, особливо пенсіонерів і ветеранів, у чий психології ще залишилась довіра до держави, яка, проте, не взяла на себе регулюючих функцій у цій ситуації. Далі інфляція зупинила кредитування виробництва і спровокувала його бурхливе падіння.

Парадокс полягав у тому, що грошово-фінансова система України була сформована з орієнтацією на ринкову систему виробництва, якої у нашій країні ще не було. Отже, грошово-фінансова система почала руйнувати неприйнятне для неї виробництво. За класичними ж поняттями економіки спочатку має створюватися система виробництва, а потім грошово-фінансова система, яка його обслуговує. На тлі боротьби з гіперінфляцією помітно послабилося реформування відносин власності, хоча закони про приватизацію було прийнято ще навесні 1992 р. Програму приватизації на 1993 р. не було виконано. Тому державному сектору не протистояла будь-яка конкуренція. Приватизації муніципальної власності всіляко перешкоджали місцеві органи влади. Різко зросло адміністративне втручання в грошово-кредитну сферу. Парламент у міру розкручування інфляційної спіралі, в порушення банківського законодавства втручається в діяльність банків, директивно регулюються процентні ставки і валютний режим. У листопаді 1993 р. було здійснено спробу припинення валютних торгів на міжбанківській біржі. Усе це не сприяло економічним перетворенням в Україні, формуванню ринкового

середовища, зберігало бюрократичні методи управління, свідчило про відсутність послідовної програми господарської реформи.

12.2. Регулювання публічних фінансів в Україні в 1994-2000 рр. та його ефективність

1994 р. приніс економіці й народу України нові труднощі та випробування, а загальна тенденція спаду виробництва в усіх галузях промисловості ще зберігалася. Криза охопила і сільське господарство України. За 1990—1993 рр. обсяг сільськогосподарської продукції скоротився на 25%. У державно-колгоспному секторі склалася парадоксальна ситуація. З одного боку, державні господарства витрачали мільйони доларів лише на закупівлі ембріонів і кормів, щоб в перспективі створити м'ясне стадо, а з іншого — українські селяни не мали можливості продати тисячі голів вгодованої великої рогатої худоби, свиней, молока, масла, сиру. Усе це відбувалося в той час, коли населення споживало харчових продуктів усе менше і менше.

У 1994 році втіленню в життя послідовного економічного курсу заважали як протиріччя між виконавчою і законодавчою гілками влади, так і загальнополітична, соціальна ситуація в країні. Президентські вибори, що відбулися влітку 1994 р., принесли перемогу Л. Кучмі, який виступив з програмою виведення економіки з кризи. Основою курсу економічних реформ президент оголосив необхідність прискорення формування ринкових відносин. Однак рішучих кроків з реалізації проголошеного курсу президент на початку правління (у перші 100 днів) не здійснив. Ситуація ж в економіці країни продовжувала погіршуватися. Верховна Рада схвалила 144-трильйонну емісію, яка призвела до вибуху начебто приспаної інфляції, удвічі збільшивши курс долара і понад у два рази ціни. За межею бідності опинилися ще мільйони громадян. Ускладнюються взаємовідносини з Росією і Туркменією з приводу розрахунків за енергоносії. Борг України цим країнам перевищив 1 млрд дол.

У жовтні 1994 року президент України починає здійснювати курс на радикальні економічні перетворення. З метою фінансового оздоровлення народного господарства відміняються дотації на виробництво збиткової продукції, відпускаються ціни, а також фіксований курс карбованця до твердих валют. Проголошується необхідність тотальної приватизації, суттєвого скорочення бюджетного дефіциту тощо. У цілому економічна політика цього етапу являє собою, по суті, комбінацію монетаристських та адміністративних заходів. Друга хвиля лібералізації цін, що почалася у жовтні—листопаді 1994 р., викликала новий вибух інфляції, яка досягла у жовтні 70% і збереглася до лютого 1995 р. Господарські підсумки 1994 р. принесли нові розчарування; для економіки України він виявився найскладнішим. Незважаючи на певне

зниження інфляції, її рівень становив понад 400%. Найсильнішим за всі роки незалежності було падіння виробництва.

1995 р. характеризується певною стабілізацією грошово-кредитної сфери. У першому півріччі зафіксовано падіння рівня інфляції, і в окремі місяці він опускався до однозначної цифри. Це дозволило зміцнити грошову одиницю країни, підняти довіру до неї, і, таким чином, створювалися передумови для подальшого проведення грошової реформи. Позитивні тенденції у ході фінансової стабілізації супроводжувалися суттєво високими темпами приватизації. Уже в середині 1995 р. на недержавних підприємствах України вироблялося понад 40% промислової продукції. Активно продовжувалася приватизація і в 1996 р., наприкінці якого організаційно-правову форму змінили близько 46 тис. об'єктів державної власності, а 18% із них становили об'єкти великої приватизації, незавершеного будівництва і частка державної власності в спільних підприємствах. Але, як свідчить аналіз, ефективність роботи приватизованих підприємств залишалася низькою.

Громадяни України мали можливість реалізувати своє право на приватизацію частки державного майна за допомогою майнових приватизаційних сертифікатів, подавши заявки на придбання акцій підприємств, що приватизуються через сертифікатні аукціони, яких було проведено близько 50. Сертифікатну приватизацію було закінчено на початку 1999 року. Пізніше почався етап грошової приватизації, яка все більше й більше розгортається.

Протягом 1992 р. паювання або акціонування провели близько 4 тис. колгоспів. На початку 1995 р. змінився статус 8,8 тис. колгоспів (94% загальної кількості). З них паювання майна здійснили 8,3 тис. господарств. В Україні практично було завершено приватизацію майна колективних господарств шляхом його поділу на паї, з наданням їх власникам — членам колективних господарств — права на вилучення своїх паїв, а також на їх передачу в спадок і продаж. Реформування державних сільськогосподарських підприємств фактично знаходилося на початковій стадії. Повільно відбувалося становлення й фермерських господарств. Причинами слабого розвитку фермерства є в першу чергу були відсутність матеріальних і фінансових ресурсів, недостатня підтримка з боку держави.

Певний перелом у сферу соціального захисту вніс 1995 р., коли вперше подолано тенденцію зниження життєвого рівня населення, зростання номінальної зарплати почало випереджати зростання цін на споживчі товари. Однак восени 1995 р., коли темп інфляції прискорився, ця тенденція змінилася. Позитивним у соціальній сфері був початок зростання з жовтня 1994 р.

доларового еквівалента середньої зарплати. У грудні 1995 р. він досяг 68,2 дол. порівняно з 30,6 дол. у грудні 1994 р.

У 1996 р. в Україні починається новий, третій етап реформ, який характеризується проголошенням коригування курсу реформ на створення державно регульованої, соціально спрямованої ринкової економіки. Водночас, 1996 р. приніс для народу України нові випробування. Валовий внутрішній продукт скоротився на 10%, промислове виробництво — на 5%, на 20% — випуск товарів народного споживання. Спад відбувся і в аграрному секторі. Як і раніше, величезною залишалася заборгованість із зарплати, пенсій, стипендій, яка розтяглася на багато місяців і навіть років.

У 1997—1999 рр. в Україні продовжувався трансформаційний спад. Поряд з тим, починаючи з 1995 р. фіксувався вповільнення темпів падання ВВП у понад два рази. Уповільнився спад виробництва в сільському господарстві. Означився процес економічної стабілізації в експортно орієнтованих і базових галузях. Однак структура українського виробництва, в якій важливе місце займають енергомісткі експортно орієнтовані галузі, ускладнила вихід із кризи. Зовнішньо- і внутрішньополітичні фактори, проблеми економічної інтеграції набули величезного значення. Наприкінці 1997 р. почала втрачати позиції українська валюта, що проявилось у зниженні курсу гривні.

Важливою подією стала грошова реформа. Протягом 2—16 вересня 1996 р. (для особливих випадків термін було подовжено) введено в дію повноцінну національну грошову одиницю України — гривню. Обмін відбувався у співвідношенні 1 гривня за 100000 купоно-карбованців. У такій пропорції було змінено і ціни. Реформа була неконфіскаційна, і, по суті, обмін здійснювався без обмежень. Хоча можна сказати, що це був більше політичний акт, оскільки на той час лише Україна з числа колишніх республік СРСР ще не ввела свою національну валюту. Крім того, про те, що це була реформа, свідчило хіба що лише заміна однієї валюти — купоно-карбованця (ерзац-валюти) — на іншу — гривню. Зрештою, це було не що інше, як деномінація, тобто ліквідували зайві п'ять нулів на грошових знаках і цінах на товари. Але грошова реформа мала й позитивні сторони: зросла довіра до нової валюти; упродовж тривалого часу валютний курс гривні залишався практично незмінним (особливо з вересня 1996 р. до кінця 1997 р., але до вересня 1999 р. курс гривні до долара США впав понад у 2,5 разу — з 1,76 грн. до 4,50 грн. за 1 долар США). Це створило умови для швидкого зниження облікової ставки НБУ — від 300% у жовтні 1994 р. до 21% у 1997 р.

Тодішня економічна політика України знайшла підтримку світового співтовариства. Країни «Великої сімки», МВФ, Світовий банк, Європейський банк реконструкції та розвитку постійно надавали Україні кредитну підтримку.

Проте це призвело до виникнення і зростання зовнішнього державного боргу. Якщо до 1993 р. Україна не мала зовнішнього боргу, то на 1999 р. його величина перевищила 10 млрд дол.

Таким чином, перетворення в народному господарстві та публічних фінансах України в 90-х роках ХХ ст. мали досить складний і суперечливий характер. Фінансова система України в цей час пройшла тривалий шлях розвитку, який характеризувався національними особливостями і впливом права та звичаїв інших держав. Кожному етапу розвитку державності України відповідав властивий йому фінансовий устрій, якому притаманні певні особливості, що історично склалися і визначали характер функціонування фінансової системи того періоду. Набутий досвід і ділові якості українського уряду стали основою формування національної фінансової системи, що нині успішно інтегрується у світовий фінансовий простір.

12.3. Особливості функціонування публічних фінансів України в 2001-2023 роках

Питання побудови ефективної, соціально орієнтованої системи публічних фінансів – одне із найбільш актуальних в Україні, адже саме так можливо досягти тих цілей та завдань, які стоять перед державою. Тому воно повинно вирішуватися в залежності від соціально - економічного стану країни, мати наукове обґрунтування, враховувати необхідність забезпечення високих темпів економічного зростання та соціальної гармонії у суспільстві. У найбільш загальному вигляді, визначимо, що сучасна система публічних фінансів в Україні включає такі ланки: публічні фінанси держави; публічні фінанси місцевого самоврядування; публічні фінанси суспільного (соціального) призначення.

Важливою подією стало прийняття в 2001 р. Бюджетного кодексу України, який повністю вступив у дію 2002 р. У ньому були розмежовані доходи і видатки державного і місцевих бюджетів, що прискорило прийняття місцевих бюджетів, оскільки раніше вони могли прийматися через кілька місяців після прийняття державного бюджету. Крім того, у державному та місцевих бюджетах доходи і видатки були поділені на доходи і видатки загального фонду бюджету і спеціального фонду бюджету. Таким же чином були поділені доходи і видатки кошторисів бюджетних установ на всіх рівнях. Надходження від надання платних послуг державних бюджетних установ стали зараховуватися до доходів спеціального фонду державного бюджету. Водночас, проблемою залишилося визначення структури доходів і видатків спеціального фонду бюджету, яка практично кожен рік змінювалася.

В 2010 р. відбулося прийняття удосконаленого Бюджетного кодексу України, де в певній мірі були враховані зауваження до Бюджетного кодексу 2001 р. У 2014-2015 рр. у цей кодекс були внесені чергові зміни, направлені на удосконалення формування та використання публічних фінансів. Водночас, агресія Росії проти України в 2014 р. та окупація нею та її сателітами частини Донбасу та Криму суттєво погіршила ситуацію у фінансовій сфері нашої країни.

Для оздоровлення фінансової системи України в 2015 р. відбулося масштабне реформування банківського сектору країни. До цього багато українських олігархів мали власні банки, які використовувалися як «кишенькові». Одна із найпопулярніших схем такого використання – надання цими банками неякісних кредитів свого ж власника. Ці кредити часто не поверталися, а у банків формувалися фінансові «дірки», які компенсувалися коштом нових вкладників. Багато банківських установ збанкрутувало, але гроші з них були вчасно виведені. Це стосується й фінансової допомоги НБУ, яку він в цей час надавав проблемним банкам. Але багато з цих банків не повернули цю допомогу, найбільше – «Родовід банк», керівники якого втекли за кордон. Період змін банківського законодавства наклався на світову фінансову кризу 2014-2015 рр., тому багато таких проблемних банків просто не мали коштів, щоб продовжувати діяльність за новими правилами. У результаті за два роки НБУ вивів з фінансового ринку 85 комерційних банків, а кошти вкладників цих банків був змушений віддавати державний Фонд гарантування вкладів фізичних осіб.

До проблемних банків потрапив й банк «Фінанси і кредит» олігарха К. Жеваго. НБУ повідомляв, що лєвова частка кредитного портфелю цього банку була тісно пов'язана з активами самого олігарха. НБУ кілька місяців давав рекомендації для фінансового оздоровлення банку, але свої зобов'язання по доведенню банку до відповідності новим стандартам бізнесмен не виконав. Після цього НБУ визнав банк неплатоспроможним та передав його Фонду гарантування вкладів фізичних осіб. Пізніше в цьому фонді повідомили, що загалом з банку «Фінанси і кредит» вивели 5 млрд грн перед його ліквідацією. У 2019 р. Державне бюро розслідувань України (ДБР) звинуватило К. Жеваго у використанні офшорної компанії для виведення коштів з банку «Фінанси і кредит». У період з 2007 по 2017 роки офшорна компанія Nasterno (заснована К. Жеваго) брала кредити в іноземних банків. А поручився за цими кредитами банк «Фінанси і кредит» своїми коштами, які були розміщені в цих банках-кредиторах. У підсумку офшорна компанія не повернула кошти, а іноземні кредитори списали 113 млн євро застави з рахунків банку «Фінанси і кредит». Подібні схеми виведення коштів з українських банків використовували

більшість власників тих банків, які були ліквідовані у вказаний період. Практично всі вони знаходяться за кордоном, а частина з них перебуває в розшуку. Це стосується й К. Жеваго, банк якого було ліквідовано в 2015 р., а справа про махінації з вкладами банку досі переслідує цього олігарха. Україна добивається його видачі Францією, але цей процес може затягнутися надовго.

Значно покращила використання публічних коштів на місцевому рівні децентралізація, яка розпочалася в 2015 р. Згідно неї основна частина витрат на забезпечення суспільних потреб була передана на рівень територіальних громад. Для цього за ними закріпили ряд нових доходних джерел, а головне – 60 % податку на доходи фізичних осіб (в 2023 р. – 64 %). Відповідно, керівництво територіальних громад стало більше зацікавлене до залучення бізнесу в свої громади. Крім того, тепер громада вирішує, чи утримувати малокомплектні школи чи ні. Це саме стосується утримання фельдшерсько-акушерських пунктів, дільничних лікарень, закладів фізичної культури та спорту, бібліотек, будинків культури та інших закладів культури.

Також в Україні було прийнято ряд нормативно – правових актів, які дозволили посилити громадський контроль за використанням публічних фінансів. Це, зокрема, і Закон України «Про відкритість використання публічних коштів», який визначає умови та порядок забезпечення доступу до інформації про використання публічних коштів, і Наказ Міністерства фінансів України № 18 про створення Державної установи «Відкриті публічні фінанси» і інші акти. Відзначимо, що ДУ «Відкриті публічні фінанси» представила портал «Відкритий бюджет для громадян», який повинен забезпечити надання громадськості відкритого доступу до інформації про бюджетні кошти на всіх стадіях їх планування та використання, а також надання можливості зворотного зв'язку і обговорення. Дуже позитивним є те, що наявність такого порталу надає можливість задоволення публічного інтересу щодо формування, розподілу та використання публічних коштів цілодобово, вільно та на безоплатній основі. Також створено єдиний веб-портал використання публічних коштів (spending.gov.ua), який виступає офіційним державним інформаційним ресурсом у мережі Інтернет, на якому оприлюднюється інформація щодо використання публічних коштів. Метою Порталу є забезпечення доступу до інформації про використання публічних коштів розпорядниками та одержувачами коштів державного і місцевих бюджетів, суб'єктами господарювання державної і комунальної власності, фондами загальнообов'язкового державного соціального страхування.

Відзначимо, що, підвищуючи рівень прозорості публічних коштів, Україна посіла 39-е місце серед 115 країн у міжнародному рейтингу бюджетної прозорості Open Budget Index відповідно до критеріїв найбільшої міжнародної

мережі дослідників бюджетної прозорості International Budget Partnership. Спостерігаємо покращення позицій України у порівнянні з попередніми роками. Базовими досягненнями в управлінні публічними фінансами стали: використання програмно-цільового методу бюджетування; впровадження середньострокового бюджетного прогнозування; впровадження стратегічного планування діяльності головних розпорядників бюджетних коштів; повернення до повної та своєчасної процедури розгляду бюджету; визначення чітких пріоритетів у витрачанні бюджетних коштів та їх незмінність у середньостроковій перспективі. Водночас проблемою була неефективна система державного управління та управління державними підприємствами.

Для покращення управління публічними фінансами була прийнята Стратегія реформування державного управління України на період до 2021 року, яка повинна була дозволити покращити якість державного управління, хронічний бюджетний дефіцит та високий рівень державного боргу. Позитивним є здійснення конкретних кроків по врегулюванню проблеми державної заборгованості та зниження її розмірів внаслідок практичної реалізації положень Стратегії по управлінню державним боргом та виділенням значних коштів на його погашення. Очікувалося що у 2020 році державний борг складе 49,0 % від ВВП при безпечному рівні у 60 % ВВП, але цього не сталося в результаті пандемії коронавірусу. Для виправлення цієї негативної тенденції було прийнято Стратегію реформування системи управління державними фінансами, яка визначає чіткі вектори та напрямки оптимізації; підвищення мінімальної заробітної плати протягом останніх років та наростання розриву між мінімальною заробітної платою та прожитковим мінімумом, який занадто низький і не відповідає сучасним реаліям; істотне підвищення бюджетної прозорості та можливості вільного доступу до цієї інформації членами суспільства; створення державної установи «Відкриті публічні фінанси з метою забезпечення ефективного супроводження проектів, що стосуються відкритих публічних фінансів та створення відкритих порталів для полегшення суспільного контролю за публічними коштами.

Положення Основних напрямів бюджетної політики на 2019—2021 роки встановили нові підходи до формування бюджетів, з урахуванням проведення фінансової децентралізації, були спрямовані на забезпечення економічного зростання та сталого розвитку суспільства, визначення пріоритетів використання бюджетних коштів, реалізацію виваженої та послідовної податкової та бюджетної політики у середньостроковій перспективі. На відміну від усіх попередніх бюджетних резолюцій, які не заглядали занадто далеко в майбутнє, цей документ дозволяв встановлювати довгострокові пріоритети розвитку економіки й більш ефективно витрачати бюджетні кошти. Основними

завданнями, які стояли перед бюджетною політикою на найближчі три роки, в документі названі зменшення дефіциту Держбюджету та зниження державного боргу в умовах ризиків, пов'язаних зі зростанням обсягу виплат за зовнішнім боргом і високою залежністю державного боргу від коливань курсу валют. У структурі зведеного бюджету та публічних фінансів загалом ключову роль грає державний бюджет. Через Державний бюджет відбувається централізація коштів і перерозподіляється близько 30% ВВП, тому фактично в ньому відбивається економічна й соціальна політика країни. На жаль, пандемія коронавірусу в 2020 р. не дала можливості виконати вказані завдання.

Для збільшення доходів бюджету в Україні з 01.09. 2021 р. розпочалася податкова амністія, яка за планом повинна була продовжуватися до 01.09.2022 р. Основна ставка на амністовані капітали склала 5 %, підвищена ставка – 9 % на активи, які знаходяться за кордоном, 18 % - на готівку. Але війна Росії проти України, яка розпочалася в лютому 2022 р., змусить вносити владу внести зміни у порядок цієї амністії.

31.05.2021 р. Кабінет Міністрів України прийняв чергову бюджетну резолюцію на 2022-2024 рр. Згідно неї бюджетний дефіцит повинен скоротитися з 5,1 % ВВП в 2021 р. до 2,7 % в 2024 р., а державний борг – з 53,3 % від ВВП до 47 %. Але напад Росії на Україну в лютому 2022 р. та великі фінансові втрати нашої країни від цієї агресії змушує фінансовий блок уряду суттєво переглянути намічені плани. Щоб збільшити доходи бюджету в умовах війни з Росією наша країна пішла на випуск військових облігацій для всіх бажаючих. Планувалося за їх допомогою залучити до 400 млрд гривень. Для стабілізації рівня життя дрібних підприємців в умовах війни з Росією була передбачена виплата допомоги в розмірі 6,5 тис грн тим із них, хто втратив із-за цього бізнес і роботу.

Для підтримки фінансової стабільності України в 2022 р. США та ЄС пообіцяли взяти на себе основну частину та надавати щомісяця нашій країні по 1,5 млрд дол та 1,5 млрд євро відповідно для погашення дефіциту бюджету України. За звітом Міністерства фінансів України, за 2022 р. видатки бюджету склали 2704 млрд грн, з яких зовнішня допомога (гранти та кредити) покрила 1045 млрд грн (38,6 % всіх видатків). Якщо додати постачання зброї, то закордонні партнери, передусім держави ЄС та НАТО, покрили більше половини бюджетних витрат України в 2022 р. Крім того, розмір позабюджетної допомоги також досяг значної суми: гранти для громадських ініціатив склали 1 млрд дол; прості банківські перекази громадян сягнули 13-14 млрд дол. Обсяг гуманітарної допомоги Україні від США в 2022 р., за оцінками Київського інституту світової економіки, склав 9,9 млрд дол. Загалом, бюджетна підтримка нашої країни у вигляді грантів та пільгових кредитів

склала близько 30 млрд дол. В результаті в кінці 2022 р. Україна вийшла на дефіцит бюджету в розмірі 3-3,5 млрд дол.

У 2023 р., згідно дослідження експертів Центру економічних стратегій (ЦЕС), сумарна вартість допомоги Україні від усіх донорів та джерел (включаючи негрошову та ту, що надходить без участі держави) може сягнути 100 млрд дол. Бюджетна підтримка нашої країни може скласти більше 40 млрд дол. Причому західні партнери допомагають ЗСУ винятково зброєю, не надаючи Україні гроші для військових потреб. ЄС на 2023 р. надасть нашій країні фінансову допомогу в розмірі 18 млрд євро в обмін на реформи в галузі права та подоланні корупції. Подібні вимоги поставлені й адміністрацією США. Наприкінці січня 2023 р. в Україну прибула делегація конгресу США, уповноважена здійснити перевірку того, як використовуються американська фінансова допомога Україні. Перед її приїздом були проведені ряд звільнень в Міністерстві оборони нашої країни, в Міністерстві інфраструктури та розвитку громад, в прокуратурі України, в Офісі Президента, також було звільнено кілька очільників обласних військових адміністрацій (ВЦА), зокрема Дніпропетровської та Херсонської ВЦА. Тобто українська влада показала, що вона починає виконувати свої зобов'язання перед зовнішніми кредиторами (насамперед США та ЄС) щодо боротьби з корупцією у вищих ешелонах влади.

12.4. Податковий кодекс України: проблеми розробки, прийняття, удосконалення

Розробка Податкового кодексу України спиралася на попередні напрацювання. Становлення системи оподаткування в нашій державі почалося з ухваленням 25 червня 1991 р. Закону України «Про систему оподаткування». В цьому Законі було визначено принципи побудови і призначення системи оподаткування, дано перелік податків, зборів, названо платників та об'єкти оподаткування. Таким чином було закладено основи системи оподаткування, створено передумови для її наступного розвитку в Податковому Кодексі.

Податковий кодекс України — кодифікований закон України, який регулює відносини, що виникають у сфері справляння податків і зборів. В ньому вперше в Україні здійснено об'єднання в одному нормативно-правовому акті норм права, якими врегульовано відносини в сфері оподаткування. Кодекс набрав чинності з 1 січня 2011. Зокрема, у розділі X «Перехідні положення» було передбачено, що ставка податку на прибуток підприємств по рокам буде змінюватися наступним чином: з 01.04.2011 р. до 31.12.2011 р. — 23 %; з 01.01.2012 р. — 21 %; з 01.01.2013 р. до 31.12.2013 р. — 19 %, а з 01.01.2014 р. планувалося, що вона знизиться до 16 %. Разом з тим, поки не вдалося досягнути цієї ставки, і в 2016-2023 рр. вона складала 18 %. Водночас,

розробляється проєкт заміни податку на прибуток підприємств податком на виведений капітал. Можливо це буде зроблено після подолання військової агресії Росії проти України в 2022-2023 рр. В цьому розділі було також передбачено й зниження ставки ПДВ з 01.2014 р. до 17 %, але цього поки не вдалося досягнути. Цьому завадило й захоплення Росією Автономної Республіки Крим та частини Донбасу в 2014 р., а також війна 2022-2023 рр. Крім того, була введена ставка ПДВ в розмірі 7 % на ліки. Загалом, ряд експертів виступає за введення Україні як мінімум трьох ставок ПДВ за прикладом більшості країн ЄС. Натомість, ряд експертів та відомих українських політиків виступають за ліквідацію ПДВ та заміну його податком з продажу, враховуючи значну корупцію при відшкодуванні ПДВ. Про це, зокрема, свідчить так звана справа Р. Насірова, колишнього голови ДФС України в 2015-2016 рр. НАБУ і САП 02.02.2023 р. завершили розслідування справи стосовно Р. Насірова та його радника – їх підозрюють в одержанні 5,5 млн дол США та понад 21 млн євро неправомірної вигоди за відшкодування ПДВ компаніям одного з українських аграрних холдингів. Так звану «плату за послуги», яка в середньому становила близько 20 % від суми відшкодованого ПДВ, тодішній голова ДФС одержував на рахунок підконтрольної йому іноземної компанії, а також компаній, підконтрольних його близькій особі, а також раднику, через інші іноземні компанії-«прокладки», залучені радником Р. Насірова.

У наступні роки була майже вдвічі зменшена ставка єдиного соціального внеску – до 22 %, але не вдалося зменшити ставку податку на доходи фізичних осіб (ПДФО), яка в 2022-2023 рр. дорівнює для всіх платників 18 %, що викликає незадоволення працівників, які отримують низьку заробітну плату. В силу різних причин в Україні поки не вдається запровадити прогресивну систему оплати праці, як це зроблено у всіх демократичних країнах світу. Крім того, всі громадяни додатково до ПДФО ще сплачують так званий військовий збір в розмірі 1,5 %.

В Податковому Кодексі України було скорочено перелік місцевих податків та зборів (до п'яти), оскільки багато з них не виконувало своїх функцій. Акцизний збір було замінено на акцизний податок. Суттєво була реформована й спрощена система оподаткування, хоча до неї існує багато питань, оскільки великий бізнес досить часто використовує її для ухилення від оподаткування. Певні зміни у податкову систему вносилися й в наступні роки, що не сприяє її стабілізації. Хоча, треба сказати й про те, що зміни ПКУ почали вноситися ще до набрання чинності. ПКУ є дуже нестабільним, швидко змінювався (тільки станом на 22.11.2014 — 69 змін). Є неузгодженості Податкового кодексу та Конституції України. Серед недоліків кодексу,

зокрема, існування подвійної відповідальності за одне і теж правопорушення. Тому 22 травня 2020 року Президент України підписав закон № 1210 «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо удосконалення адміністрування податків, усунення технічних і логічних неузгодженостей в податковому законодавстві». Замість Податкової міліції/поліції в 2021 р. було створено Бюро економічної безпеки, яке тепер буде займатися боротьбою з ухиленням від оподаткування, оскільки податкова поліція неналежним чином виконувала свої функції. Це буде окремий структурний підрозділ з управління публічними фінансами,

Загалом, Податковий кодекс є передумовою виконання завдань податкової реформи і кроком на шляху до створення більш досконалої системи оподаткування. Податковий кодекс має ряд переваг: зменшення кількості податків, зниження певних податкових ставок, символічну плату за порушення Податкового кодексу у першому півріччі тощо. Водночас, Податковий кодекс має низку серйозних недоліків (негативні умови оподаткування для середнього та особливо малого бізнесу, суперечність певних його положень П(С)БО, невизначеність поняття «доходи» тощо). Таким чином, навіть ці окремі зауваження щодо Податкового кодексу свідчать про необхідність подальшої роботи над його удосконаленням.

У 2021 р. країни ОЕСР досягли угоди про запровадження єдиного корпоративного податку в розмірі 15 % на діяльність глобальних корпорацій. До цієї домовленості приєдналося 136 країн із 140, що брали участь в переговорах. Україна також підтримала це рішення, оскільки ставка податку на прибуток підприємств становить 18 %.

З 01.07.2023 р. в Україні буде відмінено законодавчий акт щодо використання єдиного податку з обороту в розмірі 2 %, оскільки це є вимогою МВФ для отримання нашою країною значного кредиту від цієї організації. На думку експертів МВФ, використання цього податку в Україні призвело до масового ухилення від оподаткування платників податків та суттєвого зменшення доходів українського бюджету.

Контрольні запитання.

1. Які особливості функціонування публічних фінансів України в 1991-2000 роках ви можете назвати?
2. Які особливості функціонування публічних фінансів України в 2001-2023 роках ви можете назвати?
3. Які недоліки Податкового Кодексу України ви можете назвати?
4. Як Ви ставитеся до введення кількох ставок ПДВ в Україні?

5. Як Ви ставитеся до введення прогресивної системи оподаткування доходів фізичних осіб в Україні?
6. Чому необхідно удосконалювати Податковий Кодекс України?

ТЕСТИ

1. Вставте пропущений рік. В Україні уряд В. Фокіна з початку_____ ввів у обіг купоно-карбованець і став на шлях «шокової терапії», проголосивши лібералізацію ринкової торгівлі й повну свободу ринкових цін, за винятком цін на деякі товари.

- а) 1991 р.;
- б) 1992 р.;
- в) 1993р.;
- г) 1994р.

2. Вставте пропущені дати. Протягом _____ (для особливих випадків термін було подовжено) введено в дію повноцінну національну грошову одиницю України — гривню.

- а) 2—16 вересня 1995 р.;
- б) 2—16 вересня 1996 р.;
- в) 2—16 вересня 1997 р.;
- г) 2—16 вересня 1998 р..

3. Вставте пропущений рік. В _____ р. відбулося прийняття удосконаленого Бюджетного кодексу України, де в певній мірі були враховані зауваження до Бюджетного кодексу 2001 р.

- а) 2009;
- б) 2010;
- в) 2011;
- г) 2012.

4. Вставте пропущену дату. Для збільшення доходів бюджету в Україні з _____ розпочалася податкова амністія.

- а) 01.09. 2019 р.;
- б) 01.09.2020 р.;
- в) 01.09. 2021 р.;
- г) 01.09.2022 р.

5. Вставте пропущену цифру. Всі громадяни України додатково до ПДФО ще сплачують так званий військовий збір в розмірі _____.

- а) 0,5 %;
- б) 1 %;
- в) 1,5 %;
- г) 2%.

6. Вставте рік. Замість Податкової міліції/поліції в _____ було створено Бюро економічної безпеки, яке тепер буде займатися боротьбою з ухиленням від оподаткування, оскільки податкова поліція неналежним чином виконувала свої функції.

- а) 2020 р.
- б) 2021 р.
- в) 2022 р.;
- г) 2023 р.

ТЕМА 13. ОСОБЛИВОСТІ ФІНАНСУВАННЯ ЗБРОЙНИХ СИЛ УКРАЇНИ І ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ, ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ТА ЕКОНОМІКИ

13. 1. Видатки на національну оборону.

13. 2. Видатки на правоохоронну діяльність і безпеку держави

13. 3. Видатки на державне управління

13. 4. Видатки на розвиток економіки

Контрольні запитання

Тести

13.1. Видатки на національну оборону.

Важливою умовою забезпечення існування Української держави є належне фінансування Збройних сил України. На жаль, політики, які знаходилися при владі до початку 2014 року, не приділяли цьому питанню належної уваги. У результаті армія України виявилася не здатною протидіяти захопленню Росією Автономної Республіки Крим та частини Донбасу. В наступні роки ситуація почала виправлятися, але агресія Росії проти України в 2022-2023 рр. показала, що багато чого своєчасно не було зроблено. Насамперед не було профінансовано створення територіальної оборони та забезпечення її зброєю. Це в значній мірі дозволило російській армії досить легко захопити значну частину Півдня та Сходу України.

Оборонні видатки — це грошові витрати на підготовку оборони держави, що включають утримання Збройних сил, розвиток оборонної промисловості, воєнні дослідження, а також видатки на ліквідацію їхніх наслідків. Ці видатки, по-перше і найважливіше, забезпечують умови виживання держави; по-друге,

це розвиток вітчизняних науково-дослідних і дослідно-конструкторських робіт; по-третє, підготовка висококваліфікованих спеціалістів найвищого рівня; по-четверте, забезпечення робочих місць; по-п'яте, експорт озброєнь, який дає можливість збільшити потенціал держави; по-шосте, співробітництво у військово-політичній сфері; по-сьоме, оборонні видатки — запорука стабільності в регіоні, що є необхідною умовою для міжнародної торгівлі та добросусідських відносин.

До поточних видатків належать витрати, пов'язані в основному з підтримкою бойової могутності Збройних сил на досягнутому рівні (грошове утримання військовослужбовців та заробітна плата цивільного вільнонайманого персоналу, витрати на медичне обслуговування, транспортування та інші види забезпечення діяльності особового складу, витрати, пов'язані з експлуатацією та ремонтом воєнної техніки). До капітальних належать видатки, які відображають процес матеріально-технічного переоснащення Збройних сил та розвиток оборонної інфраструктури (витрати на воєнні НД і ДКР, купівля озброєння та воєнної техніки, військове будівництво).

Фінансування видатків на оборону здійснюється виключно за рахунок коштів Державного бюджету України в обсягах, розмір яких визначається щорічно законом України "Про Державний бюджет України". На жаль, за роки незалежності обсяг фінансування Збройних сил України так і не досяг в середньому й половини від суми, визначеної Законом України "Про Збройні Сили України" (3% від ВВП). Та й ті суми, що були визначені у відповідних Державних бюджетах України, не повністю надходили військовим. Запити армії із року в рік не задовольнялися, що негативно вплинуло на її фінансово-економічний стан і боєздатність. Так, наприклад, на 2002, 2003 та 2004 роки Міністерством оборони України потребувало 6,1, 5,9 та 6,4 млрд. грн. відповідно, а фактично було призначено в бюджеті - 3,36, 4,28 - та 4,92 млрд. грн., отже на такому ж рівні були виконані завдання військовими. У наступні роки ситуація трохи покращилася, але все одно Збройні сили фінансувалися на 50% від потреб.

Все негативно позначилося на обороноздатності нашої країни в 2014-2016 рр. та наступних роках. Ситуація кардинально змінилася в 2022-2023 рр., коли на оборону стали використовувати майже половину бюджету. Зокрема, у 2022 р. видатки загального фонду бюджету становили 2,23 трлн грн, з них майже третину виплатили військовослужбовцям. Значний обсяг військової допомоги зараз надають Україні провідні демократичні країни та країни-сусіди, які входять до блоку НАТО. Найбільшу військову допомогу в 2022 р. надали Україні США на суму 22,9 млрд дол. Крім того, на 2023 р. Конгресом США затверджено пакет допомоги Україні та її союзникам на суму 45 млрд дол.

Значну фінансову допомогу надає Україні Велика Британія, Польща, Німеччина, Франція тощо. Важливою форми допомоги є навчання українських військовослужбовців в учбових центрах на територіях країн НАТО, щоб не наражати на ракетні удари росіян подібні центри на території України. Подібне вже було з бомбардуванням українських військових учбових центрів «Десна» в Чернігівській області, Яворів у Львівській області та ряду інших, де загинуло багато українських військових та добровольців з інших країн.

Фінансування видатків на оборону, передбачених Державним бюджетом України, здійснюється через Державну казначейську службу України. Для цього розпорядникам бюджетних коштів у відповідному органі Державного казначейства відкриваються особові та реєстраційні рахунки. Розпорядники бюджетних коштів можуть бути трьох ступенів. Наприклад, для установ Міністерства оборони України: головним розпорядником коштів є міністр оборони України; розпорядниками коштів другого ступеня є командувачі оперативними командуваннями і видами Збройних сил; розпорядниками коштів третього ступеня є командири (начальники) військових частин, установ та організацій.

Особові рахунки відкриваються головним розпорядникам коштів і розпорядникам коштів другого ступеня. На цих рахунках відображаються кошти, надані для використання на утримання своєї установи, на централізовані заходи і для перерахування підвідомчим установам. Реєстраційні рахунки відкриваються розпорядникам коштів усіх ступенів для обліку витрат, передбачених їхніми кошторисами доходів і видатків. Кошти на здійснення видатків Міністерства оборони України перераховуються Головним управлінням Державної казначейської служби на рахунки обласних управлінь Державної казначейської служби. Розподіл коштів на обласному рівні здійснює розпорядник другого ступеня. Фінансування органів і установ, які забезпечують національну оборону, проводиться на підставі кошторисів доходів та видатків. Зведені кошториси розглядаються в Міністерстві фінансів України та включаються до проекту Державного бюджету України.

Не дивлячись на війну Росії проти України, фінансові ресурси Міністерства оборони (МОУ) зараз не завжди ефективно використовуються, а інколи просто розкрадаються. Так, за даними ЗМІ (Дзеркало тижня, Українська правда), МОУ уклало 23.12.2022 р. угоду на послуги організації харчування у 2023 р. військових частин, дислокованих у Полтавській, Сумській, Київській, Житомирській, Чернігівській і Черкаській областях на суму 13,16 млрд грн, за якою харчі купляються за цінами у 2-3 вище роздрібних. Зокрема Міністерство оборони законтрактувало яйця по 17 грн за штуку, коли роздрібна ціна в магазині становить 7 грн. Картоплю МОУ замовило по 22 грн за кілограм, тоді

як роздрібна ціна в магазині не перевищує 8-9 грн за кілограм. Куряче стегно оборонне відомство замовило 120 грн за кілограм, тоді як в магазині воно коштує 80 грн. і так далі. Вказаний контракт МОУ на вказану суму уклало з досить сумнівною фірмою «Актив компанії», яка б не пройшла тендер, якщо б ці закупівлі здійснювалися через систему Prozorro. По-перше, ця фірма має статутний капітал у тисячу гривень, який у сотні тисяч разів менше суми укладеного контракту, що автоматично повинно було б стати чинником недопуску такої фірми до закупівель. По-друге, у 2021 р. ДПС України анулювало у фірми «Актив компанії» свідоцтво платника ПДВ через відсутність поставок і ненадання декларацій, що також не повинно було вести до укладення контрактів з такою фірмою. Але чомусь вказану угоду з цією фірмою підписав директор департаменту державних закупівель МОУ Б. Хмельницький, який вже проходить одним із фігурантів справи про розкрадання 580 тис дол США Міністерства оборони України під час закупівлі амуніції для армії. Тільки після розголосу в ЗМІ цього сумнівного контракту із закупівлі за завищеними цінами харчів для армійців Комітет Верховної Ради України з питань національної безпеки, оборони та розвідки прийняв рішення про виклик на його засідання керівництва Міністерства оборони. В результаті виконання вказаного контракту було призупинено, а НАБУ т САП почали розслідування цієї справи. Зі своїх посад були звільнені керівник департаменту, який відповідав за ці закупівлі, а також заступник міністра оборони України, який повинен був контролювати ці закупівлі. Їм оголошено про підозру у цій та інших справах про закупівлі для МОУ. Тобто, цей приклад говорить про необхідність проведення максимальної кількості закупівель для ЗСУ та інших силових структур (насамперед, продуктів харчування, амуніції, медикаментів тощо) тільки через систему Prozorro та необхідність посилення громадського контролю за подібними закупівлями, оскільки закриття інформації про них в умовах воєнного стану веде до зловживань та неефективного використання публічних коштів українських платників податків корумпованими чиновниками цих структур.

У 2022 р. правоохоронці повідомили про підозру трьом учасникам шахрайської схеми, які заволоділи коштами Міністерства оборони України під час закупівлі амуніції на суму 580 тис дол США. За даними слідства, до її організації причетні двоє громадян України – засновники офшорної компанії на території Королівства Бахрейн, один із яких є діючим адвокатом. Ці громадяни були представниками МОУ. На виконання доручення Міністерства оборони України вони знайшли за кордоном постачальника товарів військового призначення для потреб ЗСУ та організували укладення договору між українським оборонним відомством та турецькою компанією на суму понад 16

млн євро. Для заволодіння публічними коштами фігуранти справи переконали керівництво турецької компанії укласти договір з підконтрольним товариством на закупівлю 1000 військових балістичних жителів IV-го рівня захисту для ЗСУ. У результаті офшорна компанія отримала 580 тис дол США, але жодних поставок продукції військового призначення не було. Отримані шахрайським шляхом кошти зловмисники розподілили між собою. Трьом учасникам злочинної групи повідомили у вчиненні кримінального порушення. Під час обшуків у зловмисників правоохоронці вилучили 17 млн грн, 400 тис дол США, 100 тис євро, «чорнові» записи, документацію. Шахраям загрожує до 12 років ув'язнення з конфіскацією майна, але їх вже немає в Україні.

Для усунення подібних фактів щодо розкрадання коштів Міністерства оборони України Прем'єр-міністр нашої країни Д. Шмигаль в кінці січня 2023 р. доручив оновити систему державних закупівель для ЗСУ, яка передбачатиме публікацію цін на продукти і товари. Для реалізації цього завдання він ініціював створення робочої групи під головуванням міністра економіки. Група розгляне питання про можливість створення окремого підрозділу в Prozorro для військових потреб, щоб збалансувати дотримання секретності та публічний контроль за закупівлями для армії. Міністр оборони України О. Резніков запропонував створити Military Prozorro для здійснення публічних закупівель для армії. Його ідея полягає в тому, щоб МОУ могло публікувати – без юридичної адреси або місця знаходження, але об'єм, суму контракту тощо, щоб суспільство бачило ці закупівлі не після укладення угоди, а до неї. Крім того, закупівлі для харчування військовослужбовців можуть зробити сезонними на коротші терміни. При МОУ також планують створити громадську антикорупційну раду з числа активістів-анти корупціонерів.

Дуже складною фінансовою проблемою для політичного керівництва країни є перехід до контрактної системи комплектування Збройних Сил України та інших військових формувань. Нестача фінансових ресурсів вела до 2014 р. до недостатньої оплати контрактників, що призводило до масового їх звільнення після закінчення першого терміну контракту. Захоплення Росією Криму та бойові дії на Донбасі в 2014 році змусили українську владу суттєво збільшити видатки на оборону (в тому числі на контрактників), скоротивши соціальні видатки, що викликало соціальну напругу в суспільстві. У бюджеті на 2015 рік на Міністерство оборони, Нацгвардію, Державну прикордонну службу, СБУ, Головне управління розвідки та Службу зовнішньої розвідки було виділено 58 млрд. гривень, що було значно більше, ніж в 2014 р. Переважна частина цих коштів була профінансована за рахунок емісії, що призвело до двократної девальвації гривні по відношенню до долара США. Для стимулювання військовослужбовців в 2022 р. було суттєво підвищено їх

грошове забезпечення. Для тих із них, хто служить першій лінії протистояння з російською армією встановлено рівень оплати в розмірі 100 тис грн плюс інші доплати (за посаду, звання тощо). Для тих військовослужбовців, які не беруть безпосередньої участі у бойових діях, грошове утримання встановлене на рівні 30 тис грн плюс відповідні доплати. Загалом, в 2022 р. на грошове утримання військовослужбовців було направлено 721,9 млрд грн. У 2023 р. на фінансування сил оборони України буде направлено майже половину бюджету країни. Водночас, з 01.02.2023 р. у виплати військовослужбовцям внесено зміни. Бойові виплати у 100 тис грн на місяць (плюс грошове утримання за посаду, звання тощо) будуть збережені українським бійцям, які безпосередньо воюють з противником на передньому краї. Те ж саме стосується полонених та зниклих безвісти: виплати для їх сімей у розмірі 100 тис грн зберігаються. Натомість виплату у 30 тис грн скасують для тилових підрозділів та військовослужбовців, які перебувають поза зоною бойових дій. Вони будуть отримувати, як раніше, грошовий оклад за посаду, звання тощо. Крім того, військовослужбовцям планують збільшити розмір місячної зарплатні, щоб її мінімальний рівень для ЗСУ, Нацгвардії та Держприкордонслужби становив не менше ніж 20100 грн, а для осіб рядового і начальницького складу ДСНС і Національної поліції – не менше ніж 17 тис грн. Таке рішення у спільній заяві військових аргументується необхідністю оптимізувати видатки бюджету та встановити справедливу фінансову нагороду для тих, хто виконує завдання в районах бойових дій, але не бере безпосередньої участі в боях.

Важливою формою фінансового забезпечення військовослужбовців є надання їм пільгових кредитів на придбання чи будівництва власного житла. У випадку смерті військовослужбовця його сім'ї зможуть отримати значну фінансову допомогу від держави. Особливістю фінансування військових в Україні є те, що на їх утримання кошти повинні надаватися виключно з бюджету нашої країни, а міжнародну допомогу можна направляти тільки на фінансування соціальних потреб держави. Натомість, значну фінансову та матеріальну допомогу силам оборони України надають органи місцевого самоврядування, підприємства та установи, українські та іноземні громадяни, а також волонтерські організації.

13.2. Видатки на правоохоронну діяльність і безпеку держави

Склад видатків на правоохоронну діяльність та забезпечення безпеки держави відповідно до функціональної класифікації видатків бюджету такий: видатки на утримання органів внутрішніх справ; матеріально-технічне забезпечення спеціальних підрозділів з боротьби із організованою злочинністю; підрозділів органів внутрішніх справ; підрозділів державно-патрульної служби

та дорожнього нагляду; інспекції у справах неповнолітніх; приймальників-розподільників для неповнолітніх; спеціальних приймальників-розподільників; видатки на Національну гвардію України; видатки на утримання прокуратури: Генеральної прокуратури України; місцевих органів прокуратури; видатки на кримінально-виправні системи: установи і підприємства України з виконання покарань; видатки на Державну прикордонну службу України; видатки на Службу безпеки України: поточне утримання Служби безпеки України і антитерористичного центру Служби безпеки України; матеріально-технічне забезпечення спеціальних підрозділів із боротьби з організованою злочинністю; видатки на пожежну охорону: державну пожежну охорону; професійну пожежну охорону; видатки на утримання Головного управління урядового зв'язку; видатки на утримання інших правоохоронних органів: управлінь державної охорони; спеціалізованих монтажно-експлуатаційних підрозділів; видатки на утримання розвідувальних органів; витрати, пов'язані із зміцненням правопорядку за рахунок реалізації конфіскованого митними органами майна, товарів та інших предметів, конфіскованих правоохоронними й іншими уповноваженими органами, а також конфіскованої валюти; видатки на утримання національного бюро розслідувань.

В останні роки створені такі нові правоохоронні органи як: Національне антикорупційне бюро України (НАБУ), Спеціалізована антикорупційна прокуратура (САП), Вищий антикорупційний Суд, Бюро економічної безпеки, які утримуються за рахунок державного бюджету. Вони створені відповідно до вимог ЄС для посилення боротьби з корупцією у вищих ешелонах української влади, оскільки наша країна поки відноситься до найбільш корумпованих країн Європи, хоча в останні роки ситуація дещо покращилася. Водночас, дуже великі претензії влади та громадськості існують до ефективності роботи Бюро економічної безпеки.

Планування видатків на правоохоронну діяльність і забезпечення безпеки держави здійснюється шляхом складання індивідуальних і зведених кошторисів доходів і видатків. Контроль за цільовим використанням бюджетних коштів, які спрямовуються на правоохоронну діяльність і забезпечення безпеки держави, здійснюють Верховна Рада України, Кабінет Міністрів, Міністерство фінансів.

Дуже складною проблемою донедавна було неналежне фінансове забезпечення співробітників органів МВС, СБУ, інших силових структур. Недостатнє грошове забезпечення і неналежне забезпечення житлом призводить до нестачі кадрів у цих структурах. Негативно впливає на діяльність цих служб і часта заміна їх керівництва за політичної приналежністю. У 2015 році було проведене певне скорочення співробітників силових структур (крім ЗСУ і Національної гвардії) та збільшення їх грошового

утримання за рахунок економії від цього скорочення. У 2015 р. на МВС, Державну службу охорони, прокуратуру, суди, Мін'юст, Державну фіскальну службу було заплановано 40,3 млрд. грн. У наступні роки з силових структур були виведені підрозділи по боротьбі з економічними злочинами (зокрема, була ліквідована податкова поліція, яка знаходилася у Державній фіскальній службі, яку також розділили на дві структури: на Державну податкову службу та Державну митну службу), і на їх базі було створено Бюро економічної безпеки. Під час війни Росії проти України в 2022 р. грошове утримання працівників вказаних структур було суттєво підвищено, насамперед тих, хто приймає участь у бойових діях.

13. 3. Видатки на державне управління.

Управління є однією з основних функцій держави. Набуття Україною незалежності вимагало побудови власної ефективної системи державного управління, адекватної новим політичним і соціально-економічним умовам. Потрібно було створити багато нових служб, функції яких раніше здійснювали загальносоюзні органи управління. Наслідком таких кардинальних змін в організації управління державою став перерозподіл функцій центральних і місцевих органів управління з одночасним стрімким і не завжди виправданим зростанням чисельності управлінського апарату і видатків бюджету на його утримання. Разом з тим багато цих структур досить часто дублюють функції одне одного, що вимагає проведення адміністративної реформи.

Видатки на державне управління включають витрати: на функціонування законодавчої влади (апарату Верховної Ради України, апарату Верховної Ради Автономної Республіки Крим, забезпечення діяльності народних депутатів, апарату Рахункової палати Верховної Ради України, інші видатки); на функціонування виконавчої влади (апарату Кабінету Міністрів України, апарату, Ради Міністрів Автономної Республіки Крим та її місцевих органів, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування); на утримання Президента України та його апарату; на утримання фінансових і фіскальних органів (Державна податкова служба, Державна митна служби України), Державної аудиторської служби (раніше – Головного контрольно-ревізійного управління України, Державної фінансової інспекції), Державної казначейської служби України (раніше – Головного управління Державного казначейства України), на створення державного реєстру фізичних осіб – платників податків та інших обов'язкових платежів, витрати на комп'ютеризацію фінансових органів, витрати на виготовлення марок акцизного збору на алкогольні напої та тютюнові вироби). Багато вчених виступають за створення єдиного фінансового органу в Україні, який би

включив всі перераховані фінансові структури. Проти цього виступають більшість політичних сил, побоюючись концентрації фінансової влади в руках однієї політичної сили, яка в даний момент знаходиться при владі; на загальне планування і статистичні служби (проведення статистичних досліджень і переписів, ведення записів щодо сімейних бюджетів); інші видатки на загальнодержавне управління (виготовлення орденів, медалей, документів до них; виготовлення та перевезення національної валюти, придбання обладнання для виробництва цінних паперів і монет; виробництво бланків цінних паперів і документів суворого обліку; утримання Пробірної палати України, утримання центру правових реформ і законопроектних робіт; утримання Фонду сприяння становленню місцевого та регіонального самоврядування; видатки на паспортизацію населення України; видатки на запровадження нового податкового і бюджетного законодавства); на утримання судової влади (Конституційного Суду України, Верховного Суду України, обласних судів, районних (міських) судів, Вищого господарського суду, господарських судів, військових судів). Поки, на жаль, органи судової влади недостатньо забезпечені відповідною технікою, приміщеннями, що в певній мірі, призводить до недоліків у їх діяльності. Водночас, в останні роки влада суттєво підвищила зарплату суддям, багато з яких стали заробляти від 50 до 100 тис грн в місяць і більше. Зокрема, в 2022 р. волинські судді заробляли від 60 тис до 130 тис грн в місяць. Крім того, суддям була значно підвищене й пенсійне забезпечення. Водночас, різні опитування громадської думки говорять про надзвичайний рівень корупції в цих органах та дуже низький рівень довіри до них громадськості та бізнесу. Зокрема, однією із головних причин небажання іноземних інвесторів вкладати свої кошти в економіку України вони називають не війну, а корупцію в судових органах нашої країни.

На державне управління спрямовуються кошти бюджетів усіх рівнів. Із Державного бюджету України фінансуються видатки на функціонування законодавчої, виконавчої і судової влади, утримання Президента України та його апарату, фінансових і фіскальних органів, на загальне планування і статистичні служби. За рахунок республіканського бюджету АР Крим утримуються її органи влади і управління, а з місцевих бюджетів – здійснюються видатки на утримання органів місцевого самоврядування. Планування видатків на утримання органів державного управління здійснюється у формі складання індивідуальних і зведених кошторисів доходів і видатків. Разом з кошторисом затверджується штатний розпис органів державного управління, включаючи їхні структурні підрозділи. У штатному розписі вказується кількість штатних одиниць у розрізі структурних підрозділів, посадові оклади для кожної посади і місячний фонд оплати праці у

розрахунку на одну посаду. Планування витрат на утримання органів державного управління за категоріями видатків економічної класифікації здійснюється у такому ж порядку, як і по інших бюджетних установах.

У складі видатків на державне управління найбільшу частку становлять кошти на оплату праці (біля 75 відсотків). Працівники органів державного управління мають статус державних службовців, оплата їхньої праці здійснюється відповідно до Закону України "Про державну службу" від 16.12.1993 р. та доповненнями до нього у наступні роки. Заробітна плата державних службовців складається з посадових окладів, премій, доплати за ранги, надбавки за вислугу років на державній службі та інших надбавок. Надбавки і доплати складають вагомую частку службовців їх отримують переважно працівники з стажем роботи у відповідних установах. Це ускладнює прихід на державну службу молоді оскільки їх оклади будуть невисокими, поки вони не відпрацюють хоча б 10 років у держслужбі. Донедавна позитивом державної служби була висока пенсія: 80-90% від зарплати для тих, хто відпрацював у держслужбі, відповідно, 20-30 років. З 2015 р., у зв'язку з необхідністю фінансування оборонних витрат, були скорочені зарплати державних службовців, а також знижена пенсія: не 80%, а тільки 60 % від їх зарплати. Максимальна зарплата була обмежена сімома прожитковими мінімумами. Подібні скорочення були проведені і в бюджетній сфері.

13.4. Склад видатків на розвиток економіки.

В умовах переходу до ринкових відносин державне регулювання темпів і пропорцій розвитку економіки є виправданим. Сутність проблеми полягає в тому, що, по-перше, є галузі, які без державної допомоги в умовах трансформації економіки не мають достатніх фінансових можливостей для розвитку, але вони суттєво впливають на загальний стан розвитку економіки держави. Це передусім паливно-енергетичний, агропромисловий, металургійний комплекси. По-друге, при переході до ринку тільки при державній підтримці можуть розвиватися наукоємні й технологічно складні виробництва.

Форми фінансової підтримки галузей економіки та окремих підприємницьких структур постійно розвиваються. Так, фінансова підтримка державних та інших підприємств, у майні яких частка державної власності перевищує 50 відсотків, здійснюється з бюджетних асигнувань, як правило, на поворотній основі під затверджені проекти використання коштів, що надаватимуться як державна підтримка, під бізнес-плани й проекти санації цих підприємств.

Фінансова підтримка підприємств з бюджету надається відповідно до рішень Кабінету Міністрів України на поворотній або безповоротній основі з метою запобігання банкрутству, відновлення платоспроможності, оздоровлення фінансового стану підприємств, забезпечення їхньої ефективної господарської діяльності й підвищення конкурентоспроможності продукції (робіт, послуг). Важливо, щоб ця підтримка не надавалася, як це інколи відбувається в Україні, тим структурам, які спонсорують політичні партії або блоки.

Фінансова підтримка на безповоротній основі надається: якщо збитки, завдані підприємству стихійним лихом, перевищують суми відшкодування, передбачених чинним законодавством про обов'язкове страхування; для відшкодування збитків конкретним підприємствам у випадках, коли чинним законодавством встановлено умови господарювання, при яких не забезпечується відшкодування витрат на виробництво товарів (робіт, послуг), що може призвести до їхнього банкрутства; для фінансування витрат на відновлення платоспроможності окремих підприємств, діяльність яких пов'язана з надзвичайними суспільними інтересами. У всіх інших випадках фінансова підтримка надається виключно на поворотній основі. Фінансову підтримку у вигляді бюджетної позики надає Міністерство фінансів на договірній основі.

Застосовуються такі форми надання фінансової підтримки галузей економіки і підприємств: надання відстрочок і розстрочок зі сплати податків і обов'язкових платежів до бюджету; списання і реструктуризація податкової заборгованості; звільнення від податків галузей економіки або окремих підприємств, використання спеціальних режимів оподаткування.

Особливе значення має надання пільг за окремими видами податків, зборів, обов'язкових платежів. З метою впорядкування надання пільг за окремими видами платежів насамперед необхідно ліквідувати пільги, які не мають достатнього економічного обґрунтування, особливо за прямими податками і в першу чергу за податком на прибуток, податком на землю і податком на доходи громадян. Надання пільг за податками має проходити жорстку експертизу незалежних експертів, і тільки після їх висновків рішення про надання пільг повинно виноситися на розгляд Верховної Ради. Окремі найвагоміші пільги можуть надаватися на основі референдуму.

Доцільно здійснювати надання пільг тільки у формі податкових знижок чинних ставок оподаткування. Більшість пільг повинна мати обмеження по в часі. З метою запобігання корупції було б доцільним запровадити правило введення іменних податкових пільг, щоб виборці знали авторів цих пільг і кому вони надаються, а також знали, за кого можна чи ні голосувати на наступних виборах до Верховної Ради України. Крім того, практика багатьох країн ЄС

говорить про те, що ставки основних податків повинні зменшуватися поступово з лагом в 1-2 % на рік. Так, в Польщі податок на прибуток підприємств поступово знижувався з 40 % у 90-ті роки ХХ ст. до 19 % в 2004 р. Причому всіма політичними силами було домовлено про поступовість зниження цього податку, незалежно, хто буде приходити до влади.

У 2014-2015 рр. видатки на розвиток економіки в Україні були суттєво скорочені, в тому числі й на підтримку вугільної галузі та сільського господарства, що пояснювалося необхідністю концентрації максимальних бюджетних коштів на фінансування оборонних витрат. Подібне відбулося й в 2022-2023 рр., що було обумовлене нападом Росії на Україну. Водночас, в кінці 2022 р. Кабінет Міністрів України затвердив Порядок надання коштів для облаштування індустріальних (промислових) парків та/або забезпечення будівництва об'єктів суміжної інфраструктури, необхідних для створення та функціонування цих парків. Це робиться для того, щоб після закінчення війни залучити в ці парки максимальні інвестиції, як, наприклад, зроблене в Польщі. За вказаним Порядком для фінансування будівництва індустріальних парків надаватимуться кошти із Державного бюджету України. Так, в 2023 р. на це виділено 400 млн грн, що дуже мало, оскільки на розбудову одного цього парку надаватиметься не більше 60 млн грн за умови, що це не перевищує 80 % вартості проєкту. Перевагою будуть користуватися ті проєкти, які вже почалися реалізуватися без державної підтримки, а не ті, які тільки заплановані. Створена Кабінетом Міністрів України Міжвідомча комісія розглядатиме кожну заявку на основі наступних критеріїв: наявність існуючих об'єктів інженерно-транспортної інфраструктури індустріального парку, зокрема, суміжної; загальна кошторисна вартість заходів; співвідношення заявленого обсягу надання коштів для реалізації заходів до загальної кошторисної вартості заходів та обсягу фактично здійснених витрат; залучення коштів з інших джерел та їх частка в кошторисній вартості заходів; надання в попередніх та поточних періодах державного стимулювання з інших джерел; кількість учасників у індустріальному парку заявника; кількість інших суб'єктів індустріального парку в індустріальному парку заявника. Кабінет Міністрів України рекомендує місцевій владі застосовувати цей Порядок при ухваленні рішень для надання коштів для таких парків. Натомість, сам Порядок чітко визначає, що надання коштів за рахунок місцевого бюджету здійснюється місцевою владою, оскільки цей Порядок для органів місцевого самоврядування носить рекомендаційний характер. На 2023 р. органи місцевого самоврядування отримали значний обсяг фінансового ресурсу в обсязі 605,1 млрд грн, що може дозволити найбільш фінансово спроможним з них розглянути питання про створення у себе

індустріальних парків, не дивлячись на необхідність фінансування з цих коштів насамперед об'єктів соціально культурної сфери.

Суттєве збільшення фінансових ресурсів в умовах війни та після неї органам місцевого самоврядування в Україні може дозволити створення на їх територіях індустріальних парків, оскільки держава для таких парків вже надала суттєві фінансові та інші пільги. Тому важливо постаратися створити відповідні умови на відносно безпечних територіях України (в центрі та на заході країни) для створення відповідних парків та залучення до них насамперед коштів вітчизняних інвесторів. Тим більше, що українським законодавством для резидентів індустріальних парків передбачено звільнення від ПДВ і мита під час імпорту нового обладнання, а також від податку на прибуток підприємств на 10 років у разі ведення діяльності у межах такого парку. Місцеві органи надають пільгові ставки за податками на нерухомість та платою за землю. Одним із прикладів такого парку стало створення в кінці 2022 р. індустріального парку «NOVO» у Новолинську Волинської області. Його площа становить 20 га і він орієнтований на експорт, оскільки він розміщений за 20 хвилин від Польщі. Його керуючою компанією стало «Бюро інвестиційних програм» (БІП) в місті Києві. Вже є попередні домовленості про зобов'язання увійти до цього індустріального парку підприємств зі сфери переробки, виробництва харчової продукції та логістики. За попередніми оцінками з урахуванням пільг термін окупності інвестицій у підприємство на території парку NOVO може становити 4-5 років залежно від типу бізнесу. Засновники цього парку надіються, крім всього іншого, залучити до нього насамперед релоковані підприємства із небезпечних регіонів України та додаткові інвестиції з Польщі, що дозволить підвищити рівень індустріалізації Волинської області та збільшити податкові надходження до місцевих бюджетів. Зокрема, створення належних умов для функціонування бізнесу на Волині у 2022 р. дозволило отримати громадам Волині 837 млн грн єдиного податку.

Для підвищення ефективності використання публічних коштів, які направляються на відбудову та розвиток економіки України та протидії корупції в цій сфері, 13.01.2023 р. уряд створив на базі Держагентства інфраструктурних проєктів та Держагентства автомобільних доріг («Укравтодор») нову структуру – Державне агентство відновлення та розвитку інфраструктури України. Впродовж двох місяців в системі цього агентства має запрацювати Антикорупційний офіс в центрі і в регіонах. Це пов'язано з тим, що в системі колишнього «Укравтодору» до війни і під час війни були виявлені значні порушення у використанні бюджетних коштів (особливо під час здійснення так званого «Великого будівництва» в 2021 р.).

Контрольні запитання

1. Яка структура оборонних видатків України?
2. Яка структура видатків на утримання Збройних сил України?
3. Яка структура видатків на правоохоронну діяльність?
4. Яка структура видатків на забезпечення безпеки держави?
5. Яка структура витрат на державне управління?
6. Яка структура видатків на розвиток економіки?

ТЕСТИ

1. Оборонні видатки України — це грошові витрати на підготовку оборони держави, що включають видатки на:
 - а) утримання Збройних сил;
 - б) розвиток оборонної промисловості,
 - в) воєнні дослідження;
 - г) всі відповіді правильні.
2. До поточних оборонних видатків належать витрати, пов'язані в основному з підтримкою бойової могутності Збройних сил на досягнутому рівні, зокрема:
 - а) грошове утримання військовослужбовців та заробітна плата цивільного вільнонайманого персоналу;
 - б) витрати на медичне обслуговування військовослужбовців;
 - в) витрати на транспортування та інші види забезпечення діяльності особового складу;
 - г) всі відповіді правильні.
3. До капітальних оборонних видатків належать видатки, які відображають процес матеріально-технічного переоснащення Збройних сил та розвиток оборонної інфраструктури, зокрема:
 - а) витрати на воєнні НДДКР;
 - б) купівля озброєння та воєнної техніки;
 - в) військове будівництво;
 - г) всі відповіді правильні.
4. В останні роки в Україні створені такі нові правоохоронні органи, які утримуються за рахунок державного бюджету:
 - а) Національне антикорупційне бюро України (НАБУ);
 - б) Спеціалізована антикорупційна прокуратура (САП);

- в) Антикорупційний Суд;
- г) всі відповіді правильні.

5. Фінансова підтримка в Україні на безповоротній основі надається:

- а) якщо збитки, завдані підприємству стихійним лихом, перевищують суми відшкодування, передбачених чинним законодавством про обов'язкове страхування;
- б) для відшкодування збитків конкретним підприємствам у випадках, коли чинним законодавством встановлено умови господарювання, при яких не забезпечується відшкодування витрат на виробництво товарів (робіт, послуг), що може призвести до їхнього банкрутства;
- в) для фінансування витрат на відновлення платоспроможності окремих підприємств, діяльність яких пов'язана з надзвичайними суспільними інтересами;
- г) всі відповіді правильні.

6. Українським законодавством для резидентів індустріальних парків передбачено:

- а) звільнення від ПДВ під час імпорту нового обладнання;
- б) звільнення від мита під час імпорту нового обладнання;
- в) звільнення від податку на прибуток підприємств на 10 років у разі ведення діяльності у межах такого парку;
- г) всі відповіді правильні.

ТЕМА 14. ЗАГАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ФІНАНСУВАННЯ ОСВІТИ І НАУКИ В УКРАЇНІ ЗА ПУБЛІЧНІ КОШТИ ТА ШЛЯХИ ЇХ ВИРІШЕННЯ

14. 1. Джерела та проблеми фінансування освіти, культури та мистецтва

14. 2. Шляхи удосконалення фінансування дошкільної і шкільної освіти.

14.3. Проблеми фінансування вищої освіти та професійно-технічних закладів

14. 4. Фінансування бюджетних наукових установ та існуючі тут проблеми

Контрольні запитання.

Тести.

14. 1. Джерела та проблеми фінансування освіти, культури та мистецтва

1.1. Джерела та проблеми фінансування освіти.

Українська освіта є одним з найбільших секторів суспільства, в якому працюють та здобувають освіту близько 9 млн. осіб. За період існування незалежної України в освітньому секторі країни накопичувалися численні проблеми системного характеру в напрямку фінансового забезпечення, а саме:

неефективна, надмірно централізована, застаріла система управління і фінансування; низька заробітна плата, зниження соціального статусу працівників освіти; зростаюча нерівність у доступі до якісної освіти; занепад матеріально-технічної бази, старіння педагогічних кадрів, недостатній притік молодих спеціалістів.

Світова практика свідчить, що система освіти може успішно функціонувати і розвиватись, забезпечуючи можливість здобуття загальної середньої освіти усім громадянам, якщо рівень витрат складає 5-7% ВВП. Існуючий упродовж останнього десятиліття обсяг державних витрат на освіту в Україні до війни Росії проти України знаходився на достатньо високому рівні (6-7% ВВП), який був значно вищим за середній світовий показник у цей період (4,9 % ВВП). Але проблема полягає в тому, що українська економіка поки не може забезпечити робочими місцями з належною оплатою випускників ЗВО, коледжів та закладів ПТУ. Це породжує масову міграцію працівників за кордон, на що суттєво вплинула й війна Росії проти України в 2022-2023 рр..

Як свідчить порівняльний аналіз фінансування освіти у різних країнах світу, існує норма законодавства щодо фінансування освіти у розмірі не меншому, ніж 10 % національного доходу. Проте слід аналізувати не тільки відносні показники, а й абсолютні. По-перше, розмір ВВП в Україні різко відрізняється від ВВП розвинутих і середньо розвинутих країн. Тож, попри високий рівень витрат на освіту виражених у відсотках ВВП, вартість навчання одного учня в Україні в 10-20 разів менше, ніж у країнах Європи. Війна Росії проти України ще більше погіршила вказану ситуацію.

По-друге, в Україні існують дисбаланси у фінансуванні різних ланок освіти, які історично склались ще в радянські часи. Зокрема, мова йде про відносно низьку питому вагу витрат на загальну середню освіту. Частка бюджетних коштів, яка спрямовується на фінансування загальної середньої освіти в Україні, донедавна складала 41,5% бюджетних асигнувань на освіту, вищої освіти – 30,9 %, дошкільної освіти - 11,7% і професійної технічної освіти – 6,2 %. Решта коштів (9,7%) витрачалася на фінансування післядипломної освіти, позашкільної освіти та інші заходи у сфері освіти. Зрозуміло, що після початку війни Росії проти України ці пропорції змінилися.

По-третє, в Україні існують дисбаланси у фінансуванні і всередині системи середньої освіти, які призводять до неефективного використання відносно невеликих коштів, які сюди спрямовуються. Зокрема, мова йде про хронічне недофінансування великих міських шкіл у ситуації, коли значну частину коштів забирають малокомплектні сільські школи. Водночас, проведення децентралізації призвело до закриття багатьох з цих шкіл у територіальних громадах, оскільки у більшості з них відсутні належні кошти на

їх утримання. А освітня субвенція покриває тільки частину витрат на утримання подібних шкіл. Тому багато територіальних громад направляють кошти на утримання великих шкіл, а учнів з невеликих сіл довозять до них шкільними автобусами.

Видатки на освіту здійснюються за такими групами закладів: дошкільна освіта, загальна середня освіта, позашкільна освіта, професійно-технічна освіта, вища освіта, післядипломна освіта. В Україні спостерігається тенденція до зниження видатків на освіту за рахунок бюджету при зростанні позабюджетних витрат на отримання освітянських послуг. На це, зокрема, вплинула війна Росії проти України, яка призвела до закриття багатьох шкіл на територіях, які захопили російські війська, а також на прифронтових територіях. Загалом, в Україні станом на 05.12.2022 р. з 3986 тис учнів очно освіту здобувають 1018725 дітей, змішано – 1179851 дітей, решта – дистанційно.

Досить серйозною проблемою і раніше, і зараз є суттєве відставання оплати праці вчителів та інших працівників шкіл від рівня, який склався в країнах ЄС, що викликає міграцію частини з них до Європейського Союзу. Крім того, війна Росії проти України призвела до значного відтоку шкільних педагогів до ЄС. Так, в Україні за 2012 рік середня заробітна вчителів (основна школа) становила 3628 євро на рік (по курсу 2012 року), а початкових і дошкільних навчальних закладах – 3138 євро. Серед європейських країн найближче до цього показника стоять зарплати у постсоціалістичних та пострадянських країнах: Болгарія (4436 євро), Румунія (5789 євро), Естонія (9 763 євро), Латвія (10 177 євро), Литва (мінімальна ЗП становить 3774 євро, максимальна – 6 954), Угорщина (9491 євро). Найбільше серед європейських вчителів заробляють у Ліхтенштейні та Люксембурзі – близько 100 тисяч євро на рік. У Норвегії, Австрії та Бельгії середня вчительська зарплата сягає 60 тисяч євро, у Франції, Німеччині та Фінляндії – 40-50 тисяч. У 2022-2023 рр. зарплата вчителів залишилася на попередньому рівні у зв'язку з війною Росії проти України.

З огляду на заплановану реформу середньої освіти та запровадження Нової української школи (НУШ), яка, зокрема, передбачає більшу автономію навчальних закладів у питаннях змісту освіти, зростання позаурочного навантаження на вчителів, зокрема, обсягу методичної роботи, оскільки зміна навчальних планів передбачає зростання кількості часу, витраченого на підготовку до уроків, вважаємо за необхідне перегляд системи оплати праці в шкільній освіті України в сторону її підвищення.

14. 1.2. Фінансування закладів культури і мистецтва

Фінансування організацій та установ культури і мистецтва, як і інших соціокультурних закладів, здійснюється за рахунок бюджетів різного рівня та за позабюджетні кошти. Планування інших витрат у закладах культури і мистецтва здійснюється в тому самому порядку, що і в інших бюджетних установах. Окремим закладам, що знаходяться на госпрозрахунку, планується надання з бюджету дотацій (національні театри, філармонії, музичні колективи і ансамблі).

Витрати на оплату праці плануються, виходячи з типових штатів, установлених для кожного виду культосвітніх установ залежно від обсягу їхньої діяльності. Наприклад, по бібліотеках фонд оплати праці розраховується з урахуванням ставок зарплати бібліотекарів та розміру книжкового фонду. В свою чергу, ставки заробітної плати бібліотекарів залежать від рівня освіти, а працівників інших культурно-освітніх установ – від групи установи. Певні видатки плануються закладами культури і мистецтва й на придбання обладнання і предметів довгострокового користування. Серед них – видатки на придбання канцелярських меблів, спеціальних меблів для закладів культури і мистецтва; видатки на поповнення музейних фондів, книг та періодичної літератури для бібліотечних фондів.

Проблемою в Україні є фінансування культури за залишковим принципом, що вимагає відповідних дій політиків при владі. Для удосконалення фінансування культури в Україні слід було б застосувати досвід країн Європейського Союзу, що вимагає нових політичних рішень з боку керівництва країни. Так, у ЄС у 2000 р. для раціоналізації та підвищення ефективності культурного співробітництва розроблено програму "Культура - 2000". У документі сформульовано стратегічну ціль загальноєвропейської культурної політики: шляхом заохочення контактів між діячами культури та відповідальними особами й організаціями держав-членів ЄС створити спільний європейський культурний простір. На основі програми "Культура - 2000" напрацьовано й нові підходи до економічної підтримки культурної політики у ЄС. Дослідники виділили сім принципів фінансування культури у сучасній Європі, які слід було застосувати і в Україні: державне фінансування сфери культури домінує над приватним; зростання ролі місцевого самоврядування і недержавних неприбуткових (громадських) організацій; великого значення набуває діяльність фірм-посередників у сфері фінансування культури, що, як правило, заміняє прямі дотації з громадських фондів; держава впроваджує механізми стимулювання участі приватного капіталу у фінансуванні культури; пошук нових джерел фінансування культури; держава підтримує не лише установи, які реалізують проекти й заходи у сфері культури, а й

індивідуальну творчу діяльність; культурна політика держави охоплює, поряд із традиційними установами культури, і комерційно орієнтовані галузі.

Найактивніші дискусії досі ведуться щодо того, чому ж повинна надаватися пріоритетна фінансова підтримка: інфраструктурі культури чи безпосередній культурній діяльності. У 1999 р. Рада Європи підтримала варіант вирішення цієї дилеми, запропонований Ф. Матарассо та Ч. Лендрі. Вони висунули пропозицію фінансувати інфраструктуру культури та культурні заходи окремо. Причому перше, одне, простіше, з їхньої точки зору, завдання мала б виконувати одна управлінська структура, а друге, складніше, безпосередньо пов'язане з культурною діяльністю, - інша. Таке розмежування, на їхню думку, дає змогу дотримуватися балансу між структуруванням та розвитком культури, враховуючи перевірену на практиці здатність інфраструктурних проектів поглинати необмежені грошові потоки. Крім того, поступово формується новий метод управління коштами, призначеними для фінансування культури. У розподілі цих сум помітно підвищилася участь місцевих органів самоврядування та недержавних організацій.

Великого значення набув і принцип змішаного фінансування культурних заходів із громадських і приватних фондів. Зрештою, бібліотеки, музеї, галереї, театри стали більше заробляти самі: отримувати премії за результати боротьби з піратством, займатися фандрайзингом, підвищувати ціни за свої послуги, орієнтуючи на ринкову динамку. Докладного аналізу заслуговують методи стимулювання приватних інвестицій у культуру, що особливо актуально не лише для країн ЄС, а й для України. Держава, зі свого боку, неохоче фінансує великі, дорогі проекти, які швидко закінчуються, наприклад музичні фестивалі. Тому в Європі вже традиційним стало проведення таких імпрез завдяки інвестиціям із приватного бізнесу. Головними джерелами альтернативного фінансування культури є: приватні фірми, які займаються спонсорською діяльністю; благодійні фонди та інші некомерційні (переважно громадські) організації; індивідуальні дарувальники, якими можуть бути - не лише фірми-меценати, а й звичайні громадяни; прибутки від лотерей; бюджет ЄС. У нових державах - членах ЄС, застосовуються методи додаткового фінансування культури, покликані гарантувати її збереження у важкий період реформ. Ці методи полягають у передаванні до громадських фондів підтримки та розвитку культури частини доходів з оподаткування прибуткових галузей культури, грального бізнесу та з акцизів на алкоголь. Щоправда, лідером у залученні таких коштів Польща не стала. Найбільш ефективно діє така система в Угорщині, Естонії та Латвії. Громадські фонди підтримки та розвитку культури цих держав ефективно обслуговують творчі та дослідницькі проекти окремих діячів культури чи колективів.

Динамічним механізмом підтримки творчої діяльності у державах - членах ЄС є саме система правового й соціального захисту. Останнім часом змін, особливо болісних для приєднаних східноєвропейських країн, зазнало законодавство щодо авторських і суміжних прав. Поряд зі звичними відрахуваннями та компенсаціями митцям за використання їхніх творів, з'явилися нові форми їх убезпечення від піратства: податок на чисті аудіо-й відеокасети та спеціальне обладнання. Упроваджено, крім того, різноманітні пільги під час сплати податку на додану вартість (ПДВ) з деяких продуктів культури та сплати діячами культури податку з прибутку. Для покращення соціального становища специфічного прошарку "вільних художників" у європейських країнах також вживаються досить серйозні заходи. Зокрема у межах загальної системи соціального захисту їм надаються такі ж пільги, як й іншим митцям; на додачу до основних виплат вони отримують дотації, на які працівники культури раніше могли претендувати лише за особливі заслуги; фінансову допомогу "вільним художникам" надають навіть творчі об'єднання і, щоправда дуже рідко, профспілки.

Особливу увагу держави - члени ЄС приділяють двом сферам: книговидавництву та кінематографії. Підтримка кінематографії надається у формі грантів і пільгових кредитів на кіновиробництво, премій для авторів, співфінансування прокату та реклами фільмів. Цим іноді займаються безпосередньо міністерства культури (переважно у східноєвропейських країнах), але частіше незалежні інститути й центри кінематографії (як у Австрії, Данії, Фінляндії, Франції, Іспанії, Нідерландах, Швеції та Великій Британії)

Значну роль у формуванні попиту на книги відіграють такі суб'єкти культурної політики, як бібліотеки. У більшості європейських країн практикуються виплати авторам і видавцям заохочувальних премій за користування їхніми книгами у бібліотеках. У Нідерландах спочатку такі кошти адресатам переказувала держава, а з 1996 р. це стало обов'язком самих бібліотек, місцевих органів влади та читачів. У Швеції та Норвегії накладі переважної частини книг закупаються державними фондами, а потім розсилаються до всіх публічних бібліотек. Однак такі компенсації стають недостатніми, зважаючи на зростання ролі Інтернету в доступі до надрукованого слова.

Проведена децентралізація в Україні, поряд з позитивами, призвела до суттєвого скорочення кількості бібліотек, будинків культури, шкіл мистецтв тощо, оскільки їх фінансування в основному було передано на бюджети громад, а в останніх не було належних коштів на їх фінансування.

Війна Росії проти України також негативно позначилася на функціонуванні багатьох закладів культурно-освітньої сфери, багато з яких

було повністю зруйновано або розграбовано російськими окупантами. Водночас, на відносно безпечних українських територіях вони продовжують функціонувати, хоча зарплата їх працівників є невисокою. Так, на Волині в 2022 р. функціонувало 8 закладів культури обласного підпорядкування: два театри, філармонія, три бібліотеки, краєзнавчий музей і науково-методичний центр. В середньому на зарплату директорів цих закладів щомісяця витрачається 227 тис грн. А зарплати окремих із них була не набагато вища від середньо статичної зарплати в області.

14. 2. Шляхи удосконалення фінансування дошкільної і шкільної освіти.

До системи дошкільної освіти в Україні передусім належать дошкільні навчальні заклади незалежно від підпорядкування, типів і форм власності. Відповідно до потреб громадян в Україні створюються такі основні види дошкільних навчальних закладів:

- 1) для дітей віком від двох місяців до трьох років (ясла);
- 2) для дітей віком від двох місяців до шести (семи) років (ясла-садок);
- 3) для дітей віком від трьох до шести (семи) років (дитячий садок).

Штатні розписи державних та комунальних дошкільних навчальних закладів незалежно від підпорядкування і типу встановлюються відповідним органом управління освітою на основі Типових штатних нормативів дошкільних навчальних закладів. Педагогічне навантаження педагогічного працівника дошкільного навчального закладу на тиждень становить: вихователя групи загального типу – 30 годин; вихователя групи компенсуючого типу – 25 годин; соціального педагога – 40 годин; практичного психолога – 40 годин; музичного керівника – 24 години; вихователя-методиста – 36 годин. Оплата праці педагогічних працівників, спеціалістів, обслуговуючого персоналу та інших працівників дошкільних навчальних закладів здійснюється згідно з Кодексом законів про працю України та іншими нормативно-правовими актами. Утримання та розвиток матеріальної бази дошкільних навчальних закладів у межах Типового переліку обов'язкового обладнання фінансується за рахунок коштів засновників.

До загальноосвітніх навчальних закладів належать: середня загальноосвітня школа; спеціалізована школа (школа-інтернат); гімназія – загальноосвітній навчальний заклад II – III ступенів з поглибленим вивченням окремих предметів відповідно до профілю; ліцей – загальноосвітній навчальний заклад III ступеня з профільним навчанням і допрофесійною підготовкою; колегіум – загальноосвітній навчальний заклад III ступеня філологічно-філософського та (або) культурно-естетичного профілів; загальноосвітня школа-інтернат – загальноосвітній навчальний заклад з частковим або повним утриманням за

рахунок держави дітей, які потребують соціальної допомоги; спеціальна загальноосвітня школа (школа-інтернат) – загальноосвітній навчальний заклад для дітей, які потребують корекції фізичного та (або) розумового розвитку; загальноосвітня санаторна школа (школа-інтернат) – загальноосвітній навчальний заклад I – III ступенів з відповідним профілем для дітей, які потребують тривалого лікування; школа соціальної реабілітації – загальноосвітній навчальний заклад для дітей, які потребують особливих умов виховання (створюється окремо для хлопців і дівчат); вечірня (змінна) школа - загальноосвітній навчальний заклад II—III ступенів для громадян, які не мають можливості навчатися у школах з денною формою навчання.

Основну частину видатків бюджету на освіту складає фінансування загальноосвітніх шкіл. В основі визначення обсягів фінансування лежать два показники: вихідний – кількість учнів; похідний – кількість класів. Оскільки бюджетний рік не збігається з навчальним, середньорічні показники кількості учнів і класів розраховуються за такою формулою (ця формула використовується для підрахунку контингенту в усіх видах освітніх закладів):

$$K=K_1 \times 8/12 + K_2 \times 4/12, \quad (5.1)$$

де K – середня кількість учнів (класів);

K_1 – кількість учнів (класів) на початок календарного року;

K_2 – кількість учнів (класів) на початок навчального року (на 01.09).

Кількість учнів на 1 січня планового року приймається на рівні контингенту на 1 вересня поточного року. В той же час кількість учнів на 1 вересня планового року визначається на основі плану прийому. Наповнюваність класів загальноосвітніх навчальних закладів не повинна перевищувати 30 учнів.

Кількість обов'язкових годин навчання учнів на тиждень складає: для I-IV класів – 24 години, для V-IX – 36 годин, а для X-XI – 32 години. Норма навчального навантаження учителя на тиждень становила донедавна для I-IV класів – 20 годин, для V-XI – 18 годин, зараз – для всіх класів – 18 годин. Типові навчальні плани встановлюють сумарне гранично допустиме навчальне навантаження учнів. Воно становить таку кількість навчальних годин на рік: 700 год 1–2 класи, 1030 год 10 - 12 класи

Педагогічне навантаження вчителя включає 18 навчальних годин протягом навчального тижня, що становлять тарифну ставку. У проекті Закону України «Про удосконалення норм законів з метою забезпечення фінансово-економічної стабілізації в Україні», педагогічне навантаження вчителя мало включати 20 навчальних годин з 1 липня 2015 року, з 1 липня 2016 року – 22

навчальні години протягом навчального тижня, що становлять тарифну ставку, а також інші види педагогічної діяльності. Кількість тижневих уроків у країнах Європи в залежності від ряду факторів може становити від 15-16 до 26 ти і мати різну тривалість. У Ірландії, Угорщині, Португалії навантаження 20-22 години, в Греції - 16-21 год., у Франції - 14-17, в Німеччині - 24; в жорстких рамках повного робочого дня з 8 до 16 год. працюють вчителі у школах громадського сектору освіти США.

Педагогічне навантаження вихователя загальноосвітнього навчального закладу становить 30 годин, вихователя загальноосвітньої спеціальної школи (школи-інтернату) – 25 годин на тиждень, що становить тарифну ставку. Наповнюваність класів загальноосвітніх навчальних закладів (крім закладів, розташованих у селах, селищах) не повинна бути нижчою 20 учнів, а у містах обласного значення та м. Києві - не менше 30.

У разі формування кошторису обов'язково має виконуватися вимога щодо першочергового забезпечення бюджетними коштами витрат на оплату праці з нарахуваннями. Планування витрат загальноосвітнього навчального закладу під час складання планів асигнувань здійснюється на підставі лімітної довідки, що містить затверджені бюджетні призначення. Фонд оплати праці формується згідно із затвердженим керівником відповідної вищої організації штатним розписом.

Розрахунок зарплати вчителів здійснюється у спеціальному документі – тарифікаційному списку, в рядках якого відображаються дані по кожному вчителю. Графи показують основні відомості і розрахунок зарплати: освіта, номер диплома; кваліфікаційна категорія; предмет; навчальне навантаження на тиждень у розрізі трьох груп класів (1-4, 5-9, 10-11, оскільки поки немає 12-го класу); сума оплати педагогічного навантаження і доплати за перевірку зошитів по кожній групі класів; додаткові доплати (по кожному виду). Підсумкова графа – загальна сума зарплати за місяць. У тарифікаційному списку підсумки підбиваються по рядках (зарплата кожного вчителя) і графах (обсяг педагогічного навантаження, зарплата, доплати і сумарна зарплата).

Оплата праці – це винагорода у вигляді заробітної плати за працю працівника, яка складається з: основної заробітної плати; додаткової заробітної плати; інших заохочувальних і компенсаційних виплат. Заробітна плата працівників загальноосвітніх навчальних закладів розраховується виходячи з Єдиної тарифної сітки розрядів та коефіцієнтів затвердженої Наказом МОН України від 06.03.2006 р. №151. Основна заробітна плата педагогічних працівників загальноосвітніх навчальних закладів базується на посадових окладах (ставках заробітної плати), які виплачуються за виконання педагогічного навантаження та інших обов'язків, передбачених трудовим

договором. Розмір посадових окладів (ставок зарплати) педагогічних працівників встановлюється директором загальноосвітнього навчального закладу у разі тарифікації за наслідками атестації і залежить від багатьох умов. Додаткова заробітна плата – це винагорода за роботу понад установлені норми, за трудові успіхи, винахідливість і за особливі умови праці. Вона включає в себе різноманітні доплати, надбавки, премії, гарантійні та компенсаційні виплати в рамках встановленого фонду оплати праці загальноосвітнього навчального закладу.

Учителям та іншим педагогічним працівникам керівник загальноосвітнього навчального закладу має право в межах фонду заробітної плати (фонду оплати праці) за погодженням з профспілковим комітетом встановлювати: доплату за: класне керівництво (20-25 % ставки заробітної плати (посадового окладу)). Учителям за керівництво предметними, цикловими та методичними комісіями – у розмірі 10-15 %; перевірку зошитів незалежно від навантаження (10- 20 % ставки заробітної плати (посадового окладу)); завідування навчальними кабінетами (10-13 % ставки заробітної плати (посадового окладу)), завідування навчально-дослідними ділянками; завідування майстернями (15–20 % ставки заробітної плати (посадового окладу)); за суміщення професій (посад) – у розмірі до 50 % ставки заробітної плати (посадового окладу); надбавки: за великі творчі досягнення, залежно від особливого внеску працівника, за високі досягнення у праці або за виконання особливо важливих робіт на строк їх виконання – у розмірі до 50 % ставки заробітної плати (посадового окладу); за знання та використання в роботі іноземної мови, у тому числі: однієї європейської – 10%, однієї східної, угро-фінської або африканської – 15%, двох і більше мов – 25 % ставки заробітної плати (посадового окладу); за вислугу років – нараховуються виходячи зі стажу педагогічної роботи щомісяця у відсотках до посадового окладу (ставки). Розміри зазначеної надбавки становлять: понад 3 років — 10%; понад 10 років — 20%; понад 20 років – 30%; премії директор загальноосвітнього навчального закладу визначає і затверджує на підставі наданих йому розрахунків загальну суму, яка має бути спрямована на преміювання за підсумками діяльності. Далі загальна сума премії, відповідно до умов преміювання, розподіляється між працівниками, які мають право на її отримання. Фактична сума премії визначається з урахуванням суми посадового окладу, доплат, надбавок і фактично відпрацьованого працівником часу. Наприклад, директор загальноосвітнього навчального закладу вирішив за результатами роботи за рік виплатити працівнику одноразову винагороду, а саме, так звану тринадцяту заробітну плату.

Крім переліченого, педагогічним працівникам можуть бути також виплачені щорічні грошові винагороди за добросовісну роботу та зразкове виконання службових обов'язків — у розмірі до одного посадового окладу; матеріальна допомога на оздоровлення у розмірі місячного посадового окладу (ставки заробітної плати) під час надання щорічної відпуски.

Недавнє запровадження принципів навчання відповідно до умов «Нової Української Школи» (НУШ) повинно було привести до покращення фінансування шкіл і, відповідно, до збільшення зарплати педагогів. Натомість, у багатьох територіальних громадах частину вчителів переводять на неповні ставки, оскільки у них не вистачає коштів на утримання невеликих шкіл. Подібне відбувається й з дитячими садками. Водночас, після початку війни Росії проти України в 2022 р. з нашої країни за кордон виїхало близько 500 тис дітей шкільного віку, що зменшило контингент у багатьох школах України, та, відповідно, кількість ставок у них. Крім дітей, закордон виїхала значна частина вчителів шкіл та вихователів дитячих садків, що допомогло утримати зарплати вчителів та вихователів на прийнятному рівні. Українська влада також фінансово підтримує тих вчителів шкіл, які в силу різних причин залишилися на тимчасово окупованих в 2022 р. українських територіях, але не піддалися тиску окупаційної влади і не веде заняття за російськими програмами.

Суттєвою проблемою для керівництва шкіл став пошук додаткових коштів для оплати вчителів, які заняття ведуть переважно за дистанційною формою навчання, оскільки їх педагогічне та методичне навантаження суттєво збільшилося. Крім того, у зв'язку з війною Росії проти України керівництву шкільних закладів прийшлося шукати додаткові кошти для обладнання укриттів для шкіл та умеблювання класів в укриттях для молодших школярів, щоб вони не відстали від програми. Це зробити достатньо важко, але ряд директорів з цим упоралися завдячуючи матеріальній та іншій допомозі батьків, органів місцевого самоврядування тощо. Так, у Шацькій територіальній громаді Волинської області за допомогою батьків та спонсорів вдалося обладнати у трьох місцевих школах укриття, в якому можна на належному рівні проводити заняття під час повітряних тривог. Водночас, в кінці 2022 р. – на початку 2023 р. для багатьох українських шкіл значною проблемою стали постійні відключення світла, що дезорганізує учбовий процес. В кращому випадку перебувають ті школи, яким спонсори, батьки та місцеві органи самоврядування змогли поставити електрогенератори. Натомість, не завжди кошти, які виділяються на них, представниками місцевої влади використовуються ефективно, так як їх вартість суттєво завищується, а незаконний прибуток ділиться між корупційними чиновниками та постачальниками.

14.3. Фінансування вищої освіти та професійно-технічних закладів

До вищих навчальних закладів (ВНЗ) в Україні донедавна належали заклади освіти I-II рівня акредитації (коледжі, технікуми, училища), а також заклади освіти III-IV рівнів акредитації (університети, академії, інститути). Тепер замість терміну ВНЗ використовується термін ЗВО (заклад вищої освіти).

Джерелами фінансування ЗВО згідно з Законом України "Про вищу освіту", є кошти державного та місцевого бюджетів, галузевих міністерств, відомств, організацій, кошти фізичних та юридичних осіб. Аналіз структури доходів ЗВО Міністерства освіти і науки показує, що в них висока частка позабюджетних фондів, тому поставлене завдання зменшити її до 49%. Відповідно до Закону України «Про вищу освіту» підготовка фахівців з вищою освітою здійснюється за відповідними освітньо-професійними, освітньо-науковими, науковими програмами (див. табл. 14.1.)

Таблиця 14.1.

Джерела фінансового забезпечення підготовки кадрів в Україні, рівні та ступені вищої освіти

Рівнях вищої освіти	Ступеня вищої освіти
початковий рівень (короткий цикл) вищої освіти;	1) молодший бакалавр;
перший (бакалаврський) рівень;	2) бакалавр;
другий (магістерський) рівень;	3) магістр;
третій (освітньо-науковий) рівень;	4) доктор філософії;
науковий рівень.	5) доктор наук.
Джерела фінансового забезпечення підготовки кадрів в Україні	
✓ кошти державного та місцевих бюджетів;	
✓ кошти юридичних і фізичних осіб, громадських організацій та фондів, у тому числі благодійні внески і пожертвування;	
✓ кошти від надання навчальними закладами додаткових освітніх та інших послуг;	
✓ гранти;	
✓ кредити на розвиток навчальних закладів усіх рівнів та здобуття освіти;	
✓ кошти від здійснення навчальними закладами економічної діяльності, регламентованої державою.	

Основними виробничими показниками ЗВО I-IV рівнів акредитації є число студентів і груп різних форм навчання, які розраховуються як середньорічні. Як правило, одна ставка викладача встановлюється на 10-15 студентів стаціонару. Кількість груп визначають, виходячи з кількості учнів та студентів і норм наповнення груп. Для денної форми навчання наповненість груп становить 20-

30, а для заочних відділень – 15-20 чоловік. Рентабельними вважаються групи із студентів-платників, які мають не менше 15 учнів чи студентів. Новий Закону України «Про вищу освіту» максимальне навчальне навантаження на одну ставку науково-педагогічного працівника не може перевищувати 600 годин на навчальний рік», набрав чинності з 1 вересня 2015 року.

Порядок оплати праці викладачів державних вищих навчальних закладів підлягає державному регулюванню і визначається урядом та Міносвіти України. Фонд заробітної плати вищих закладів освіти містить 5 елементів: 1) професорсько-викладацький склад; 2) адміністративно-управлінський персонал; 3) навчально-допоміжний персонал; 4) обслуговуючий персонал; 5) фонд погодинної оплати праці викладачів. Штати професорсько-викладацького персоналу формуються за нормативом кількості студентів на одного викладача, який затверджує Міносвіти. Розміри посадових ставок професорсько-викладацького складу залежать від посади, наукового ступеня і вченого звання. З огляду на те, що в державних вищих навчальних закладах може провадитися навчання на платній основі, проведення занять у «комерційних» групах денної форми навчання може входити до планового навчального навантаження, що додатково не оплачується. Розмір плати за весь термін навчання або за надання додаткових освітніх послуг встановлюється у договорі, що укладається між ВНЗ та особою, яка навчатиметься, або юридичною особою, що оплачуватиме навчання, і не може змінюватися протягом усього строку навчання. Водночас, багато ЗВО пропонують студентам-контрактникам можливість оплати за півріччя чи помісячно. Крім того, для студентів контрактників широко запроваджується індивідуальна форма навчання, коли вони одночасно навчаються і працюють.

Проблема фінансування вищої освіти зумовлюється особливістю управління фінансами вищої школи, яка характеризується розпорошеністю цієї функції між різними відомствами України (Міністерство фінансів, Міністерство праці та соціальної політики України, Міністерство економіки, Міністерство освіти і науки, Міністерство культури і туризму України). Це ускладнює формування бюджетних видатків для потреб вищих навчальних закладів. Залучення ж додаткових коштів вищими навчальними закладами дає змогу самостійно задовольнити такі фінансово-економічні потреби, як матеріальне стимулювання своїх працівників, удосконалення матеріально-технічної бази вищого навчального закладу тощо, що впливає на систему соціально-психологічних та економічних мотивацій усіх учасників навчально-виховного процесу і на результати їх діяльності. Водночас, треба враховувати той факт, що у більшості країн ОЕСР держави фінансують до 70 % усіх обсягів бюджетів університетів. При цьому, схеми фінансування вищої освіти відрізняються

ступенем покриття державною вартості навчання у ЗВО, механізмом відбору потенційних студентів, рівнем самостійності ЗВО у визначенні ціни навчання, включенням до системи державного фінансування приватних ЗВО тощо. Найбільш фінансово сприятливі умови для навчання створені у Франції та Німеччині, де більшість студентів навчається безплатно. Натомість, війна Росії проти України змусила практично всі ЗВО нашої країни підняти вартість навчання для студентів-платників та скоротити державне замовлення на багато спеціальностей, не пов'язаних з підготовкою кадрів для сил оборони та військово-промислового комплексу. Крім того, значна частина українських студентів виїхала на навчання за кордон. Частина студентів-іноземців, які вчилися в українських ЗВО, також покинула нашу країну, що негативно позначилося на фінансах тих ЗВО, в яких вони навчалися. У певній мірі відтоку українських студентів за кордон сприяє використання багатьма українськими ЗВО програми «Подвійний диплом», коли наші студенти одночасно вчать в українських та закордонних ЗВО, маючи можливість отримати два дипломи. Натомість проблема полягає в тому, що отримавши диплом бакалавра зарубіжного та українського ЗВО частина студентів нашої країни продовжує навчання в магістратурі тільки закордонного ЗВО, оскільки там навчання в магістратурі триває 2 роки, а не 1,5 років, як в Україні. Тому диплом магістра закордонного ЗВО цінується більше, ніж наш диплом магістра, а багатьом українським магістрам приходится після української магістратури поступати в магістратури іноземних ЗВО, щоб знайти там відповідну для себе роботу. Виходом з цього може стати скорочення підготовки бакалавра в Україні з 4-х до 3-х років при одночасному збільшенні навчання в магістратурі до 2-х років. Зрозуміло, що це можна зробити тільки після того, як випускники Нової української школи закінчать 12-й клас.

У 2022 р. в Україні проявилася ще одна тенденція: частина випускників 11-х класів пішла не до ЗВО, як планувалося до війни, а в заклади професійно-технічної освіти, що можна пояснити значною затребуваністю робітничих спеціальностей в процесі відбудови України на відміну від попиту на випускників ЗВО. Проблемою для забезпечення підготовки фахівців високого рівня в українських ЗВО та закладах професійно-технічної освіти стало розповсюдження дистанційної форми навчання, про що говорять всі неупереджені спеціалісти з цієї проблематики як в Україні, так і за кордоном.

Професійно-технічні навчальні заклади та установи професійно-технічної освіти здійснюють фінансову діяльність відповідно до Закону України «Про освіту». Додатковими джерелами фінансування професійно-технічного навчального закладу є кошти, одержані за: професійну підготовку понад державне замовлення, курсову підготовку, перепідготовку та підвищення

кваліфікації робітників відповідно до укладених договорів з юридичними та фізичними особами; надання додаткових платних освітніх послуг, перелік яких визначається Кабінетом Міністрів України. Інші додаткові джерела фінансування професійно-технічного навчального закладу визначені Законом України «Про освіту». Кошти, одержані професійно-технічним навчальним закладом за рахунок додаткових джерел фінансування, що передбачені цією статтею, використовуються ним на діяльність, передбачену статутом.

До професійно-технічних навчальних закладів належать: професійно-технічне училище відповідного профілю; професійне училище соціальної реабілітації; вище професійне училище; професійний ліцей; професійний ліцей відповідного профілю; професійно-художнє училище; художнє професійно-технічне училище; вище художнє професійно-технічне училище; училище-агрофірма; вище училище-агрофірма; училище-завод; центр професійно-технічної освіти; центр професійної освіти; навчально-виробничий центр; центр підготовки і перепідготовки робітничих кадрів; навчально-курсний комбінат; навчальний центр; інші типи навчальних закладів, що надають професійно-технічну освіту або здійснюють професійно-технічне навчання. Робочий час педагогічного працівника ПТНЗ визначається згідно з обсягом навчального навантаження та позаурочної навчально-методичної, організаційної та виховної роботи серед учнів і слухачів.

Планування коштів на утримання професійно-технічних навчальних закладів здійснюється відповідно до доведених граничних обсягів видатків на утримання професійно-технічної освіти в областях. Реально даних призначень вистачає лише на основні захищені статті видатків (заробітна плата з нарахуваннями, комунальні послуги та енергоносії в неповному обсязі, стипендія, харчування та обов'язкові виплати дітям-сиротам та дітям, позбавленим батьківського піклування). Що стосується будівництва, ремонту приміщень, придбання навчальної техніки та обладнання, комп'ютерів, видання підручників та навчальних посібників, то такі видатки з державного бюджету не плануються.

Упродовж останніх десятиріч фінансування навчальних закладів та установ системи професійно-технічної освіти з державного та місцевих бюджетів, зокрема на розвиток та здійснення системних реформ, украй обмежено. У структурі бюджетних призначень для цього сектора освіти заробітна плата та нарахування, стипендіальне забезпечення учнів та дітей-сиріт складають понад 85 %. Майже не фінансуються капітальні видатки, хоча понад 90 % навчальної матеріально-технічної бази потребує оновлення. Не оснащуються навчально-виробничі майстерні сучасною технікою, зовсім не виділяються кошти на придбання матеріалів, сировини, паливно-мастильних

ресурсів, мірительних інструментів, без чого не може бути якісної професійної підготовки кваліфікованих робітників.

Не виділяються кошти на підвищення кваліфікації та перепідготовку педагогічних кадрів, на видання навчальної література для ПТНЗ. При цьому забезпеченість навчальних закладів підручниками та навчальними посібниками у край недостатня. В середньому по Україні забезпеченість підручниками з предметів професійної підготовки - 74 %, з загальноосвітніх дисциплін - 62,4 %.

Зміни до Бюджетного кодексу запровадили нові типи субвенції – на підготовку робітничих кадрів та освітню субвенцію. Освітня субвенція формується з метою фінансування шкіл та передається з Державного бюджету до обласних, районних бюджетів, бюджетів міст обласного значення (а також Києва) та бюджетів об'єднаних територіальних громад. Субвенція на підготовку робітничих кадрів надається обласним бюджетам та Києву для фінансування державного замовлення саме на кваліфікованих робітників. Обидві субвенції можуть спрямовуватися на оптимізацію шкільної мережі.

Розподіл освітньої субвенції мусить відбуватись за формулою, яку розробив Мінфін та затвердив уряд. Формулу для субвенції на підготовку робітничих кадрів розробляє МОН. Перша повинна враховувати кількість учнів у школах різної місцевості, наповнюваність класів та коефіцієнти для різних типів шкіл. Друга - кількість учнів у ПТНЗ (зважаючи на пільговиків), теж із відповідною поправкою на різні місцевості. Обидві субвенції передбачатимуть 1% резерву, щоб протягом року перекривати закладені прорахунку. Якщо ж гроші до кінця року будуть використані не повністю, то залишок місцевий бюджет зможе використати в наступному році на оновлення матеріально-технічної бази шкіл та професійно-технічної навчальних закладів.

Підготовка кваліфікованих робітників, окрім професійно-технічних навчальних закладів соціальної реабілітації, не буде фінансуватись безпосередньо з видатків Державного бюджету. Внаслідок змін до ст. 87-90 Бюджетного кодексу ця стаття фінансуватиметься з видатків обласних бюджетів та через відповідну субвенцію. У свою чергу, з 2017 р. підготовка молодших бакалаврів та бакалаврів у коледжах стала фінансуватись лише з районних бюджетів, бюджетів міст обласного значення (таких 178), бюджетів об'єднаних територіальних громад, а також обласних бюджетів. З огляду на те, що субвенція на підготовку робітничих кадрів не охоплює підготовку молодших спеціалістів, з 2017 р. тягар фінансування їхнього навчання, а також навчання молодших бакалаврів (за умови успішного ліцензування) та бакалаврів у коледжах, ліг на місцеві бюджети.

Також зміни до Бюджетного кодексу передбачали, що уряд до кінця січня 2015 року мусив забезпечити передачу державних ПТНЗ та ЗВО I та II рівнів

акредитації до комунальної власності з умовою заборони відчужувати їхнє майно до прийняття Закону «Про професійну освіту». У свою чергу, Закон «Про державний бюджет України на 2015 рік» передав 65 училищ, 15 коледжів та 3 технікуми на фінансування з місцевих бюджетів. Війна Росії проти України внесла суттєві зміни у фінансування вказаних закладів, оскільки видатки на освіту були суттєво скорочені. Наголос тепер робиться на скорочення технікумів та коледжів та об'єднання їх із однотипними ЗВО.

14. 4. Фінансування бюджетних наукових установ

Бюджетне фінансування наукових досліджень здійснюється шляхом базового та програмно-цільового фінансування. Базове фінансування надається для забезпечення: фундаментальних наукових досліджень; найважливіших для держави напрямів досліджень, у тому числі в інтересах національної безпеки та оборони; розвитку інфраструктури наукової і науково-технічної діяльності; збереження наукових об'єктів, що становлять національне надбання; підготовки наукових кадрів. Перелік наукових установ та вищих навчальних закладів, яким надається базове фінансування для здійснення наукової і науково-технічної діяльності, затверджується Кабінетом Міністрів України.

Особи, які закінчили аспірантуру або докторантуру до набрання чинності цим Законом, мають право на захист дисертації протягом одного року. За результатами захисту дисертацій на здобуття наукового ступеня кандидата наук та наукового ступеня доктора наук здобувачам наукових ступенів присуджується науковий ступінь кандидата або доктора наук та видається диплом кандидата або доктора наук.

Для підтримки фундаментальних наукових досліджень у галузі природничих, технічних і гуманітарних наук, що провадяться науковими установами, вищими навчальними закладами, вченими, створено Державний фонд фундаментальних досліджень який формуються за рахунок: бюджетних коштів; добровільних внесків юридичних і фізичних осіб (в тому числі іноземних). Кошти Фонду розподіляються на конкурсній основі.

Обсяги коштів на фінансування державних наукових і науково-технічних програм за пріоритетними напрямками науки та техніки затверджуються в Законі України про Державний бюджет на кожний рік. Крім того, обсяги фінансування вказаних програм визначаються в Законі про Державний бюджет України за кожним пріоритетним напрямком розвитку науки і техніки. Але проблемою залишається неповне фінансування вказаних програм. Причиною цього є і надмірна кількість програм.

Держава встановила ряд податкових пільг для суб'єктів науково-технічної діяльності. Серед них: пільговий порядок оподаткування інноваційної діяльності інноваційних центрів, унесених до державного реєстру; звільнення від оподаткування податком на прибуток доходів, отриманих державними навчально-виховними закладами, науковими установами і організаціями, що утримуються за бюджетні кошти, якщо ці доходи отримані у вигляді: коштів або майна, яке надходить безоплатно або у вигляді безповоротної фінансової допомоги чи добровільних пожертвувань тощо.

Держава повинна забезпечувати бюджетне фінансування наукової та науково-технічної діяльності (крім видатків на оборону) у розмірі не менше 1,7 % ВВП України, але поки цього не вдається досягнути, хоча видатки на наукову і науково-технічну діяльність є захищеними статтями видатків Державного бюджету України. Для прикладу у 2012 р. середній рівень обсягу витрат на наукові дослідження та розробки країн ЄС у ВВП становив 2,06 %. (по країнах у Фінляндії – 3,55 %, Швеції – 3,41 %, Данії – 2,99 %, Німеччині – 2,92 %, Австрії – 2,84 %, Словенії – 2,80 %, Франції – 2,26 %, Бельгії – 2,24 %, Естонії – 2,18 % та Нідерландах – 2,16 %), найменшою – у Румунії, Кіпрі, Болгарії, Латвії (від 0,42% до 0,66%).

В останні роки видатки на науку в Україні не перевищують 0,5 % від ВВП, що говорить про недостатню увагу держави до цієї сфери. В результаті з нашої країни спостерігається значний відтік науковців у розвинуті країни, де набагато краще матеріально-технічне забезпечення лабораторій та суттєво вища зарплата.

Особливо це проявилось під час агресії Росії проти України в 2022-2023 рр., коли частина науковців покинула нашу країну. Проблема полягає в тому, чи повернуться вони в Україну після війни і що в матеріальному плані повинна зробити держава для їх повернення. Розуміння цієї проблеми в українській владі є, але поки немає відповіді на питання звідки взяти кошти для повернення науковців в Україну. Можливим варіантом вирішення цієї проблеми могло б бути направлення частини конфіскованих російських коштів на повернення українських науковців додому. Водночас, не дивлячись на зменшення фінансування науки в Україні з 0,91 % до 0,43 % від ВВП, українські вчені демонструють достатньо стійку позитивну динаміку щодо науково-публікаційної продуктивності та наукового імпаكتу (цитовання у високо рейтингових зарубіжних наукових журналах). За одночасного зменшення фінансування науки, як частки у ВВП країни за 14 років (з 2006 р. до 2020 р.) майже в три рази, українські вчені збільшили наукову продуктивність майже в три рази, частка високоімпактних публікацій також зросла у три рази, а кількість високоімпактних публікацій зросла вісім разів.

Якщо влада України хоче підвищити якість української науки, то треба, виходячи з досвіду Китаю, створити належні фінансові умови для повернення до нашої країни українських вчених за походженням.

Контрольні запитання.

1. В чому полягає суть та значення реформування освіти в Україні?
2. Як фінансуються заклади культури та мистецтва в Україні?
3. Назвіть основні сітьові показники для розрахунку видатків для закладів освіти?
4. В чому полягають проблеми фінансування закладів вищої освіти в Україні?
5. Які нововведення щодо фінансування професійно-технічних навчальних закладів ви можете назвати?
6. Що із зарубіжного досвіду фінансування освіти та науки можна використати в Україні?

ТЕСТИ

1. Вставити пропущені цифри. Світова практика свідчить, що система освіти може успішно функціонувати і розвиватись, забезпечуючи можливість здобуття загальної середньої освіти усім громадянам, якщо рівень витрат складає _____ ВВП.

- а) 1-2 % ;
- б) 3-4 %;
- в) 5-7 %;
- г) 10-12 %.

2. Видатки на освіту здійснюються за такими групами закладів:

- а) дошкільна освіта, загальна середня освіта, позашкільна освіта,
- б) професійно-технічна освіта,
- в) вища освіта, післядипломна освіта;
- г) всі відповіді правильні.

3. Педагогічне навантаження педагогічного працівника дошкільного навчального закладу на тиждень становить:

- а) вихователя групи загального типу – 30 годин;
- б) вихователя групи компенсуючого типу – 25 годин;
- в) соціального педагога – 40 годин;
- г) всі відповіді правильні.

4. У більшості країн ОЕСР держави фінансують до _____ усіх обсягів бюджетів університетів.

- а) 20%;
- б) 70 %;
- в) 90 %;
- г) 30 %.

5. Робочий час педагогічного працівника ПТНЗ визначається згідно з обсягом:

- а) навчального навантаження;
- б) позаурочної навчально-методичної;
- в) організаційної та виховної роботи серед учнів і слухачів;
- г) всі відповіді правильні.

6. Вставити пропущену цифру. В останні роки видатки на науку в Україні не перевищують _____ від ВВП.

- а) 2 %;
- б) 10 %;
- в) 0,5 %;
- г) 5 %.

ТЕМА 15. ФІНАНСОВІ ПРОБЛЕМИ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я, ТУРИЗМУ ТА РЕКРЕАЦІЙНИХ ЗАКЛАДІВ В УКРАЇНІ: ШЛЯХИ ЇХ ВИРІШЕННЯ ЗА ДОПОМОГОЮ РЕФОРМУВАННЯ ПУБЛІЧНИХ ФІНАНСІВ

15. 1. Проблеми управління і фінансування охорони здоров'я в Україні.

15. 2. Необхідність і труднощі запровадження страхової медицини в Україні.

15. 3. Фінансові проблеми розвитку фізичної культури і спорту в Україні та можливі шляхи їх вирішення.

15. 4. Напрямки реформування фінансування рекреаційних закладів та туризму.

Контрольні запитання.

Тести.

15. 1. Проблеми управління та фінансування охорони здоров'я в Україні

Основними сітьовими показниками, які враховуються при визначенні витрат на утримання установ охорони здоров'я, є такі: кількість лікарняних ліжок, кількість лікарських посад, кількість лікарських відвідувань (поліклінік), кількість ліжко-днів. Кількість лікарняних ліжок розраховують згідно з прогнозом економічного і соціального розвитку із урахуванням демографічних,

соціально-економічних, культурно-побутових та інших умов розвитку певного регіону. Відповідно до кількості ліжок у лікарні визначають штати лікарів, середнього і молодшого медичного персоналу. Кількість лікарських відвідувань – це показник, що використовується для визначення витрат на придбання медикаментів і перев'язувальних засобів при амбулаторному обслуговуванні населення. Кількість лікарських відвідувань у поліклініці визначають, виходячи з кількості середньорічних лікарських посад, кількості годин роботи лікаря цієї спеціальності на день (наприклад, 6 год. 30 хв. для дільничного терапевта), норми прийому хворих за годину та кількості робочих днів на рік. Так, норма прийому дільничного терапевта дорівнює 22 чоловіки за день (15 чоловік за 3 години роботи в поліклініці та 7 чоловік за 3,5 години при наданні допомоги вдома).

Посади медичних сестер приймального відділення встановлюються за наявності: а) від 150 до 250 ліжок – 1 посада; б) від 250 до 600 ліжок – 1 цілодобовий пост; в) понад 600 ліжок – 1 цілодобовий пост і додатково по 1 посаді на кожні 150 ліжок понад 600. За наявності в лікарні не менше 250 інфекційних ліжок та організації окремого приймального відділення встановлюється 1 цілодобовий пост зазначених працівників для прийому інфекційних хворих.

Кількість посад лікарів визначається в розрізі стаціонару та поліклініки. По стаціонару - виходячи з нормативу кількості ліжок на одного лікаря, який диференціюється за відділеннями: терапевтичне - 1 посада на 20-25 ліжок, хірургічне - 1 посада на 20-25 л ліжок: гінекологічне - 1 посада на 15 ліжок, урологічне - 1 посада 15-20 ліжок, дермо-венерологічне - 1 посада на 30 ліжок тощо. Кількість посад середнього медичного персоналу стаціонару розраховується, виходячи з кількості цілодобових постів. Число останніх визначається за встановленими Міністерством охорони здоров'я України нормативами на кількість ліжок у відділеннях відповідного профілю.

Оплата праці медичних працівників здійснюється за фактично відпрацьований час. Зарплата планується окремо для лікарів, молодшого медичного персоналу, адміністративно-господарського персоналу. Зарплата залежить від кваліфікації і тарифного розряду. Головний лікар може мати 12-18 розряд. Українським законодавством, передбачені доплати та надбавки виходячи з посадового окладу. Так, за оперативне втручання посадові оклади лікарів-хірургів усіх найменувань, лікарів-анестезіологів та лікарів-ендоскопістів, у тому числі керівників структурних підрозділів – лікарів цих спеціальностей, підвищуються за здійснення оперативних втручання у залежності від обсягу, складності й характеру їх праці при роботі: в амбулаторно-поліклінічному закладі (відділенні) – до 15 % посадового окладу;

денному стаціонарі хірургічного профілю – до 25 %, стаціонарі – до 40 %. Лікарям усіх спеціальностей та провізорам (крім лікарів-інтернів та провізорів-інтернів), які отримали диплом з відзнакою після закінчення вищих медичних (фармацевтичних) навчальних закладів, посадовий оклад, що визначений за тарифними розрядами, підвищується протягом 5 років на 5 %.

У плануванні витрат за кодами кошторису медичних установ важливе місце посідають норми і нормативи (норми витрат на харчування, на медикаменти тощо). Разом з тим розмір цих норм і нормативів поставлений у залежність від наявних бюджетних коштів. Відповідно, лімітування видатків розпорядниками коштів (за допомогою лімітної довідки) може призводити до скорочення видатків, які вже були розраховані.

У галузі охорони здоров'я, як і інших бюджетних галузях, «замороження» ставки працівника першого тарифного розряду при постійному підвищенні розміру мінімальної заробітної плати залишається найбільшчим питанням. Це призводить до порушення співвідношень між посадовими окладами медиків (професіоналів і спеціалістів) та працівників некваліфікованої праці. Серед іншого – це порушує вимоги статті 6 Закону України «Про оплату праці» та статті 96 Кодексу законів про працю України щодо відповідності розміру посадового окладу працівника першого тарифного розряду Єдиної тарифної сітки мінімальній заробітній платі.

Позитивом реформи охорони здоров'я в останні роки стала зміна моделі фінансування закладів охорони здоров'я. Тепер їх фінансує Національна служба охорони здоров'я України (НСЗУ), з якою кожен медичний заклад укладає угоду на своє фінансування в залежності від кількості обстежених та пролікованих пацієнтів згідно з нормативами. Відповідно, тепер зарплата сімейного лікаря залежить від кількості укладених пацієнтами з ним договорів. Під час пандемії коронавірусу в 2020-2022 рр. лікарям відповідних відділень у лікарнях були передбачені суттєві надбавки за важкість роботи, але проблемою стало те, ці надбавки несвоєчасно виплачуються. Натомість, під час пандемії коронавірусу навантаження на сімейних лікарів та медичних сестер, які працюють разом з ними, суттєво зросло. Тому значна частина з них звільнилася взагалі або поїхала працювати за кордон, насамперед до Польщі. Так, тільки в 2020 р. в Україні звільнилося 75 тис медиків, багато з яких виїхало за кордон. Основна причина – велика завантаженість в період коронакризи та низька оплата праці. Війна Росії проти України ще більше ускладнила ситуацію із забезпеченням поліклінік, фельдшерсько-акушерських пунктів та лікарень медичними кадрами, оскільки значна частина з них була призвана в армію чи в інші структури сил оборони України або пішли до них добровольцями.

Нині Міністерство охорони здоров'я розробило Концепцію побудови нової моделі національної системи охорони здоров'я. В основі нової концепції буде закладено три основні положення – бюджетно-страхова модель, де зберігається сучасний бюджет і запроваджується загальнообов'язкове соціальне страхування; громадсько-адміністративна модель управління, де адміністративно управляє Міністерство охорони здоров'я, як державний орган, та професіонали, які працюють через професійне самоврядування – лікарське, фармацевтичне, медсестринське, також і громадськість буде долучена до управління охороною здоров'я через опікунські, наглядові і громадські ради. Третє - суттєва зміна у підготовці кадрів у системі охорони здоров'я - запровадження 3-рівневої підготовки спеціалістів. Попередня концепція реформування системи охорони здоров'я базувалася на тому, що держава лишається монополістом в управлінні системою охорони здоров'я України.

В останні роки в Україні запроваджена сімейна медицина (перший етап медичної реформи), поступово запроваджується другий етап, коли операції проводяться в лікарнях міського та обласного рівня, але при цьому було закрито багато дільничних лікарень та лікарень районного рівня. Третій етап реформи, коли операції вузького профілю проводяться в спеціалізованих лікарнях у великих обласних центрах та м. Києві, йде з проблемами, оскільки на такі операції потрібні значні кошти, які держава в особі Національної служби охорони здоров'я (НСЗУ) поки не може у повній мірі виділити. Тому хворий або його рідні змушені доплачувати за такого виду операції. Загалом, офіційні та неофіційні подібні доплати медикам складають значну частину витрат домашніх господарств, що знижує їх рівень життя. Загалом, в останні роки сімейні лікарі стали одержувати близько 20 тис грн, а медсестри – 13,5 тис грн. Суттєво більшими стали й зарплати головних лікарів лікарень та поліклінік (від 30-50 тис грн і більше). Зокрема, найвищу середньомісячну зарплату серед очільників закладів охорони здоров'я Волинської області в 2022 р., які фінансуються з обласного бюджету, мала генеральна директорка комунального підприємства «Волинське обласне територіальне об'єднання захисту материнства та дитинства», яка у неї складала 99,5 тис грн. Трохи нижчою була зарплата у в. о. директора Волинського центру екстреної допомоги та медицини катастроф – понад 75 тис грн в місяць. Очільник Волинської обласної лікарні отримував середньомісячну зарплату в розмірі 71 тис грн. Натомість війна Росії проти України призвела до суттєвого зменшення медичного персоналу у нашій країні, оскільки частина лікарів та медсестер виїхала разом з дітьми за кордон, частина залишилася на тимчасово окупованих територіях, а частина медичних працівників була мобілізована до армії.

Поки складною проблемою в Україні залишається лікування пацієнтів згідно із затвердженими в ЄС протоколами, що не завжди відбувається. Тому, за словами очільника Міністерства охорони здоров'я України В. Ляшка, одним із завдань відомства у 2023 р. стане контроль якості надання медичних послуг. Зокрема, будуть створені клініко-експертні комісії, які будуть перевіряти роботу лікарів. Паралельно моніторити якість надання медичних послуг буде НСЗУ, і якщо скарг на медичний заклад буде багато, туди направлятимуть бригаду спеціалістів для перевірки. Крім того, перед керівниками медичних закладів поставлено завдання вчасно встановлювати та використовувати нове медичне обладнання, інакше воно буде передаватися іншим медичним закладам.

15. 2. Необхідність і труднощі запровадження страхової медицини в Україні

Метою обов'язкового медичного страхування є гарантування громадянам захисту їх майнових інтересів у разі виникнення страхового випадку, іншими словами, майнового відшкодування, пов'язаного з можливими особистими витратами на лікування (мається на увазі купівля ліків, проведення діагностичних обстежень, витрати на операцію та реабілітацію після неї тощо). До сьогодні, не дивлячись на проведену реформу фінансування медицини в Україні, значну частину коштів на лікування поки сплачують пацієнти. За розрахунками спеціалістів, якщо б у нашій країні було запроваджене обов'язкове медичне страхування, то рівень фінансування медицини в Україні зріс би вдвічі. Основною проблемою, чому у нашій країні не можна запровадити обов'язкове медичне страхування, це відповідна норма Конституції України, яка його забороняє. Згідно Конституції, у нас існує безоплатна медицина у державних та комунальних медичних закладах, хоча добровільне медичне страхування не забороняється. Тому багато страхових компаній в Україні вже пропонують подібну послугу, хоча є достатньо дорогою для більшості населення. Зібрати ж 300 голосів Народних депутатів України, щоб змінити вказану норму Конституції, поки нікому з провідних політиків нашої країни не вдалося.

Для вирішення вказаної проблеми рядом експертів пропонують такий варіант: за працюючих медичну страховку (в розмірі до 10 % зарплати) платить підприємство а за непрацюючих (дітей, пенсіонерів, інвалідів тощо) держава платить з бюджету в страхові медичні фонди. Водночас, цей варіант не підтримує бізнес, оскільки розмір єдиного соціального внеску збільшиться з 22 % до 32 %.

Можливим варіантом вирішення вказаної проблеми могло б стати внесення зміни в Конституцію України, яка б передбачала крім медичної

допомоги й надання медичних послуг у державних та комунальних медичних закладах. Тобто, медична допомога надавалася б безоплатно, а медичні послуги – за плату. Тим більше подібна практика вже здійснюється у багатьох державних медичних закладах, де лікарі в поліклініках у після робочий час надають подібні послуги на легальних засадах. Крім того, Національна служба здоров'я України, яка фінансує публічну медицину (а не Міністерство фінансів) вже передбачила певний перелік медичних послуг, які вона не буде фінансувати. Водночас, позитивом нового механізму фінансування охорони здоров'я стало виділення певних коштів на програму «Доступні ліки» для певних категорій хронічно хворих, яка поступово розширюється. При чому, не дивлячись на війну Росії проти України, видатки на цю програму не скорочуються.

Однією з причин блокування запровадження обов'язкового медичного страхування є незацікавленість частини лікарів, оскільки страхові організації будуть дуже прискіпливо перевіряти виписані ними всі медичні довідки і рецепти, які страховим компаніям прийдеться оплачувати. Відповідно, недостатньо кваліфіковані медичні працівники можуть втратити роботу. Крім того, так звані «подяки» медикам від пацієнтів складають значну частину їх доходів, а страхова медицина не дасть можливості їх отримання.

Запровадження обов'язкового медичного страхування в Україні вимагає й пошуку такої моделі, яка підходила для більшості населення. Для України не підходить так званий американський варіант, де за медичні послуги в основному платить пацієнт, який уклав відповідну угоду з страховою компанією. Зарплата більшості українців не відповідає подібній моделі. Тому треба дивитися на досвід тих країн, де медичні послуги у значній мірі оплачує не тільки страхова компанія, а й держава. В цьому плані на увагу заслуговує досвід насамперед Великої Британії та Австралії. Певні напрацювання в цьому напрямі є й в Польщі.

15. 3. Фінансові проблеми розвитку фізичної культури і спорту в Україні та можливі шляхи їх вирішення.

Більшість закладів і установ фізкультури, спорту, рекреації та туризму сьогодні фінансують свою діяльність самостійно, за рахунок надання відповідних платних послуг, коштів спонсорів та меценатів. Тільки невелика частка витрат вказаних організацій фінансується за рахунок коштів Державного та місцевих бюджетів, державних цільових фондів.

Відповідно до бюджетної класифікації виділяють наступні види видатків, які належать до фізкультури та спорту: видатки на утримання національних

збірних команд України; видатки на підготовку та участь національних збірних команд в Олімпійських та Параолімпійських іграх; видатки на проведення навчально-тренувальних зборів і спортивних змагань, в тому числі з нетрадиційних видів спорту; видатки на навчально-тренувальну роботу спортивних шкіл; видатки на утримання апарату управління спортивних організацій тощо, а також видатки на державну підтримку громадських організацій фізкультурно-спортивної спрямованості.

Видатки на навчально-тренувальну роботу спортивних шкіл визначаються, як і в інших школах, виходячи із середньорічної кількості учнів спортивних шкіл усіх типів і середнього розміру витрат на одного учня. Інші витрати визначаються так само, як і в інших бюджетних установах. Спортсмени-професіонали, які уклали контракти з відповідними клубами, фінансуються згідно з умовами контракту.

Відповідно до бюджетної класифікації виділяють наступні види видатків, які належать до фізкультури та спорту: видатки на утримання національних збірних команд України; видатки на підготовку та участь національних збірних команд в Олімпійських та Параолімпійських іграх; видатки на проведення навчально-тренувальних зборів і спортивних змагань, в тому числі з нетрадиційних видів спорту; видатки на навчально-тренувальну роботу спортивних шкіл; видатки на утримання апарату управління спортивних організацій тощо, а також видатки на державну підтримку громадських організацій фізкультурно-спортивної спрямованості.

При розрахунках витрат на оплату праці до уваги насамперед беруться посадові оклади працівників бюджетних установ та організацій фізичної культури та спорту. Спортсменам-інструкторам штатних збірних команд у межах фонду заробітної плати, затвердженого в кошторисах доходів і витрат на утримання національних збірних команд, установлюються надбавки за професійну майстерність у розмірі до 50% до посадового окладу з урахуванням підвищень (за почесні, спортивні звання, науковий ступінь). Ця надбавка може скасовуватися або зменшуватися з погіршенням якості роботи. Спортсмени – кандидати в олімпійську збірну команду України, які посіли 1-6 місця на олімпійських іграх, чемпіонатах світу та Європи, можуть отримувати щомісячну премію в розмірі посадового окладу у межах фонду заробітної плати. Зрозуміло, що ці кошти є невеликими, тому багато українських спортсменів-любителів переходять у професійні клуби, зокрема й за кордон, де фінансові умови набагато вигідніші.

Тренерам-викладачам, які проводять заняття в критих плавальних басейнах, установлюється доплата до мінімальної заробітної плати, визначеної при тарифікації, за шкідливі умови праці в розмірі до 12% ставки заробітної

плати з урахуванням підвищень за результатами атестації робочих місць за умовами праці відповідно до чинного законодавства.

При проведенні спортивних змагань та навчально-тренувальних зборів застосовуються певні норми витрат (на харчування, на медикаменти, на нагородження). Так, норми забезпечення медико-відновлювальними засобами в розрахунку на одну особу на добу на початку ХХІ ст. становили: для забезпечення спортсменів-учасників спортивних змагань міжнародного рівня у видах спорту з великими фізичними навантаженнями – до 5-6 грн., в інших видах спорту – до 3,5-4 грн. на добу, що було явно недостатньо. На сьогодні величина цих витрат збільшена, але вона явно недостатня для підготовки спортсменів міжнародного рівня. Тому ряд провідних спортсменів України змінили громадянство та переїхали в інші країни, де на їх підготовку та проживання витрачають на порядок більші кошти, ніж у нашій країні.

При розрахунку витрат на харчування норми харчування в розрахунку на одну особу на добу при проведенні спортивних змагань обласного та державного рівня на початку ХХІ ст. становили невеликі суми: для спортсменів – до 26 грн., а для тренерів, суддів та інших учасників – до 18 грн., при проведенні навчального тренування зборів членів збірних команд України, пов'язаних з безпосередньою підготовкою до участі в чемпіонатах світу та Європи: для спортсменів – до 42 грн., а для тренерів та інших учасників – до 30 грн. В наступні роки ці витрати були збільшені, але все одно в сучасних умовах цих коштів не вистачає для належної підготовки спортсменів до змагань високого рангу, тому спортсмени використовують або свої кошти, або кошти спортивних клубів і спонсорів.

Учасникам спортивних заходів за наявності підтвердних документів відшкодовуються витрати на проживання, виплату добових, проїзду та інші витрати згідно з чинним законодавством. Переможці та призери змагань можуть нагороджуватися призами чи нагородами, причому придбання призів для нагородження здійснюється у безготівковому порядку та за готівку. Але розмір цих нагород є надзвичайно малим, що змушує керівництво спортивних установ шукати спонсорів, надавати платні послуги тощо.

Видатки на навчально-тренувальну роботу спортивних шкіл визначаються, як і в інших школах, виходячи із середньорічної кількості учнів спортивних шкіл усіх типів і середнього розміру витрат на одного учня. Інші витрати визначаються так само, як і в інших бюджетних установах.

Як вважають провідні спеціалісти в галузі фізичної культури і спорту, в Україні наголос потрібно зробити на розвиток фізичної культури, залучивши до неї широкі верстви населення, оскільки здоров'я більшості українців погіршується стрімкими темпами, відбувається депопуляція населення. В цьому

плані для України корисним буде вивчення досвіду Фінляндії, де наголос зробили на розвиток масового спорту та фізичної культури, що допомогло різко зменшити захворюваність в цій країні.

15.4. Напрямки реформування фінансування рекреаційних закладів та туризму

Одним із важливих джерел наповнення державного та місцевого бюджету може стати туризм, з яким прямо чи побічно пов'язано близько 50-ти галузей економіки України. Саме ця галузь дає помітні прибутки багатьом державам, що сприяє розвитку їх економік та розв'язанню соціальних проблем. В цьому плані заслуговує на увагу досвід Єгипту та Туреччини, де туризм став однією з основних галузей економік. В Україні до 2020 р. (до пандемії коронавірусу) туризм також розвивався непоганими темпами, але для його розвитку треба вирішити ряд суттєвих проблем. Негативно позначилася на його розвитку і війна Росії проти України в 2022-2023 рр.

Серед проблем, які гальмують розвиток туристичної сфери, експерти виділяють наступні: високі податки; невирішеність питань з із приватизацією землі та захисту приватного капіталу; недостатня державна підтримка суб'єктів малого підприємництва; недосконалість системи навчання та перепідготовки кадрів для туристичної галузі та її інфраструктури; високий рівень злочинності у вітчизняному бізнесі; висока візова вартість і довгий термін отримання віз; низький рівень сервісу; невпевненість туристів в отримання якісних послуг тощо. Суттєвою перепорою на шляху розвитку туризму в Україні в 2022-2023 рр. стала агресія Росії проти нашої країни, руйнування її збройними силами багатьох туристичних та рекреаційних об'єктів. Натомість, верхом цинізму виглядає стимулювання російською владою приїзд туристів з цієї країни до захопленого окупантами Маріуполя щоб зробити селфі на фоні знищених російськими військами об'єктів цього міста.

Розвиток туризму та рекреаційних послуг в Україні можливий як за рахунок власних зусиль населення та українського бізнесу, так й за рахунок залучення іноземних інвестицій. Потенційним інвестором може бути українська діаспора, оскільки вона проявляє підвищену увагу до української культури. Для розвитку інвестиційного співробітництва велике значення має стан інвестиційного законодавства. Основним позитивним моментом, що регулює процес залучення іноземних інвестицій в Україну, є державні гарантії захисту іноземних інвестицій. Для перетворення України на туристичну державу світового рівня, необхідно забезпечити ефективну координацію діяльності

різних галузей економіки, від яких залежить якість надання туристичних послуг.

Щодо рекреаційних закладів, то важливим питанням є їх приватизація, оскільки значна їх частина належить державі та профспілкам, але ні держава, ні профспілки недостатньо ефективно використовують їх можливості. При їх приватизації слід зробити наступне: на першому етапі необхідно уточнити нормативну базу приватизації подібних об'єктів; на другому етапі провести приватизацію сервісних, обслуговуючих рекреацію об'єктів; на третьому етапі доцільно здійснити приватизацію самих рекреаційних об'єктів; на четвертому етапі необхідно провести приватизацію земель рекреаційного та оздоровчого значення, хоча це є найскладнішим завданням.

Загалом, в умовах ринкової економіки фінансування рекреаційної сфери і туризму необхідно здійснювати за рахунок: бюджетних коштів; кредитних ресурсів; коштів інвесторів; власних коштів суб'єктів рекреаційного та туристичного господарювання; інших джерел. Серед останніх хотілося б виділити кошти заробітчан, але проблемою є їх легалізація.

Для Волині важливим є проекти з розвитку туристичного та рекреаційного потенціалу зони Шацьких озер. Дещо в цьому плані робить обласна та місцева влада, але хотілося б, щоб до цієї роботи активніше долучилися і власники туристичних садиб у цьому регіоні. Значний туристичний потенціал має Луцьк (зона старого міста та замок), а також Олицький замок, який почали реставрувати в останні роки. На жаль війна Росії проти України в 2022-2023 рр. загальмувала реалізацію цих та інших проектів не тільки на Волині, а й по всій Україні.

Контрольні запитання

1. Назвіть основні сітьові показники для розрахунку видатків для медичних закладів охорони здоров'я?
2. Як визначається кількість посад лікарів визначається в розрізі стаціонару?
3. В чому полягають необхідність та труднощі запровадження страхової медицини в Україні?
4. Назвіть фінансові проблеми розвитку фізичної культури і спорту в Україні?
5. Назвіть шляхи вирішення фінансових проблем розвитку фізичної культури і спорту в Україні?
6. Які ви знаєте напрямки реформування фінансування рекреаційних закладів та туризму?

ТЕСТИ

1. Основними сітьовими показниками, які враховуються при визначенні витрат на утримання установ охорони здоров'я, є такі:

- а) кількість лікарняних ліжок;
- б) кількість лікарських посад, кількість лікарських відвідувань (поліклінік);
- в) кількість ліжко-днів;
- г) всі відповіді правильні.

2. В Україні реформа медицини включає три етапи:

- а) запроваджена сімейна медицина (перший етап медичної реформи),
- б) поступово запроваджується другий етап, коли операції проводяться в лікарнях міського та обласного рівня;
- в) третій етап реформи, коли операції вузького профілю будуть проводитися в спеціалізованих лікарнях у великих обласних центрах та м. Києві;
- г) всі відповіді правильні.

3. Вставте пропущені слова. Позитивом реформи охорони здоров'я в останні роки стала зміна моделі фінансування закладів охорони здоров'я. Тепер їх фінансує _____ .

- а) Міністерство охорони здоров'я України;
- б) Пенсійний фонд України;
- в) Національна служба охорони здоров'я України (НСЗУ);
- г) всі відповіді неправильні.

4. При проведенні спортивних змагань та навчально-тренувальних зборів застосовуються певні норми витрат:

- а) на харчування;
- б) на медикаменти;
- в) на нагородження;
- г) всі відповіді правильні.

5. Учасникам спортивних заходів за наявності підтвердних документів відшкодовуються витрати:

- а) на проживання;
- б) на виплату добових;
- в) на оплат проїзду та інші витрати згідно з чинним законодавством;
- г) всі відповіді правильні.

6. При приватизації рекреаційних закладів слід зробити наступне:

- а) на першому етапі необхідно уточнити нормативну базу приватизації подібних об'єктів;
- б) на другому етапі провести приватизацію сервісних, обслуговуючих рекреацію об'єктів;
- в) на третьому етапі доцільно здійснити приватизацію самих рекреаційних об'єктів;
- г) всі відповіді правильні.

ТЕМА 16. ПРОБЛЕМАТИКА МІЖБЮДЖЕТНИХ ВІДНОСИН В КОНТЕКСТІ ФІСКАЛЬНОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

16.1. Необхідність функціонування системи міжбюджетні відносини

16.2. Сутність та принципи організації міжбюджетних відносин

16.3. Концептуальні основи реформування міжбюджетних відносин в Україні в умовах децентралізації

16.4. Моделі організації міжбюджетних відносин

Контрольні запитання

Тести

16.1. Міжбюджетні відносини в системі державних фінансів

Публічними фінанси нерозривно пов'язані з місцеві фінансами. Від конфігурації цих зв'язків безпосередньо залежить ефективність усієї фінансової системи держави.

Бюджет центрального уряду і бюджети місцевих органів влади функціонують в межах єдиної бюджетної системи на основі розподілу повноважень між органами державної влади і місцевого самоврядування. Для бюджетної системи України характерний високий ступінь **централізації** бюджетних ресурсів, це свідчить про зосередження владних повноважень на рівні центрального уряду та нерозвиненого інституту місцевого самоврядування та слабкість фінансової основи, нераціональність розподілу бюджетних ресурсів

Централізація доходів і видатків державного бюджету призводить до низки негативних явищ. Вилучаючи левову частину доходів до центрального бюджету, уряд послаблює зацікавленість органів місцевого самоврядування у збільшенні доходів за чинними статтями та пошуку нових джерел доходів. Така модель бюджетної системи сформувала пасивні органи місцевого самоврядування, які покладаються на допомогу з держбюджету і не є активними щодо розвитку власних територій.

Показово, що 2013 р. у шести із 27 регіонів частка трансфертів із державного бюджету в доходах місцевих бюджетів перевищила 70 %, у семи регіонах вона становила від 60 до 70 %, у п'яти – від 50 до 60 %, і лише в дев'яти регіонах – менше 50 %. Фінансова залежність від центру також погіршила якість надання суспільних товарів і послуг на місцях, оскільки органи місцевого самоврядування завжди можуть посилатися на брак фінансових ресурсів.

Міжбюджетні відносини є інструментом удосконалення фінансових відносин між центральними та місцевими органами влади. Термін «міжбюджетні відносини» в радянський період не застосовувався. Уживалося інше поняття – «бюджетне регулювання», що означало розподіл і перерозподіл грошових засобів між бюджетами з метою збалансування кожного з них. До прийняття БК (21.06.2001 р.) діяла система між бюджетних відносин яка побудована на принципах взаємовідносин ССРСР та УРСР.

Об'єктивними чинниками виникнення міжбюджетних відносин в Україні стало формування економічної системи держави, власних бюджетної, податкової, банківської систем.

Причини виникнення міжбюджетних відносин. У межах кожної країни завжди спостерігаються об'єктивні розбіжності у фінансовому потенціалі окремих територій, особливості складу та обсягів доходної бази бюджетів, а отже, й можливостей задоволення різноманітних місцевих потреб. Головними загальноекономічними причинами, які зумовлюють регіональні відмінності у формуванні доходів і фінансуванні видатків місцевих бюджетів України, є:

- нестабільність і неузгодженість законодавства з питань фінансів, бюджету, податків;
- зміни складу доходів і видатків бюджетів;
- невизначеність стратегічних завдань фінансової політики, цілей та пріоритетів фінансового вирівнювання;
- відсутність науково обґрунтованого і прозорого механізму бюджетного регулювання;
- нераціональне розташування мережі бюджетних установ;
- непослідовна політика щодо передачі соціально-культурних об'єктів з державної у комунальну власність;
- відсутність зацікавленості органів місцевого самоврядування в мобілізації надходження доходів до місцевих бюджетів, споживчі тенденції у витрачанні бюджетних коштів.

Підставою для необхідності існування міжбюджетних відносин визначенні законодавством держави, є:

1) розподіл повноважень між державною виконавчою владою та органами місцевого самоврядування;

2) гарантія з боку держави щодо фінансування витрат на реалізацію наданих повноважень органам місцевого самоврядування;

3) розмежування доходів і видатків між рівнями бюджетної системи і місцевими бюджетами різних видів;

4) фінансова підтримка місцевих бюджетів у зв'язку зі значними коливаннями рівнів податкового потенціалу окремих територій та об'єктивними розбіжностями в обсягах видатків [5, 76].

Необхідність запровадження в Україні фінансового вирівнювання зумовлена рядом **об'єктивних причин**:

1. Необхідність фінансового вирівнювання зумовлюється **значною диференціацією обсягів витрат у сфері надання державних і громадських послуг та цін на ці послуги**.

2. З урахуванням екологічної забрудненості більш високі витрати на ці послуги несуть східні регіони України та регіони зони Чорнобильської катастрофи. Зростає ціна таких послуг у столиці держави та в інших великих міських агломераціях.

3. **Гарантовані Конституцією України соціально-економічні права громадян України зумовлюють проведення центральною владою ефективних заходів** із забезпечення єдиний стандартів державних і громадських послуг на всій території держави. Сьогодні такі стандарти не розроблено і вони не забезпечуються. Внаслідок цього сформувався й поглиблюється розрив у рівнях життя в окремих регіонах України, в міській і сільській місцевостях.

4. Необхідність фінансового вирівнювання зумовлюється потребами передачі від центральної влади на місцевий рівень значної частини видатків, не властивих для її конституційних функцій. Такі видатки більш ефективно здійснюватимуться на місцевому рівні. Це стосується видатків з фінансування освіти, культури, охорони здоров'я, фізкультури і спорту та деяких інших.

5. Необхідність фінансового вирівнювання зумовлено і так званими зовнішніми ефектами соціальних виплат. Це означає, що послугами, які фінансуються з бюджету однієї адміністративно-територіальної одиниці, користуються і жителі інших територіальних одиниць, але їхні владні органи при цьому не несуть ніяких в

Вертикальні фіскальні дисбаланси - це невідповідність між обсягами фінансових ресурсів того чи іншого рівня влади, регіонального або місцевого, і обсягами завдань та обов'язків, які на нього покладаються в процесі розподілу компетенції між центральною, регіональною і місцевою владами.

Вертикальний фіскальний дисбаланс означає недостатність фінансових ресурсів певного рівня влади для забезпечення громадських і державних послуг у межах його завдань.

Вертикальні фіскальні дисбаланси можна усунути кількома шляхами:

- центральна влада або влада вищого територіального рівня може взяти частину обов'язків із надання державних і громадських послуг і тим самим зменшити коло обов'язків того рівня влади, в якого виник вертикальний фіскальний дисбаланс;

- запровадження тим рівнем влади, який має вертикальний фіскальний дисбаланс, додаткових податків;

- передача центральною владою частини своїх податків територіальному рівню влади, що має такий дисбаланс;

- за рахунок надання центральною владою грантів, субсидій та інших трансфертів.

Горизонтальний фіскальний дисбаланс - це невідповідність між обсягами фінансових ресурсів однієї або кількох територіальних одиниць одного рівня обсягу завдань, які на них покладаються і які забезпечуються іншими територіальними одиницями цього рівня.

Горизонтальний фіскальний дисбаланс виникає тоді, коли:

- одна або кілька територій того ж рівня не мають достатніх фінансових ресурсів для надання державних і громадських послуг в обсягах, що надаються іншими територіями відповідно до певних стандартів;

- існують так звані бідні і багаті території; .

- деякі території мають більші потреби, ніж інші;

- існує більш висока вартість державних і громадських послуг у межах одних територій порівняно з іншими.

Горизонтальні фіскальні дисбаланси можна усунути вищими податковими ставками в межах відповідних територій. Але це буде несправедливо стосовно населення цих територій. Тому держава зобов'язана долати такі дисбаланси в рамках політики фінансового вирівнювання

16.2. Сутність та принципи організації міжбюджетних відносин

Сучасна наука не має єдиної думки стосовно тлумачення поняття «міжбюджетні відносини». В економічній літературі поняття «міжбюджетні відносини» розглядається з різних позицій. Так, Бюджетний кодекс визначає міжбюджетні відносини, як відносини між державою, Автономною Республікою Крим та територіальними громадами щодо забезпечення

відповідних бюджетів фінансовими ресурсами, необхідними для виконання функцій.

Виходячи з того, що бюджетна система – це сукупність В. Кравченко, що визначає міжбюджетні відносини, що це є форма взаємозалежностей та взаємозв'язків між окремими ланками системи місцевих бюджетів, між Державним та місцевими бюджетами (табл.16.1).

Таблиця 16.1

Підходи до визначення сутності міжбюджетних відносин

Науковець	Зміст визначення міжбюджетні відносини
Кириленко О.П., 2000	– це система взаємовідносин між державою та місцевим самоврядуванням щодо розподілу повноважень державних органів влади й органів місцевого самоврядування, а також розподілу видаткових зобов'язань і дохідних джерел між бюджетами різних рівнів [7, 21];
Слухай С., 2003	– це взаємовідносини, що виникають між органами державної влади, місцевого самоврядування, а також між органами місцевого самоврядування щодо розподілу функцій, повноважень, сфер відповідальності у здійсненні видатків та формуванні доходів бюджетів [12, 13];
Луніна І., 2004	міжбюджетні відносини – це система взаємовідносин між державою та місцевим самоврядуванням щодо розподілу повноважень державних органів влади і органів місцевого самоврядування, а також розподілу видаткових зобов'язань і дохідних джерел між бюджетами різних рівнів [10, 10];
Алексеев І., 2008 рік	є «внутрішніми бюджетними потоками, які відображають перерозподіл доходів і видатків місцевих бюджетів» [2, 187];
Кізіма Т., 2009	міжбюджетні відносини – це форма взаємозв'язків і взаємозалежностей між окремими ланками системи місцевих бюджетів, а також між місцевими бюджетами та Державним бюджетом України – головним елементом системи міжурядових фінансових відносин [8, 46];
Волохова І., 2010	відносини між ланками бюджетної системи України, пов'язані з перерозподілом бюджетних коштів з метою збалансування обсягів видатків органів влади різних рівнів, обумовлених законодавчо наданими повноваженнями та делегованими функціями, та їх доходами [6, 26];

Отже, трактування науковцями досліджуваного поняття протягом 1996-2010 років по своїй суті були схожими і відрізнялися лише деякими деталями. Так, у більшості трактувань під міжбюджетними відносинами розуміється відносини між органами державної влади та місцевого самоврядування щодо розмежування повноважень та здійснення видатків та отримання доходів з метою забезпечення виконання конституційних функцій держави.

Міжбюджетні відносини є надзвичайно складним явищем і містять у собі, правові, економічні та політичні аспекти.

Правовий аспект, міжбюджетні відносини мають юридично-правовий характер і можуть виникати лише в країнах, де існують суб'єкти публічної влади, відмінні від держави. Такі відносини держави, місцевого самоврядування та інших інститутів публічної влади з приводу задоволення суспільних потреб визначаються конституцією, законодавчими актами та іншими нормативними актами центральної влади [7, 20].

Економічний аспект міжбюджетних відносин визначається економічними функціями держави та органів місцевого самоврядування і включає:

- 1) розподіл видатків між державним та місцевими бюджетами;
- 2) розподіл доходів між рівнями бюджетної системи;
- 3) розмір трансфертів, що передаються з державного бюджету місцевим бюджетам і з місцевих бюджетів до державного бюджету;
- 4) розмежування державної та комунальної власності;
- 5) публічний контроль за витрачанням коштів.

Політичний аспект проблеми пов'язаний з організацією державної влади в країні, реалізацією державних та місцевих інтересів та можливістю органів державної влади ухвалювати законодавство, яке б максимально збалансовувало державні та місцеві інтереси. Самоврядні одиниці не повинні обмежувати свою діяльність тільки виконанням законних обов'язків, а зобов'язані виконувати також завдання, які випливають з їх публічного характеру і можливості розпоряджатися відповідними засобами [7, 22].

Однак, у різних країнах, враховуючи історичний аспект розвитку, існують деякі особливості міжбюджетних відносин, що створює їх систему

Принципи реалізації міжбюджетних відносин

Головні положення будь якої теорії прийнято називати її принципами. Тобто визначення теоретичних основ слід підкріпити принципами організації міжбюджетних відносин. Питання про систему принципів є завжди дискусійним. Ігудін А.Г. пропонує такі принципи:

- збалансованості інтересі усіх учасників;
- посилення зацікавленості органів влади у повному і своєчасному надходженні податків;
- підвищення відповідальності органів влади у повному та своєчасному надходженні податків;
- підвищення відповідальності органів влади за збалансованість бюджету та бюджетну забезпеченість;
- застосування у бюджетному процесі єдиних методологій;
- неприпустимість вилучання коштів у бюджету іншого рівня;

- взаємної відповідальності органів влади різних рівнів за виконання зобов'язань з міжбюджетних відносин; прозорість і гласність міжбюджетних відносин;

- наявність достовірної інформації про фінансову забезпеченість територіальних громад

Гончаренко О.В. сформував таку систему принципів:

- розмежування повноважень та відповідних доходів і видатків між місцевими бюджетами;

- поєднання державних та місцевих інтересів населення територіальних громад;

- зменшення зустрічних перерахувань фінансових ресурсів між місцевими бюджетами;

- стабільність міжбюджетних відносин між місцевими бюджетами;

- рівноправність міжбюджетних відносин між місцевими бюджетами;

- пріоритет закріплення за місцевими бюджетами доходів перед наданням їм фінансової допомоги;

- контроль держави за витрачанням коштів фінансової допомоги місцевим бюджетам.

Інші принципи (консолідованість, повнота, гласність, автономність та достатність доходів, наочність, стабільність перерозподілу взаємин між рівнями бюджетної системи (закріплення дохідних джерел на 3-5 років).

Основою міжбюджетних відносин є розмежування доходів та видатків між рівнями бюджетної системи. Проте розмежування доходів та видатків не дає можливості збалансування бюджету. Організація міжбюджетних відносин ґрунтується на визначеному у законодавстві:

- 1) поділі повноважень між державною владою та органами місцевого самоврядування;

- 2) гарантій з боку фінансування наданих повноважень органів місцевого самоврядування;

- 3) порядку розмежування доходів та видатків між рівнями бюджетної системи і видами бюджетів;

- 4) фінансовій підтримці місцевих бюджетів у зв'язку із значними коливанням податкового потенціалу окремих територій та розбіжностями у розмірах видатків

Загальні положення реформування міжбюджетних відносин після прийняття Бюджетного кодексу (від 2001 р.)

- наповнення реальним змістом окремих понять загальноприйнятої бюджетної термінології;

- затвердження чіткої логічної процедури послідовного ухвалення рішень у бюджетному процесі з чітко окресленими межами для посадових осіб, які відповідальні за формування та використання бюджетних коштів;

- встановлення чітких правил формування місцевих бюджетів (прозорість бюджетного процесу, самостійність формування власних бюджетів, заборона створення позабюджетних фондів органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування та бюджетними установами);

- визначення чіткої процедури того, як саме мають витратитися публічні кошти;

- розмежування видаткових повноважень;

- закріплення доходних джерел між державним бюджетом та місцевими;

- формульний підхід до обрахунку міжбюджетних трансфертів, що враховуватиме як потребу у видатках певного бюджету, так і спроможність цього бюджету залучити ті чи інші доходи;

- відокремлення фінансування соціальних програм через цільову субвенцію;

- механізм вирівнювання видаткового потенціалу;

- казначейське обслуговування забезпечить чітку процедуру проходження бюджетних коштів, а саме: бюджетне призначення - бюджетний розпис - бюджетне асигнування - взяття бюджетного зобов'язання - виконання робіт і послуг - оплата бюджетного зобов'язання;

- стимули до збільшення надходжень та ефективного використане бюджетних коштів (визначення доходів та видатків місцевих бюджетів, що враховуються та не враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів);

- формування бюджету розвитку;

- формування ринку місцевих запозичень;

- створення умов для підвищення відповідальності (публічність рішень, залучення громадськості до бюджетного процесу

З 2010 року основним завданням організації міжбюджетних відносин є 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 і, відповідно, до необхідності фінансового вирівнювання:

- незважаючи на задекларовану мету (розподіл часток державного та місцевих бюджетів у зведеному бюджеті країни за формулою 50:50);

- щорічно зміна частки трансфертів у доходах місцевих бюджетів.

- формула розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів не враховує усіх специфічних умов господарювання кожної місцевості;

– несвоєчасне затвердження умов надання субвенцій призводить до затримок у їх перерахуванні, і відповідно – до тимчасової нестачі коштів.

Такі недоліки у розподілі дохідних джерел підкреслюють необхідність збільшення переліку місцевих податків та зборів і зміни механізмів надання цільових і нецільових трансфертів.

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 і культурні програми та ін. 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.

16.3. Концептуальні основи реформування міжбюджетних відносин в Україні в умовах децентралізації

Децентралізація є одним з фундаментальних принципів нової моделі державного управління. Відповідно до принципу децентралізації центральні уряди намагаються максимально розвантажити себе від локальних функцій, які більш ефективно можуть виконувати органи місцевого самоврядування, сконцентрувавшись на реалізації загальнонаціональних функцій.

Як правило, до відання центральних органів влади у розвинутих країнах належать, зокрема, такі функції: забезпечення національної оборони, здійснення макроекономічної політики, управління грошово-кредитною сферою, судовою системою, вищою освітою, соціальне забезпечення та соціальне страхування, управління національною транспортною інфраструктурою, зв'язком. Функції на кшталт управління середньою та спеціальною освітою, медициною, сфери пожежної безпеки, благоустрою, реєстрації актів громадського стану, охорони правопорядку передаються на місцевий рівень.

Закономірно, що децентралізація державного управління (відповідно, і видаткових зобов'язань) має супроводжуватися переданням органам місцевого самоврядування відповідних фінансових ресурсів. Передання повноважень без адекватного розширення фінансової бази матиме наслідком перетворення органів місцевого самоврядування на інститути, що пасивно займаються реалізацією державної політики.

За відсутності достатнього обсягу власних коштів вони не мають власних ресурсів для розвитку відповідної адміністративно-територіальної одиниці, й таким чином знімають із себе відповідальність за її соціально-економічне становище. У такій ситуації органи місцевого самоврядування не мають відчутної

політичної ваги, а провідну роль у питаннях регіонального розвитку продовжує відігравати держава.

Фіскальна децентралізація це процес передання на місцевий рівень видаткових зобов'язань і джерел формування фондів державних фінансових ресурсів. Він здійснюється не лише у федеральних країнах і країнах з історично впливовими позиціями місцевої влади, а й в унітарних країнах, які вбачають у ньому значний конструктивний потенціал для власних економік. Це обумовлено тим, що фіскальна децентралізація дозволяє досягнути низки позитивних зрушень. Зокрема, вона забезпечує такі результати.

Важливим завданням бюджетної системи є максимальне наближення джерела фінансування державних послуг до одержувачів цих послуг. У ЄС це положення імплементоване у ключовий принцип європейської демократії – принцип субсидіарності, який покладено в основу децентралізованої бюджетної системи. Децентралізована бюджетна система, забезпечує місцевим бюджетам достатню фінансову базу для виконання повноважень делегованих державою та своїх власних.

Бюджетна децентралізація спрямована на удосконалення системи державного управління та відокремлення фінансових ресурсів делегованих державою повноважень від фінансових ресурсів власних повноважень органів місцевого самоврядування шляхом запровадження субвенційного механізму фінансового забезпечення делегованих повноважень держави. Основні завдання бюджетної децентралізації полягають в наступному:

- забезпечення бюджетної незалежності та фінансової самостійності місцевих бюджетів;
- стимулювання громад до об'єднання та формування спроможних територіальних громад;
- закріплення за місцевими бюджетами стабільних джерел доходів та розширення дохідної бази місцевих бюджетів;
- визначення нового механізму бюджетного регулювання та вирівнювання;
- децентралізація видаткових повноважень та чіткий розподіл компетенцій, сформований за принципом субсидіарності;
- надання нових видів трансфертів та посилення відповідальності профільних міністерств за реалізацію державної політики у відповідних галузях.

Бюджетна децентралізація розпочалася із внесення змін у 2014-2015 р.р. до Бюджетного та Податкового кодексів України. До складу законодавства, що формує та регулює бюджетні відносини в умовах децентралізації, входять Закон України *«Про місцеве самоврядування в Україні»*, *Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в*

Україні (розпорядження КМУ від 01.04.2014 р. № 333-р), а також нормативно-правові акти, пов'язані з організацією процесу добровільного об'єднання громад: Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» (від 05.02.2015 № 157-VIII зі змінами); *Методика формування спроможних територіальних громад* (постанова КМУ від 08.04.2015 р. № 214).

Метою Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні є визначення напрямів, механізмів і строків формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад.

В процесі проведення децентралізації передбачалося розв'язання проблем шляхом:

- ✓ визначення обґрунтованої територіальної основи для діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади, здатних забезпечити доступність та належну якість публічних послуг, що надаються такими органами, а також необхідної для цього ресурсної бази;

- ✓ створення належних матеріальних, фінансових та організаційних умов для забезпечення здійснення органами місцевого самоврядування власних і делегованих повноважень;

- ✓ розмежування повноважень у системі органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади на різних рівнях адміністративно-територіального устрою за принципом субсидіарності;

- ✓ розмежування повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування на засадах децентралізації влади;

- ✓ запровадження механізму державного контролю за відповідністю Конституції та законам України рішень органів місцевого самоврядування та якістю надання населенню публічних послуг;

- ✓ максимального залучення населення до прийняття управлінських рішень, сприяння розвитку форм прямого народовладдя;

- ✓ удосконалення механізму координації діяльності місцевих органів виконавчої влади.

Законом України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо реформи міжбюджетних відносин» від 28.12.2014 р. № 79-VIII запроваджено нову схему міжбюджетних відносин. У Постанові КМУ від 23.01.2015 р. № 12 викладено у новій редакції Порядок перерахування міжбюджетних трансфертів, де визначено механізм перерахування

міжбюджетних трансфертів із державного бюджету до місцевих бюджетів (базова дотація, субвенції, стабілізаційна й додаткові дотації), реверсної дотації та міжбюджетних трансфертів між місцевими бюджетами. Суб'єктами бюджетних правовідносин, що найбільш повно втілюють завдання бюджетної децентралізації, є бюджети ОТГ. Згідно ч. 1 ст. 64 БКУ склад доходів ОТГ, повністю відповідає доходам міст обласного значення та районного бюджету. Органам місцевого самоврядування базового рівня надаються повноваження відповідно до їх кадрового, фінансового, інфраструктурного потенціалу та ресурсів на новій територіальній основі (табл.16.2).

Таблиця 16.2

Повноваження органів місцевого самоврядування

Повноваження базового рівня:	
<ul style="list-style-type: none"> ✓ місцевий економічний розвиток (залучення інвестицій, розвиток підприємництва); ✓ розвиток місцевої інфраструктури, зокрема доріг, мереж водо-, тепло-, газо-, електропостачання і водовідведення, інформаційних мереж, об'єктів соціального та культурного призначення; ✓ планування розвитку території громади; ✓ вирішення питань забудови території (відведення земельних ділянок, надання дозволів на будівництво, прийняття в експлуатацію будівель); ✓ благоустрій територій; ✓ надання житлово-комунальних послуг (централізоване водо-, тепlopостачання і водовідведення, вивезення та утилізація відходів, утримання будинків, прибудинкових територій комунальної власності); організації пасажирських перевезень на території громади; ✓ утримання вулиць і доріг у населених пунктах; громадської безпеки; ✓ управління закладами середньої, дошкільної та позашкільної освіти; ✓ надання послуг швидкої медичної допомоги, первинної охорони здоров'я, з профілактики хвороб; ✓ розвитку культури та фізичної культури (утримання та організація роботи будинків культури, клубів, бібліотек, стадіонів, спортивних майданчиків); ✓ надання соціальної допомоги через територіальні центри; ✓ надання адміністративних послуг через центри надання таких послуг. 	
обласного рівня	районного рівня
<ul style="list-style-type: none"> ✓ регіонального розвитку; ✓ охорони навколишнього природного середовища; ✓ розвитку обласної інфраструктури, (обласних автомобільних доріг, мережі міжрайонних та міжобласних маршрутів транспорту загального користування); ✓ професійно-технічної освіти; ✓ надання високоспеціалізованої медичної допомоги; ✓ розвитку культури, спорту, туризму. 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ виховання та навчання дітей у школах-інтернатах загального профілю; ✓ надання медичних послуг вторинного рівня.

Складено за : <https://buhgalter.com.ua/news/diyalnist-organiv-mistsevogo-samovryaduvannya/shvaleno-plan-zahodiv-z-aktivizatsiyi-reformi-detsentralizats/>

Реформування системи державних фінансів України передбачає досягнення реальної самостійності місцевих бюджетів, забезпечення фінансування в повному обсязі як власних повноважень, так і повноважень, що передаються на місцевий рівень в процесі децентралізації, вдосконалення міжбюджетних відносин, підвищення ефективності та результативності використання бюджетних коштів. Позитивним аспектом впровадженої бюджетної децентралізації є визначення нового механізму бюджетного регулювання та вирівнювання, який полягає у вирівнюванні податкоспроможності місцевих бюджетів замість системи балансування. Механізм розрахунку базової дотації залежить від індексу податкоспроможності території, який визначається як співвідношення обсягу надходжень відповідного податку (податку на доходи фізичних осіб та податку на прибуток) на 1 жителя до середнього значення по Україні.

Здобутки реформи міжбюджетних відносин в умовах децентралізації:

– нова система вирівнювання дозволяє залишати більшу частину коштів на місцях.

– органи місцевого самоврядування стали менше залежати від прийнятих у центрі рішень;

– запроваджено стимулюючу систему фінансового вирівнювання спроможності територіальних громад;

– органи місцевого самоврядування забезпечать своїм громадянам більш якісні послуги;

– розширено право органів місцевого самоврядування встановлювати ставки та пільги з місцевих податків та зборів, що сприяло економії ресурсів місцевих бюджетів за відсутності загальнодержавних пільг;

– ліквідовано бюрократичні бар'єри при здійсненні місцевих запозичень та надання місцевих гарантій.

Порівняно з 2019 р., частка місцевих бюджетів у доходах зведеного бюджету України суттєво знизилася (на 9,3 %), що свідчить про зростання концентрації фінансових ресурсів на центральному рівні (табл. 1) [18].

Чинним законодавством було внесено зміни до Бюджетного кодексу України відповідно до дійсних обставин у зв'язку із завершенням адміністративно-територіальної реформи, ліквідацією старих та утворенням нових районів. Основними новаціями є такі: уніфіковано визначення терміна "бюджети місцевого самоврядування".

Таким чином, бюджети місцевого самоврядування формуватимуть бюджети територіальних громад сіл, селищ, міст (у тому числі районів у містах); запроваджено уніфікований підхід до визначення складу доходів та видатків бюджетів місцевого самоврядування. Відтепер встановлено рівні умови для

сільських, селищних, міських територіальних громад у бюджетному забезпеченні; районні бюджети виключено із механізму горизонтального вирівнювання податкоспроможності місцевих бюджетів.

бюджети створених міських, селищних та сільських громад не залежатимуть від району, і перейдуть на прямі міжбюджетні відносини з держбюджетом.

16.4. Моделі організації міжбюджетних відносин.

В процесі надання суспільних послуг і виконання певних завдань органи державної влади та органи місцевого самоврядування взаємодіють і співпрацюють між собою. Відповідно до цього виникають міжурядові фінансові відносини.

Внутрішні міжурядові фінансові відносини (ВМФВ) - це реальні фінансові відносини, які склалися між різними рівнями влади по вертикалі.

Внутрішні міжурядові фінансові відносини можуть бути сформовані відповідно до концепцій: бюджетного федералізму; бюджетного унітаризму.

Країни формують систему внутрішніх міжурядових фінансових відносин відповідно до таких теоретичних концепцій:

- бюджетного федералізму;
- бюджетного унітаризму;
- бюджетної децентралізації;
- субсидарності.

Бюджетний федералізм покладено в основу внутрішніх міжурядових фінансових відносин у державах з федеративним устроєм. Її характерні риси:

- чітке розмежування витрат різних рівнів влади з наданням їх фіскальними повноваженнями самостійно формувати власну прибуткову базу;
- внутрішніх міжурядових фінансових відносин будуються на основі договірно-правових форм їх організації;
- у процесі визначення конфігурації внутрішніх міжурядових фінансових відносин державні і місцеві органи влади виступають рівноправними партнерами.

Бюджетний федералізм це модель організації міжбюджетних відносин - є повною протилежністю концепції бюджетного унітаризму і передбачає помітну автономію бюджетів різного рівня, охоплює систему політичних, правових, організаційних, фінансово-економічних відносин щодо законодавчого розмежування повноважень і сфер відповідальності між органами влади різного рівня та наділення їх адекватними фінансовими ресурсами для розвитку підпорядкованих територій.

Практична реалізація концепції бюджетного федералізму в різних країнах зумовила виникнення її *двох основних модифікацій*, а саме:

– *децентралізованої моделі* - характеризується суттєвою фіскальною автономією регіональних і місцевих органів влади і порівняно обмеженим співробітництвом. Центральна влада фактично не займається проблемами фінансового вирівнювання регіонів (США).

– *кооперативної моделі* - характеризується тісним співробітництвом різних рівнів влади. Центральна влада активно піклується про забезпечення єдиних стандартів суспільних послуг на всій території держави (більшість європейських країн).

Розрізняють дві основні моделі міжбюджетних взаємовідносин: централізовану та децентралізовану (табл.16.3).

Таблиця 16.3

Характерні ознаки централізованої та децентралізованої моделі міжбюджетних відносин

Централізована модель	Децентралізована модель
<ul style="list-style-type: none"> ✓ відсутність або формальна наявність розподілу функціональних обов'язків між ланками державного управління; ✓ обмеження прав місцевих органів формування місцевих бюджетів; ✓ підпорядкованість регіональних і місцевих інтересів національним; ✓ владний розподіл державою податкових повноважень і надання фінансової допомоги місцевим органам влади; залежність від форми державного ладу 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ невтручання держави у хід бюджетного процесу регіонів; ✓ підтримка фінансової автономії місцевого самоврядування; ✓ чітке законодавче розмежування видаткових повноважень між різними рівнями управління; незалежність від форми державного ладу
позитивні ознаки	
<ul style="list-style-type: none"> ✓ єдність організації управління; ✓ дієвий контроль і координація спеціалізованих видаткових повноважень місцевих органів влади; спрямування фінансових ресурсів на прискорення досягнення встановлених цілей 	<ul style="list-style-type: none"> відпрацьовані рішення безпосередньо враховують найважливіші політичні пріоритети суспільного вибору
негативні ознаки	
<ul style="list-style-type: none"> ✓ послаблення ефективності діяльності центральних органів влади щодо фінансового забезпечення розвитку соціокультурної сфери; ✓ неврахування місцевих інтересів, що частіше спричинює авторитарну бюрократію; втрачаються місцеві органи влади у розвитку власної фінансової бази 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ ускладнення координації дій уряду для досягнення макроекономічних цілей забезпечення балансу фінансових можливостей

Бюджетна децентралізація містить у собі риси як бюджетного федералізму, так і бюджетного унітаризму.

Україна, відповідно до ст.2 Конституції, є унітарною державою, типовими рисами якої є цілісність, неподільність, відсутність у своєму складі інших державних утворень, функціонування єдиної системи права. У працях багатьох науковців-економістів, практиків є різні тлумачення бюджетного унітаризму. Водночас їх розробки стали своєрідною теоретичною основою для визначення цього поняття.

Відповідно до унітарного устрою, в Україні міжбюджетні відносини базуються на засадах, визначених центральною владою та її законодавчо-правовими актами. Тобто бюджетна система, що діє в Україні, є похідною від закріпленої Конституцією організації державної влади. Самостійність місцевих бюджетів гарантується власними та законодавчо закріпленими за ними на стабільній основі загальнодержавними доходами, а також правом самостійно визначати напрямки використання коштів відповідно до чинного законодавства.

Закономірно, що децентралізація державного управління (відповідно, і видаткових зобов'язань) має супроводжуватися переданням органам місцевого самоврядування відповідних фінансових ресурсів. Передання повноважень без адекватного розширення фінансової бази матиме наслідком перетворення органів місцевого самоврядування на інститути, що пасивно займаються реалізацією державної політики. За відсутності достатнього обсягу власних коштів вони не мають власних ресурсів для розвитку відповідної адміністративно-територіальної одиниці, й таким чином знімають із себе відповідальність за її соціально-економічне становище. У такій ситуації органи місцевого самоврядування не мають відчутної політичної ваги, а провідну роль у питаннях регіонального розвитку продовжує відігравати держава.

Процес передання на місцевий рівень видаткових зобов'язань і джерел формування фондів державних фінансових ресурсів у світовій науковій думці та політичній практиці отримав назву «фіскальної децентралізації». Він здійснюється не лише у федеральних країнах і країнах з історично впливовими позиціями місцевої влади, а й в унітарних країнах, які вбачають у ньому значний конструктивний потенціал для власних економік. Це бумовлено тим, що фіскальна децентралізація дозволяє досягнути низки позитивних зрушень. Зокрема, вона забезпечує такі результати.

Підвищує політичну відповідальність місцевої еліти. Коли органи місцевого самоврядування мають власні кошти й повноваження щодо їх нарощування, вони несуть політичну відповідальність за соціально-економічне становище відповідної адміністративно-територіальної одиниці. У цьому разі громадська думка схильна вбачати вади економічної політики в низькій компетентності саме органів місцевої влади.

Досвід інших держав у побудові міжбюджетних відносин дозволяє зазначити деякі особливості. По-перше, зарубіжний досвід регулювання міжбюджетних відносин свідчить, що єдиної ідеальної моделі міжбюджетних відносин, яка б підходила всім країнам, не існує, оскільки різні історичні традиції, бюджетний устрій, особливості податкової системи та наявна політична й економічна ситуація. По-друге, у європейських країнах спостерігаються певні відмінності у розподілі податкових надходжень між бюджетами місцевого рівня та державним бюджетом. Зокрема, у Швейцарії на регіональному та місцевому рівні зосереджено близько 40 % податкових надходжень, у той час як для Австрії цей показник є значно меншим і складає близько 5 %. Ступінь фіскальної децентралізації змінюється залежно від стану розвитку економіки.

Контрольні запитання

1. Вкажіть основні положення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні.
2. У чому полягає необхідність існування міжбюджетних відносин і бюджетного вирівнювання?
3. Що таке бюджетне вирівнювання і які проблеми бюджетного вирівнювання в Україні ви можете назвати ?
4. Назвіть особливості вирівнювання місцевих бюджетів у зарубіжних країнах.
5. Вкажіть характерні ознаки централізованої та децентралізованої моделі міжбюджетних відносин

ТЕСТИ

1. Розподіл видатків між державним бюджетом та місцевими бюджетами, а також між місцевими бюджетами що ґрунтується на максимально можливому наближенні надання суспільних послуг до їх безпосереднього споживача визначається принципом побудови бюджетної системи:
 - а) самостійності;
 - б) справедливості і неупередженості;
 - в) субсидіарності;
 - г) збалансованості;
 - д) єдності.
2. Міжбюджетні відносини це
 - а) відносини між державою та іншими країнами
 - б) відносини держави та міжнародних фінансових організацій
 - в) між державою та місцевими бюджетами

г) відносини між місцевими бюджетами

3. Поняття «бюджетної децентралізації» означає:

- а) передача повноважень та бюджетних надходжень від державних органів до органів місцевого самоврядування;
- б) надання громадянам більше впливу у розробці та реалізації в бюджетній політиці;
- в) процес перерозподілу функцій, повноважень від державного бюджету до місцевих бюджетів
- г) об'єднання бюджетів територіальних громад

4. Згідно з Бюджетним кодексом України міжбюджетні відносини - це:

- а) відносини між державою, Автономною Республікою Крим та місцевим самоврядуванням щодо забезпечення відповідних бюджетів фінансовими ресурсами, необхідними для виконання функцій, передбачених Конституцією та законами України;
- б) форма взаємозв'язків і взаємозалежностей між окремими ланками системи місцевих бюджетів;
- в) об'єднання коштів територіальних громад для виконання функцій покладених на місцеве самоврядування.
- г) взаємовідносини, що виникають між органами місцевого самоврядування у здійсненні видатків та формуванні доходів бюджетів;
- д) немає правильної відповіді.

5. Міжбюджетний трансферт для використання на певну мету в порядку, визначеному тим органом, який прийняв рішення про його надання – це:

- а) дотація;
- б) фінансовий норматив бюджетної забезпеченості;
- в) субвенція;
- г) бюджетне асигнування;
- д) бюджетне зобов'язання.

6. Субвенція – це:

- а) матеріальна допомога вирівнювання дохідної спроможності місцевих бюджетів;
- б) цільова фінансова допомога, що передбачає пайову участь у фінансуванні;
- в) безповоротне виділення коштів місцевим бюджетам з метою їх збалансування;

г) безповоротна допомога з галузевих фондів бюджетам місцевого самоврядування на фінансування потреб соціального захисту населення або інвестиційних програм.

7. У якому законі повноваження органів місцевого самоврядування територіальних громад сіл, селищ, міст поділяються на власні та делеговані?

- а) Закон «Про децентралізацію»
- б) Конституція України;
- в) Законі «Про місцеве самоврядування»;
- г) Податковий кодекс

ТЕМА 17. ФІНАНСИ ДЕРЖАВНИХ ПІДПРИЄМСТВ ТА БАНКІВ І ПРОБЛЕМИ ЇХ ФУНКЦІОНУВАННЯ В УКРАЇНІ

17. 1. Особливості формування та використання фінансів підприємств державного сектору.

17. 2. Державний захист фінансів державних підприємств та державних банків.

17.3. Приватизація підприємств і установ публічного сектору та її можливі наслідки для публічних фінансів.

17.4. Реприватизація та її можливий вплив на стан публічних фінансів України.

Контрольні запитання

Тести

17.1. Особливості формування та використання фінансів підприємств державного сектору.

Фінанси державних підприємств призначені для забезпечення їхньої виробничої та фінансової діяльності. Основою фінансів державних підприємств є формування фінансових ресурсів та отримання і розподіл доходів з метою забезпечення функціонування підприємства. Після відшкодування проведених витрат, виплати заробітної плати, розрахунків з бюджетом, цільовими фондами та банками визначаються фінансові результати: прибуток чи збиток. Отриманий прибуток підлягає подальшому розподілу і використанню. Сума прибутку після сплати податку на прибуток характеризує чистий прибуток підприємства. Частина чистого прибутку може направлятися у централізовані корпоративні фонди, якщо державне підприємство входить до певного корпоративного об'єднання. Певна частина прибутку може бути направлена на поповнення статутного капіталу.

Проблемою є те, що значна частина державних підприємств є хронічно збитковими. Але враховуючи їх соціально-економічну значимість для суспільства, держава надає їм відповідну фінансову підтримку. Крім того, мінусова рентабельність (прибутковість) державних підприємств ще пов'язана з тим, що держава як власник, занижує ціни на їх товари та послуги, щоб не допустити

зростання цін в суспільстві. Так, регулюючи ціни на вугілля та електроенергію, які виробляють відповідні державні підприємства, Українська держава насамперед захищає доходи малозабезпечених верств населення. Водночас, ці підприємства не отримують відповідних доходів, що не дає їм можливість своєчасно проводити модернізацію виробництва, закуповувати нове обладнання, підвищувати зарплату персоналу тощо. Насамперед це стосується українських атомних станцій, які є у державній власності та виробляють найдешевшу електроенергію. У зв'язку із захопленням російськими військами в 2022 р. Чорнобильської АЕС та Запорізької АЕС важко прогнозувати, як тепер держава буде регулювати ціни на електроенергію в Україні. Тим більше, що Запорізьку АЕС вже підпорядкували відповідній російській структурі. У 2023 р. її планується під'єднати до російської електромережі. Для цього український персонал цієї станції примусом та катуваннями примушують прийняти російське громадянство та працювати на ній. Вийхати тим, хто не погоджується на це, з Енергодару (де розташована ЗАЕС) практично неможливо. На заміну українського персоналу поступово завозиться персонал з атомних станцій з Росії.

У 2022 р. уряд зобов'язав «Нафтогаз» продавати газ зі знижками різним категоріям споживачів, включаючи державні господарства, теплокомуненерго, окремі ТЕС, побутових споживачів з оборонного сектору та регіональні газорозподільчі компанії. Крім того, Кабінет Міністрів України визначив ще одне ПСО (покладені спеціальні обов'язки): постачати газ виробникам електроенергії за ціною нижче ринкової (ринкова ціна на січень 2023 р. складала близько 33581 грн за 1000 куб. м. газу, а знижена – 16,5 тис за 1000 куб. м.) Відповідно, непрямі субсидії споживачам у 2022 р. зростуть до 842 млрд грн, тобто до рівня 19 % від ВВП. Одним із шляхів вирішення проблеми з нестачею газу для виробництва електроенергії та тепла для споживачів міг би стати прискорений розвиток біоенергетики, для чого в Україні є значні ресурси. Водночас, проблемою є той факт, що у нашій країні немає цивілізованої біопаливної біржі, як, наприклад, в Литві. Крім того, природний газ для населення штучно зроблено найдешевшим видом палива, який не вигідно замінювати, в тому числі продукцією біоенергетики. Проблему можна вирішити, як вважають експерти з біоенергетики, встановивши єдину ціну на газ для всіх категорій населення. Для бідної частини населення варто запровадити фінансову підтримку з боку держави в електронній формі через систему Дія. Також важливо відмінити податок на викиди вуглецевого газу, який сьогодні сплачують ТЕЦ чи ТЕС, які працюють на біомасі та біогазі. Тим більше, що ставка цього податку в Україні буде підвищуватися до європейського рівня – до 80 євро за тону викидів вуглекислого газу.

Для підвищення мотивації для керівників державних підприємств і банків передбачені значні преміальні виплати за покращення результатів діяльності

відповідних структур, зокрема, й за зниження їх збитковості. Для підвищення ефективності існуючих державних підприємств в останні роки держава пішла на значне підвищення оплати праці їх керівного складу. Так, керівники найбільших державних структур та члени їх спостережних рад сьогодні заробляють більше 100 тис грн в місяць, але ефективність роботи цих структур суттєво не покращилася. Водночас, дуже великі дискусії в українському суспільстві викликали захмарні премії колишньому керівництву «Нафтогазу» в розмірі кількох мільйонів дол США за виграну справу у «Газпрому» в Стокгольмському арбітражному суді. На початку 2023 р. в суді розглядається справа О. Коболева, колишнього голови «Нафтогазу України», який встановив собі премію за виграш цієї справи в розмірі 260 989 430 грн. НАБУ і САП вважають, що він порушив умови преміювання, які встановлені відповідними нормативними документами Кабінету Міністрів України. Зокрема, згідно підпункту 3 пункту 1 постанови Кабінету Міністрів від 19.05.1999 р. № 859 «Про умови і розміри оплати праці керівників підприємств, заснованих на державній, комунальній власності та об'єднань державних підприємств» встановлені чіткі розміри преміювання: за квартал – розмірі до 3-х посадових окладів керівника підприємства; за рік – в розмірі до 24-х посадових окладів керівника підприємства. Відповідно, О. Коболеву зарплата була встановлена в такому розмірі: посадовий оклад – 1041 тис грн на місяць, премії – 24984 тис грн, разом за 2018 р. – 37467 тис грн. Натомість, О. Коболев за виграш справи проти «Газпрому» встановив собі премію в розмірі 260 989 430 грн, що не відповідає вказаній постанові Кабінету Міністрів України, хоча й не суперечить умовам преміювання за виграш вказаної справи проти «Газпрому». Зараз ця справа проти О. Коболева розглядається в суді. І яке рішення прийме суд, поки не відомо. На наш погляд, на всіх державних підприємствах максимальний розмір зарплати їх керівників повинен корелюватися з розміром зарплати Президента України (так робиться в США), а не перевищувати його у десятки разів. Зокрема, зарплата колишнього керівника НАК «Нафтогаз» О. Коболева перевищувала 1 млн грн в місяць, керівника Укрпошти в останні роки сягала 1 млн грн в місяць, зарплата колишнього голови НБУ К. Шевченка - більше 500 тис в місяць тощо. Зарплату у кілька сотень тис грн в місяць отримує й керівник Укрзалізниці, хоча ефективність її роботи бажає бути набагато кращою. Не допомогло покращити її роботу й створення при ній спостережної ради, кожен член якої в місяць отримував кілька сотень тисяч грн. Тобто, для покращення роботи великих державних підприємств треба використовувати як високі оклади для їх керівництва, так і незалежний контроль ефективності їх роботи.

Дуже складною проблемою є подолання збитковості великих державних компаній, насамперед таких, як «Укрзалізниця» («УЗ»). У 2022 р. компанія

втратила майже 11 млрд грн та прогнозує майже вдвічі збільшити збитки у 2023 р. У 2022 р. «УЗ» отримала чистий збиток у розмірі 10,8 млрд грн, а у 2023 р. компанія очікує на збитки в розмірі 20,2 млрд грн через велике соціальне навантаження та обмеження на вантажоперевезення (вони прибуткові, тоді як пасажирські перевезення збиткові). Фінансовий план «УЗ» на 2023 р. передбачає, що тариф на вантажні та пасажирські перевезення залишаться незмінними, оскільки в 2022 р. тарифи на перевезення на всі види вантажів зросли на 70 %, що негативно позначилося на доходах багатьох українських експортерів зерна, метала, руди тощо. Крім того, у 2022 р. отримала 10 млрд грн державних дотацій. Проблемою для «УЗ» є значне соціальне навантаження на неї. Так, після вторгнення Росії Кабінет Міністрів України поставив перед компанією нові завдання, серед яких: безкоштовна евакуація мільйонів українських громадян, які опинилися в зоні бойових дій («УЗ» евакуювала 3,7 млн пасажирів із зон активних бойових дій); доставка критично важливих вантажів та обладнання до зони бойових дій; перевезення посилок «Укрпошти» залізницею, оскільки приватні логістичні компанії не були готові надавати такі послуги, коли це було небезпечно чи не вигідно; закупівля нафтопродуктів з-за кордону для потреб держави, після того як Кабінет міністрів України надав «УЗ» таке право. Позитивом у фінансовій діяльності компанії стало те, що «УЗ» успішно завершила реструктуризацію платежів за двома випусками єврооблігацій на загальну суму 895 млн дол США. Виплата відсотків та основних сум за облігаціями було відтерміновано на два роки.

Проблемою для Української держави є боротьба з незаконним привласнення коштів у тих акціонованих державних підприємствах, де є й приватні співвласники. Зокрема, це стосується таких публічних компаній, як ПАТ «Укрнафта» та ПАТ «Укртатнафта». Зокрема, власниками «Укртатнафти» є І. Коломойський та Г. Боголюбов, які володіють майже 60 % акцій компанії, решта акцій належить НАК «Нафтогаз Україна». 01.02.2023 р. в будинку І. Коломойського в Дніпрі відбувся обшук з боку СБУ та БЕБ. Цей обшук проводився у справах про привласнення 40 млрд грн колишнім менеджментом ПАТ «Укртатнафта». На початку лютого 2023 р. в СБУ та БЕБ повідомили про 10 епізодів злочинної діяльності загалом по цих справах. Зокрема, це виведення великих партій нафтопродуктів з цих двох найбільших нафтопереробних підприємств України на афілійовані компанії, ухилення ними від сплати податків, створення безнадійної заборгованості вказаних нафтопереробних заводів, що призвело до знецінення та зниження вартості цих активів. За даними слідства, така злочинна діяльність колишнього менеджменту цих компаній здійснювалась в інтересах власників та бенефіціарів названих компаній, до яких відноситься І. Коломойський та пов'язані з ним особи.

Колишньому директору ПАТ «Укртатнафта» обрано запобіжний захід у вигляді застави 200 млн грн. Недавно в Закарпатській області була затримана колишня головний бухгалтер вказаної компанії. Раніше повідомлення про підозру отримав в. о. першого заступника голови правління ПАТ «Укртатнафта». Про подібні незаконні оборудки на ПАТ «Укрнафта» та ПАТ «Укртатнафта» вже кілька років писали незалежні ЗМІ, але обшуки почалися тільки зараз, коли США та ЄС поставили питання про посилення боротьби з корупцією в Україні в обмін на надання нашій країні фінансової допомоги з їх боку. Як відомо, без цієї допомоги Україні не вистояти у протистоянні з Росією.

Складною проблемою для держави є фінансування такої державної структури як «Укренерго». Так, в останні дні 2022 р. НКРЕП затвердило відверто дефіцитний тариф для «Укренерго» на передачу електроенергії у 2023 р. Затверджена сума не покриває витрат цієї структури на відновлення мереж, ні на інші потреби компанії. Крім того, на сьогодні заборгованість НЕК «Укренерго» перед другою державною компанією «Гарантований покупець», яка платить виробникам «зеленої» енергії за її постачання державі, сягає значних сум. Так, ця заборгованість за 2021-2022 рр. складає понад 12,4 млрд грн, а рівень розрахунків з виробниками електроенергії з ВДЕ склав трохи більше 50 %. А це може призвести до банкрутства багатьох із них та виходу іноземних інвесторів з відновної енергетики України, що посилить дефіцит електроенергії у нашій країні. Закупівля ж електроенергії в країнах ЄС буде обходитися значно дорожче, ніж її придбання в українських виробників відновної енергії. Зокрема, спотова ціна на електроенергію в Європейському Союзі в 2022 р. перевищувала 600 євро/МВт-год. У той же час собівартість української вітрової енергії складає 88 євро/МВт-год, а сонячної – 137 євро/МВт-год. Тобто, різниця сягає більше п'яти разів. Загалом, неналежна державна підтримка підприємств «зеленої» енергетики в Україні може суттєво загальмувати входження нашої країни до ЄС, оскільки розвиток відновної енергетики в країнах Європейського Союзу розглядається як пріоритет.

Державний сектор України, на думку експертів, можуть очікувати дуже складні часи, якщо буде прийнятий у другому читанні законопроект № 6013 «Про особливості регулювання діяльності підприємницької діяльності окремих видів юридичних осіб та їх об'єднань у перехідний період». Наслідком його ухвалення під час війни Росії проти України може бути масштабна дестабілізація фінансово-економічної системи нашої країни. Справа полягає в тому, що цей законопроект передбачає примусову реорганізацію в господарські товариства усіх суб'єктів господарювання усіх форм власності, які здійснюють комерційне та некомерційне господарювання у публічному та приватному секторах економіки. Відповідно, цей законопроект руйнує правові засади

діяльності державного та комунального секторів економіки та буде використаний для масштабного перерозподілу публічної власності у позаприватизаційний спосіб. Це створює нормативну основу для рейдерського захоплення підприємств з використанням інструментів корпоративного управління. Насторожує й той факт, що скасування права оперативного управління призведе до правової невизначеності і в тому, на якому титулі майно, яке перебуває на балансі органів державної влади та управління, закладів науки, культури, соціальної сфери тощо, буде їм належати. Загалом, цим законопроектом створюються ризики використання державного майна в інтересах приватних осіб. Крім того, за управління цим майном органи державної влади чи органи місцевого самоврядування будуть платити управителю (товариству).

17.2. Державний захист фінансів державних підприємств та державних банків

Економічна безпека підприємства – це такий стан корпоративних ресурсів і підприємницьких можливостей, за якою гарантується найбільш ефективне їхнє використання для стабільного функціонування та динамічного науково-технічного й соціального розвитку, запобігання внутрішнім і зовнішнім негативним впливам. Серед функціональних складових належного рівня економічної безпеки фінансова складова вважається провідною й вирішальною, оскільки за ринкових умов господарювання фінанси є двигуном будь якої економічної системи. У процесі охорони фінансової безпеки спочатку оцінюються загрози економічній безпеці підприємства, що мають помітно правовий характер і включають: внутрішні негативні дії (неефективне фінансове планування та управління активами; малоефективна ринкова стратегія; помилкова кадрова і цінова політика); зовнішні негативні дії (спекулятивні операції на ринку цінних паперів; цінова та інші форми конкуренції); форс-мажорні обставини (стихійне лихо, страйки, військові конфлікти) та обставини наближені до форс-мажорних. Зараз, в 2023 р., для українських державних підприємств найбільшою загрозою є військова агресія Росія проти України, яка не дає їм належним чином працювати.

У процесі оцінки поточного рівня забезпечення фінансової складової підлягають аналізу: фінансова звітність і результати роботи підприємства – платоспроможність, фінансова незалежність; конкурентний стан підприємства на ринку – частка ринку, якою володіє суб'єкт господарювання; рівень застосовуваних технологій та менеджменту; ситуація на ринку цінних паперів підприємства. Цей аналіз повинен показати, наскільки фінансовий стан підприємства відповідає індикаторам фінансової безпеки підприємства. Вони є

наступними: 1) коефіцієнт фінансової незалежності повинен бути більше 0,6; 2) коефіцієнт забезпечення власними оборотними коштами повинен перевищувати 0,1; 3) співвідношення власних та запозичених коштів повинно співвідноситися як 1:1; 4) коефіцієнт прибутковості повинен перевищувати 8,2 %; платоспроможність підприємства повинна перевищувати 1; 5) коефіцієнт поточної ліквідності повинен перевищувати 2.

Головна роль у процесі забезпечення економічної безпеки підприємства належить службі безпеки, яка не завжди є на державних підприємствах. Фахівці служби безпеки покликані відслідковувати економічну ситуацію на підприємстві, у його внутрішньому та зовнішньому середовищі і вчасно реагувати на небезпечні, ризикові ситуації й загрози. У сьогоденних умовах співробітники служби безпеки підприємства підвищену увагу повинні приділяти захисту комерційної таємниці підприємства, не допускати витоку важливої інформації про діяльність підприємства (насамперед фінансової) на користь конкурентів, забезпечувати кібербезпеку підприємства загалом. Остання функція сьогодні стає основною у діяльності служб безпеки підприємств різних форм власності, оскільки новітні технології дозволяють отримувати будь-яку інформацію про підприємство. В сучасних умовах важливою передумовою фінансової безпеки підприємств є його екологічна безпека, оскільки недотримання її умов може призвести до значних фінансових втрат для підприємства. Останню можна оцінити за допомогою так званих екологічних паспортів.

Державне втручання контролюючих органів у діяльність підприємницьких структур суттєво обмежив Указ Президента України «Про деякі заходи з врегулювання підприємницької діяльності» від 23 липня 1998 р. № 817/98. Відповідно до нього дозволяється не частіше, ніж раз в рік, проводити планову виїзну перевірку підприємства. У свою чергу, позапланова перевірка проводиться лише за певних обставин, серед яких: підприємство вчасно не подало документи обов'язкової звітності; під час зустрічної перевірки виявлено, що підприємство порушило певні норми законів; підприємство реорганізовується або ліквідується тощо. Планову виїзну перевірку всі контрольні органи мають проводити одночасно в той день, який визначить Державна податкова служба (ДПС), а термін такої перевірки не повинен (для більшості підприємств) перевищувати 30 робочих днів.

Особливістю діяльності податкових структур є те, що, крім планових та позапланових перевірок, вони можуть здійснювати й оперативні перевірки підприємств сфери послуг, громадського харчування, торгівлі. Під час цієї перевірки інспектори можуть обстежувати крім виробничих приміщень, ще й складські, а також торгівельні приміщення. Водночас податковий інспектор,

який прийшов на перевірку, зобов'язаний зареєструватися в журналі реєстрації перевірок і подати керівникові фірми посвідчення на перевірку, яке є дійсним тільки на час перевірки (керівник фірми має право передзвонити у відповідну податкову організацію, яка дала дозвіл на перевірку).

Крім вказаних прав і обов'язків, податкові органи можуть зупинити банківські операції будь-якої підприємницької структури, якщо вона порушує податкове законодавство і не виконує відповідних застережень і приписів податкових структур. Всі ці дії здійснюються ДПС на основі «Положення про зупинення операцій платників податків на рахунках в установах банків, інших фінансово-кредитних установах» (документ було затверджено в наказі ДПС за № 191 від 23 квітня 1998 р.), інших законодавчих і нормативних актів. У випадках вимагання хабарів або інших неправомірних дій податківців, підприємці можуть звернутися в управління по боротьбі з корупцією ДПС України в Києві або в області за телефонами «довіри».

Держава також підтримує конкуренцію між підприємствами, бореться з недобросовісною конкуренцією, зі зловживанням монопольним становищем окремих великих фірм на ринку, з дискримінацією суб'єктів господарювання, захищає право на інтелектуальну власність та права споживачів тощо. Монопольним вважається становище на ринку виробника, частка якого на ринку товару перевищує 35%. Монопольним вважається також становище кожного з кількох суб'єктів господарювання, якщо стосовно них виконуються такі умови: сукупна частка не більше ніж трьох суб'єктів господарювання, яким на одному ринку належать найбільші частки на ринку, перевищує 50%; сукупна частка не більше ніж п'яти суб'єктів господарювання, яким на одному ринку належать найбільші частки на ринку, перевищує 70%. На кінець 2019 р. на ринку електроенергії обсяг її виробництва 5-ма найбільшими учасниками ринку становило близько 90 % загального обсягу виробництва електроенергії, що свідчило про надмірний рівень монополізації цього ринку. Майже відсутня конкуренція на ринку торгівлі нафтопродуктами.

Зловживанням монопольним становищем на ринку насамперед визнається: 1) встановлення таких цін чи інших умов придбання або реалізації товару, які неможливо було б встановити за умов існування значної конкуренції на ринку; 2) застосування різних цін чи різних інших умов до рівнозначних угод із суб'єктами господарювання, продавцями чи покупцями без об'єктивно виправданих на те причин; 3) обумовлення укладання угод прийняттям суб'єктом господарювання додаткових зобов'язань, які за своєю природою не стосуються предмета договору; 4) обмеження виробництва, ринків або технічного розвитку, що завдало чи може завдати шкоди іншим виробникам чи споживачам; 5) часткова або повна відмова від придбання або реалізації товару

за відсутності альтернативних джерел реалізації чи придбання; 6) суттєве обмеження конкурентоспроможності інших суб'єктів господарювання; 7) створення перешкод доступу на ринок чи виходу з нього іншим суб'єктам господарювання тощо.

Недобросовісною конкуренцією визнаються будь-які дії у конкуренції, що суперечать правилам, торговим та іншим чесним звичаям у підприємницькій діяльності. У разі, якщо суб'єкти господарювання зловживають монопольним становищем на ринку, Антимонопольний комітет України має право прийняти рішення про примусовий поділ монопольних утворень, але, якщо, згоду на це дасть відповідний суд. При інших порушеннях законодавства про захист економічної конкуренції, Антимонопольний комітет України (АМКУ) може накладати штрафи (до 20000 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян). В окремих випадках ці штрафи можуть становити до 10 % річного доходу. Проблемаю є те, що рівень оплати штрафів за порушення конкурентного законодавства є низьким, а самі штрафи сплачуються несвоєчасно.

З кожним роком покращується ситуація із рекламою, яку держава взяла під особливий контроль. Для цього внесені суттєві зміни у законодавство про рекламу, зокрема й до Закону України «Про внесення змін до Закону України "Про рекламу» від 11.07.2003 р. № 1121-IV. Цим законом забороняється недобросовісна реклама. Основними державними органами, які контролюють ситуацію на рекламному ринку України, є: Антимонопольний комітет, Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення, центральний орган виконавчої влади у сфері захисту прав споживачів. Відповідно ці органи можуть звертатися до суду з позовами про заборону відповідної реклами та її публічне спростування. Особи, винні у порушенні законодавства про рекламу (як рекламодавці, так і виробники реклами), несуть дисциплінарну, цивільно-правову, адміністративну та кримінальну відповідальність.

В Україні має місце таке негативне явище, як фіктивне банкрутство, у тому числі державних підприємств. Одна з причин цього - бажання керівників уникнути відповідальності за неефективне господарювання. А ряд підприємств керівництвом спеціально доводиться до банкрутства, щоб потім через підставних осіб викупити його за безцінь, оскільки майно підприємства-банкрута продається дуже дешево (щоб швидше розпродати, інколи за 5-10% вартості). Відповідно, у Кримінальному кодексі (стаття 218) передбачена кримінальна відповідальність за подібні дії.

Значні проблеми в українських державних підприємств можуть виникнути у відносинах із відокремленими підрозділами іноземних компаній, до яких належать представництва і філіали. Вони не завжди наділені правом

самостійної участі в арбітражу. Українські господарські суди не мають права приймати до розгляду позови до відповідачів, які не мають реєстрації в Україні, крім тих випадків, які врегульовані міжнародними угодами. Знаючи це, деякі іноземці (та й українці) інколи реєструють фірму за межами України, а потім відкривають у нашій країні філіали, за допомогою яких обдурюють українських підприємців. У цілому, щоб не потрапити в подібні ситуації, українським підприємцям необхідно знати процедури та комерційне право іноземних держав, з фірмами яких вони хочуть мати справи.

Законом, ініційованим народними депутатами-промисловцями і підприємцями, для боротьби із незаконним поглинанням підприємств, передбачено відносити віднести справи, що виникають з корпоративних відносин у спорах між господарським товариством та його учасником, а також між учасниками (засновниками, акціонерами) господарських товариств, що пов'язані із створенням, діяльністю, управлінням та припиненням діяльності цього товариства, до підвідомчості господарських судів. Було передбачено, що такі справи розглядатимуться господарським судом за місцезнаходженням господарського товариства згідно з Єдиним державним реєстром юридичних осіб та фізичних, осіб-підприємців, а не в будь-якому суді країни, як це було раніше, що сприяло рейдерству.

Досить складною проблемою для українських підприємств (як державних, так і приватних) може стати запровадження в ЄС вуглецевих обмежень для іноземних експортерів до Євросоюзу, у тому числі для українських підприємств (так звана програма CBAM). Так, 19.01.2023 р. відбувся перший в цьому році круглий стіл щодо CBAM, організований ERCST у Брюсселі. Під час заходу було зазначено, що основною метою на 2023 р. для ЄС є заохочення для торгових партнерів цієї організації відчутти переваги за впровадження ринку торгівлі парниковими квотами (ETS), зокрема Україною. З цього стає зрозуміло, що будь-яких послаблень щодо застосування механізму CBAM для нашої країни не передбачається. На думку багатьох українських експертів, це зробити у нас буде дуже важко, враховуючи війну Росії проти України, яка буде продовжуватися й в 2023 р. Вартість CBAM-сертифікату, який доведеться купувати українським експортерам, буде розраховуватися в ЄС щотижня на основі середніх цін на парникові квоти в рамках європейської ETS. За довоєнними розрахунками Київської школи економіки, додаткове навантаження на український експорт товарів вже в у 2026 р. (коли почне працювати механізм CBAM) оцінювалося в 361 млн євро. Сфера застосування CBAM включатиме: виробництва заліза та сталі, цементу, добрив, алюмінію, електрики та водню, а також деякі прекурсори, зокрема, агломеровані залізні

руди, феромарганець, ферохром, феронікель, каолін та інші каолінові глини, виробу із заліза і сталі.

В країнах ЄС зараз починається використовуватися такий новий екологічний фінансовий інструмент як гарантії походження, який треба взяти до уваги в Україні. Він дозволяє споживачам відстежувати походження енергії та робити свідомий вибір сталого розвитку. Гарантії походження – це ринковий інструмент, а завдяки єдиному Європейському ринку та Асоціації органів емітентів (AIB) цей інструмент може торгуватися за межами країни походження. Використання гарантій походження дозволить європейським бізнесам підтверджувати використання чистої енергії, й таким чином відповідати нормам ЄС щодо кліматичної декарбонізації. Загалом, ринок гарантій походження зростає щороку на 10 %. Середня ціна гарантій походження станом на 28.01. 2023 р. становила 7,3 євро за 1 МВт/год. Водночас, станом на сьогодні європейське законодавство не дозволяє обіг українських гарантій походження в межах ЄС, оскільки у нас не прийняті відповідні законодавчі акти, які б відповідали нормам Європейського Союзу. У той же час потенціал України щодо видачі подібних гарантій є значним. Так, у 2022 р. обсяг енергії, на який потенційно можна було б видати гарантії походження електроенергії, виробленої з відновних джерел, склав 19,2 ТВт/год. У 2030 р. цей обсяг енергії в Україні може зрости у два рази та скласти 44,2 ТВт/год. Поряд з виробництвом так званого «зеленого» водню для ЄС та використання гарантій походження дали б українському бізнесу значні додаткові фінансові ресурси для розвитку відновної енергетики. Поки ж українські банки, зокрема й державні, неохоче кредитують бізнес, оскільки існують великі ризики у його діяльності.

Ситуація у фінансовому стані державних банків також неоднозначна. За даними НБУ, «Укргазбанк» за січень-листопад 2022 р. отримав 3,75 млрд грн збитків. Натомість, у 2019-2021 рр. банк спрацював із прибутком: у 2019 р. він склав 1,3 млрд грн, в 2020 р. – 0,4 млрд грн, в 2021 р. – 3,8 млрд грн. Крім того, 25.01.2021 р. «Укргазбанк» уклав угоду з про конвертаційний кредит з Міжнародною фінансовою корпорацією (IFC). Вона запланувала надати п'ятирічний кредит у розмірі 30 млн євро, який IFC може конвертувати у частку до 20 % в капіталі банку. «Ощадбанк» в 2022 р. отримав 690 млн грн чистого прибутку, а в 2021 р. – 1, 56 млрд грн прибутку. «Приватбанк» в 2022 р. отримав 30,25 млрд грн чистого прибутку, в 2021 р. – 35,1 млрд грн, а в 2020 р. – 24,3 млрд грн. За даними НБУ, чотири державні банки у січні – листопаді 2022 р. отримали 12,92 чистого прибутку. Значні прибутки державним банкам насамперед приносять доходи від купівлі депозитних сертифікатів НБУ. Натомість, банківська система України зараз майже не кредитує бізнес,

зокрема, проєкти з відновної енергетики, в силу різних причин, однією з яких є ризик з неповернення таких кредитів в умовах війни з Росією. Крім того, частина українських банків втратила значні активи внаслідок окупацією Росією Криму, частини Донбасу та окремих районів Півдня України. Так, на початку лютого 2023 р. незаконна влада Криму «націоналізувала» 500 об'єктів нерухомості, які належать українським фізичним та юридичним особам. До переліку націоналізованих об'єктів, що належать до різних підприємств і банків, туристичної та спортивної інфраструктури, увійшли, зокрема, такі: житлові, нежитлові приміщення та земельні ділянки таких українських банків, як: «Фінанси та кредит», «УкрСиббанк», «Імексбанк», «Піреусбанк», «Укрексімбанк» та інших; пансіонати «Севастополь», «Гірське сонце», «Гірник», «Сонячний», «Світло шахтаря», які належать підприємствам Р. Ахметова; Центр водного спорту у Партеніті, який належить І. Коломойському тощо. Тим не менше, ряд державних українських банків при підтримці держави судиться з російською владою за вкрадені у них активи на тимчасово окупованих територіях, хоча ці процеси можуть тягнутися роками. Так, тільки в кінці 2022 р. Верховний суд Франції присудив Ощадбанку 1,1 млрд дол у багаторічному спорі проти РФ. Рішення суду стосується захоплення Росією активів цього банку в окупованому Криму у 2014 р., а судовий процес почався в 2015 р.

І. Коломойський і Г. Боголюбов та пов'язані з ними особи постійно судяться з державним Приватбанком щодо незаконної, на їх думку, націоналізації останнього в 2016 р. Так, в 2022 р. І Коломойський, Г. Боголюбов та І. Палиця програли справу проти Приватбанку в Стокгольмському арбітражному суді щодо незаконної, як вони вважають, націоналізації цього банку, на суму більше 5 млрд дол США. Поки державі вдається відстояти її законність, але І. Коломойського та пов'язаних з ним осіб це не зупиняє. Вони ведуть проти Української держави десятки судових процесів. Подібні судові процеси проти України ведуть й інші найбагатші люди нашої країни, банки яких українська влада вивела з ринку за недоліки у їх роботі. Позитивом стало те, що 31.01.2023 р. Високий Суд Лондона за клопотанням Приватбанку постановив фактично розширити можливості для всесвітнього арешту активів І. Коломойського та Г. Боголюбова. Рішення стосується справи, в рамках якої Приватбанк прагне повернути виведені напередодні націоналізації кошти з банку і погасити невиконані зобов'язання банку щодо рефінансування. Детективна агенція Kroll за підсумками аудиту підтвердила, що Приватбанк до націоналізації в 2016 р. був об'єктом масштабних шахрайських схем, що призвело до збитків на суму 5,5 млрд дол США. Суд Лондона надав Приватбанку право отримувати судові накази про арешт активів І.

Коломойського та Г. Боголюбова за кордоном та вимагати від відповідачів надавати подальшу інформацію щодо розкриття активів. В результаті подальших засідань суду з'явилася інформація про активи колишніх акціонерів банку, про які раніше не було відомо. Останнє рішення Високого Суду Лондона дозволяє накладати на ці активи нові арешти.

Суттєві розкрадання виявлені й в державному банку «Укргазбанк». На початку лютого 2023 р. детективи НАБУ за процесуального керівництва САП повідомили про підозру 10 учасникам організованої групи, очолюваної колишнім головою правління АБ «Укргазбанк», яка незаконно вивела з цієї фінансової установи 206 млн грн. За версією слідства, працівники банку саме з цими підозрюваними особами, які нібито були «агентами» банку та залучали до нього великих клієнтів, забезпечили укладення договорів для отримання від банку «винагороди». Слідством встановлено, що впродовж 2014-2019 рр. за цією схемою таким агентам безпідставно було нараховано грошових коштів на суму понад 206 млн грн.

17.3. Приватизація підприємств та установ публічного сектору та її можливі наслідки для публічних фінансів.

У березні 1992 р. Верховна Рада України прийняла «Основи національної економічної політики України», які передбачали, крім всього іншого, роздержавлення і приватизацію. Згідно з прийнятим Законом «Про приватизацію майна державних підприємств» та іншими нормативними документами в Україні було створено 300 асоціацій, 75 концернів, корпорацій і консорціумів, 18 акціонерних товариств. В Україні було зареєстровано понад 30 тис. малих підприємств і майже стільки саме кооперативів із загальною чисельністю зайнятих у них осіб — 670 тис., а 114 підприємств передано в оренду трудовим колективам. Усе це призвело до дезорганізації керівництва промисловістю, що поряд з некомпетентністю та корумпованістю управлінського апарату не сприяло підвищенню рівня життя населення.

У наступні роки ефективність частини приватизованих підприємств почала покращуватися. Позитивним наслідком приватизації державної власності стало створення й підприємницького сектора в Україні. Зараз державний сектор України нараховує трохи більше 1 тисячі підприємств, частина з яких піде на приватизацію в 2022 р. Загалом, до приватизації державного сектора та його роздержавлення є багато питань, оскільки вона була проведена з багатьма порушеннями та породила надмірну нерівність в суспільстві. Крім того, від приватизації підприємств державного сектора Українська держава не отримала запланованих коштів, оскільки підприємства

за допомогою різних схем продавались новим власникам набагато дешевше реальної вартості. За розрахунками експертів, їх реальна вартість була занижена в 4-100 разів.

Проведена в Україні приватизація державної власності не задовольняє переважну більшість громадян, оскільки при її проведенні було допущено багато правопорушень, а основна маса громадян нашої країни від неї мало що отримала. Про масштаби зловживань у сфері приватизації, зокрема, свідчить той факт, що з порушенням законодавства було приватизовано близько 200 стратегічних об'єктів, а рівень заниження вартості об'єктів приватизації, за оцінками зарубіжних експертів, сягав від 4 до 100 разів. До сьогодні існують й тіньові схеми прихованої приватизації. Поширеною її схемою є управління фінансовими потоками державного підприємства без оформлення прав власності. Вона полягає в тому, що кредитор підприємства може монопольно купляти продукцію державного підприємства-боржника та поставляти йому обладнання, напівфабрикати та сировину. Таким чином, фактично, кредитор фактично заволодівав підприємством без оформлення прав власності. За оцінками експертів, подібна схема використовувалася майже на всіх приватизованих підприємствах. Хоча були передбачені заходи покарання за незаконну приватизацію, але вони не були належним чином застосовані.

Питання приватизації регулюються рядом Кодексів України, в тому числі й Кримінальним кодексом. Так, згідно із статтею 233 цього кодексу, приватизація державного, комунального майна шляхом заниження його вартості через визначення її у спосіб, не передбачений законом, або використання підроблених приватизаційних документів, а також сама приватизація майна, яке не підлягає приватизації згідно з законом, або приватизація неправомочною особою караються позбавленням волі на строк від трьох до п'яти років. Подібні діяння, якщо вони призвели до незаконної приватизації майна державної чи комунальної власності у великих розмірах або вчинені групою осіб за попередньою змовою, караються позбавленням волі на строк від п'яти до дванадцяти років з конфіскацією майна або без такої. Правда, треба підкреслити, що історія незалежної України прикладів подібного покарання майже не знає. Учасники приватизаційного процесу могли бути покарані й за незаконні дії щодо приватизаційних паперів (стаття 234). Відповідно до неї, продаж або інша незаконна передача приватизаційних паперів особою, яка не є власником цих документів, їх купівля або розміщення та інші операції з приватизаційними документами без належного дозволу, караються штрафом від 100 до 500 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, або виправними роботами на строк до двох років, або обмеженням волі на той самий строк. Ті самі дії, вчинені повторно, або особою, раніше

судимою за один зі злочинів, пов'язаних із приватизацією, або організованою групою, або з використанням службового становища, караються позбавленням волі на строк від двох до п'яти років. Викрадення приватизаційних паперів карається позбавленням волі на строк від трьох до семи років.

Війна Росії проти України зупинила процеси приватизації у нашій країні. Але починаючи з 19 серпня 2022 р., коли було перезапущено малу приватизацію через Prozorro. Продажі було проведено 220 приватизаційних аукціонів, що повинно було дати до Зведеного бюджету України 1,5 млрд грн.

17.4. Реприватизація та її можливий вплив на стан публічних фінансів України

Відсутність належного покарання за незаконну приватизацію державних підприємств в Україні у 90-х роках ХХ ст. призвело до збагачення тільки невеликої групи людей, які тоді знаходилися при владі, та наближених до них осіб. Тому багато з українських громадян та деякі політичні партії виступають за реприватизацію цих підприємств, тобто за примусове повернення цих підприємств у власність держави, хоча це може призвести до зниження фінансово-економічної безпеки цих підприємств та держави загалом. Підставою для подібних дій з боку держави є той факт, що багато приватних власників приватизованих підприємств не виконали взяті на себе інвестиційні зобов'язання з їх переобладнання. Тому, як вважають багато експертів, держава повинна примусити власників приватизованих підприємств виконати свої інвестиційні зобов'язання. Крім того, якщо підприємства були викуплені за дуже заниженими цінами (і це доведено судом), то держава може поставити питання про певну доплату їх нинішніх чи майбутніх власників за викуплений об'єкт приватизації (прикладом може бути реприватизація «Криворіжсталі», коли перші власники купили цей об'єкт за 5 млрд грн, а після реприватизації держава його продала іншому власнику за 20 млрд грн.). В цьому плані показовим є досвід Великої Британії, у якій був застосований наступний варіант доплати за приватизовані за заниженими цінами державні об'єкти. Фахівці підрахували суму, яку втратила держава перед приватизацією відповідного підприємства протягом певного періоду, коли йшла підготовка до його приватизації (підприємство у цей період різко втрачало прибутковість та ставало збитковим, щоб його продали як можна дешевше), а також вирахували суму надприбутків, яку приватизоване підприємство дало новому власнику після приватизації. Відповідно, ці суми були додані, а власники змушені були їх повернути протягом певного часу, щоб підприємство не збанкрутувало і не зросло безробіття. Такий варіант реприватизації влаштував як суспільство, так і власників підприємств, та не призвів до загострення фінансово-економічної

безпеки у Великій Британії. В Україні подібний варіант реприватизації буде реалізувати дуже важко, якщо взагалі можливо. Справа полягає у тому, що більшість приватизованих підприємств вже не раз змінили власників. Крім того, згідно українського законодавства подібні позови до суду українська держава повинна була подавати не пізніше трьох років після приватизації того чи іншого підприємства. Надія тільки на те, що власники приватизованих підприємств у добровільному порядку компенсують недоотриманий прибуток державі, хоча цей варіант є мало ймовірним.

У Польщі пішли іншим шляхом. При владі партії Право і Справедливість (2015-2023 рр.) держава стала викупувати раніше приватизовані окремі державні стратегічні підприємства у нових власників (насамперед ті, які неналежним чином функціонували), щоб забезпечити фінансово-економічну безпеку країни. Цей варіант підходить й для України, оскільки він забезпечує стабільність фінансово-економічної ситуації в країні. Водночас, реприватизація у нашій країні такого великого підприємства, як «Укртелеком», викликала заперечення в абсолютній більшості експертів, оскільки держава буде змушена повернути 10 млрд грн колишньому власнику та заплатити борги за це підприємство. Загалом, державі прийдеться витратити за реприватизацію «Укртелекому» більше 30 млрд грн, що робить її здійснення фінансово та соціально необґрунтованою.

Війна Росії проти України в 2022-2023 рр. призвела до конфіскації активів держави-агресора, націоналізації ряду українських підприємств та арешту активів колаборантів та інших подібних осіб. Так, 06.11.2022 р. корпоративні права «Укрнафти», «Укртатнафти», «Мотор Січі», «АвтоКрАЗу» та «Запоріжтрансформатора» (ЗТР) було примусово вилучено для потреб держави та передано Міністерству оборони України. Вилучення було здійснено відповідно до Закону України «Про передачу, примусове відчуження або вилучення майна в умовах воєнного або воєнного стану», який зобов'язує державу повернути вилучені активи власникам або надати їм справедливую компенсацію після закінчення воєнного стану. Проблема полягає в тому, що більшість з цих підприємств є збитковими і державі прийдеться їх докапіталізувати, а потім повернути колишнім власникам. Останні, насамперед І. Коломойський, можуть, як зауважують провідні українські експерти, отримати від подібного вилучення значний прибуток, оскільки частина з названих підприємств прямо чи опосередковано пов'язані з ним та його оточенням. Тобто, влада в черговий раз допомагає подібним бізнесменам зберегти свої капітали за рахунок бюджету. Водночас, І Коломойський не може виїхати з України, оскільки всі інші країни зразу віддадуть його правосуддю США, де проти нього та пов'язаних з ним осіб давно ведеться слідство щодо

відмивання «брудних» грошей, виведених з «Приватбанку» через його філію на Кіпрі до 2016 р. Певним позитивом стало те, що українська влада в кінці 2022 р. позбавила І. Коломойського українського громадянства, що теоретично може прискорити його видачу до США. Іншою проблемою щодо вилучення та конфіскації активів є непрозора діяльність АРМА з їх управління. Ряд колишніх керівників, які причетні до розкрадання державних коштів цієї організації на сотні мільйонів грн, вже знаходяться за межами нашої країни, що в експертів викликає підозру у їх взаємозв'язках з представниками влади, які дали їм можливість покинути нашу країну до арешту.

Контрольні запитання

1. В чому полягає фінансово-економічна безпека державного підприємств в Україні ?
2. Чому підприємства України недостатньо виділяють коштів на утримання служб безпеки ? До чого це зможе призвести в майбутньому ?
3. В чому полягає державний захист фінансів державних підприємств та державних банків?
4. В чому полягають недоліки проведення приватизації в Україні ?
5. Чи потрібно в Україні проводити реприватизацію?
6. Що, на ваш погляд, треба зробити сьогодні, щоб зменшити ризики у діяльності державних підприємств України?

ТЕСТИ

1. Вставте відповідні дані. Коефіцієнт фінансової незалежності підприємства повинен бути більше
 - а) 0,6;
 - б) 0,5;
 - в) 0,4;
 - г) 0,3.

2. Вставте відповідні дані. Коефіцієнт прибутковості підприємства повинен перевищувати _____ .
 - а) 6,2 %;
 - б) 8,2 %;
 - в) 10,2;
 - г) 12,2.

3. Зловживанням монопольним становищем на ринку насамперед визнається:
 - а) встановлення таких цін чи інших умов придбання або реалізації товару, які неможливо було б встановити за умов існування значної конкуренції на ринку;

- б) застосування різних цін чи різних інших умов до рівнозначних угод із суб'єктами господарювання, продавцями чи покупцями без об'єктивно виправданих на те причин;
- в) обумовлення укладання угод прийняттям суб'єктом господарювання додаткових зобов'язань, які за своєю природою не стосуються предмета договору;
- г) всі відповіді правильні

4. Вставте пропущену дату. Війна Росії проти України зупинила процеси приватизації у нашій країні. Але починаючи з _____ було перезапущено малу приватизацію через Prozorro.

- а) 27 лютого 2022 р.;
- б) 19 серпня 2022 р.;
- в) 01 вересня 2022 р.;
- г) 01 лютого 2023 р.

5. Вставте пропущене слово. Підставою для _____ з боку держави є той факт, що багато приватних власників приватизованих підприємств не виконали взяті на себе інвестиційні зобов'язання з їх переобладнання.

- а) приватизації;
- б) реприватизації;
- в) націоналізації;
- г) всі відповіді неправильні.

6. Вставте пропущене слово. Реприватизація підприємств – це _____ повернення раніше приватизованих державних підприємств у власність держави.

- а) добровільне;
- б) примусове;
- в) фінансове;
- г) всі відповіді неправильні.

ТЕМА 18. ПРОБЛЕМИ ВИКОРИСТАННЯ ДЕРЖАВНОГО КРЕДИТУ ТА УПРАВЛІННЯ ДЕРЖАВНИМ БОРГОМ УКРАЇНИ

18.1. Економічна сутність державного кредиту

18.2. Державний борг України, його структура

18.3. Управління державним боргом та його обслуговування

18.4. Проблеми і шляхи удосконалення управління й обслуговування державного зовнішнього боргу України

Контрольні запитання

Тести

18. 1. Економічна сутність державного кредиту

Держава для фінансування своїх потреб може мобілізувати фінансові ресурси у формі державного кредиту. Політиками при владі це робиться тоді, коли у держави не вистачає грошей на виконання своїх спеціальних зобов'язань, що веде до зростання бюджетного дефіциту. За своєю економічною сутністю державний кредит — це форма вторинного перерозподілу валового внутрішнього продукту. Його джерелом є вільні кошти населення, підприємств і організацій. Використання державного кредиту є цілком виправданою формою мобілізації коштів у розпорядження держави. Їх доцільність при покритті дефіциту бюджету зумовлена тим, що це має значно менші негативні наслідки для фінансового становища / держави, ніж покриття дефіциту за допомогою грошової емісії. Але треба пам'ятати, що національний кредит через певний час треба повертати. І досить часто ці кошти в Україні змушена повертати інша влада ніж їх позичала. Державний кредит буває внутрішнім і зовнішнім. У сфері міжнародних економічних відносин держава виступає в ролі як кредитора так і позичальника. Україна як правило виступає у формі позичальника.

Існування державного кредиту призводить до появи державного боргу. Сума його складається з усіх випущених і не погашених боргових зобов'язань держави (як внутрішніх, так і зовнішніх), включаючи гарантії, видані за кредитами іноземним позичальникам, місцевим органам влади, державним підприємствам. В Україні досить часто такі гарантії надаються тим підприємствам, представники яких знаходяться при владі, хоча досить часто ці кредити не повертаються і держава змушена з бюджету (за рахунок всіх платників податків) покривати борги перед іноземними кредиторами цих підприємств. Державний борг гарантується всім майном, що перебуває у загальнодержавній власності. Якщо Україна не зможе розплатися за своїми боргам, її може очікувати дефолт. Подібне могло статися на рубежі ХХ і ХХІ століття. Призначення В. Ющенка Прем'єр-міністром України дозволило

Україні уникнути дефолту, оскільки кредитори погодилися пролонгувати виплати по боргам на більший термін.

Внутрішній державний кредит може мати товарну і грошову форму. Товарну форму використовують при розладнанні грошової системи. Але, як правило, державний кредит в Україні виступає в грошовій формі, а саме: державні позики, вклади населення в ощадних банках, використання державного кредитного фонду, грошові лотереї.

Найпоширенішою формою державного кредиту в Україні є позики. За допомогою їх мобілізуються вільні кошти юридичних і фізичних осіб для фінансування потреб держави. Держава випускає і розповсюджує цінні папери, як правило, облігації. Вони мають номінальну вартість, за якою продаються і гасяться. Виходячи з номінальної вартості облігацій виплачуються проценти. Державні позики можуть випускатися центральним урядом і місцевими органами і розповсюджуватись тільки серед населення або тільки серед юридичних осіб. Залежно від способу виплати доходу позики поділяють на процентні, виграшні, процентно-виграшні, безпроцентні, безпрограшні.

За процентними позиками власники облігацій одержують твердий дохід у формі процента від номінальної вартості облігації. При виграшних позиках весь дохід власники облігацій і одержують у формі виграшу. Дохід виплачується не за всіма облігаціями, а лише за тими, на які випав виграш. Безпрограшні позики випускаються з умовою, що протягом строку дії позики виграшними будуть всі облігації. Безпроцентні позики не передбачають виплати доходу, але гарантують одержання товару.

До державного кредиту належить також міждержавний кредит, коли одні держави виступають кредиторами, а інші – позичальниками. Він надається на умовах строковості, платності та поворотності. Величину одержаних зовнішніх позик і нарахованих процентів включають до державного боргу.

Зовнішні позики надаються за рахунок бюджетних коштів або спеціальних урядових фондів. Державні зовнішні позики можуть надаватися в грошовій або товарній формі. Вони бувають середньо- і довгостроковими. Грошові позики надаються у валюті країни-кредитора або у вільно конвертованій валюті.

У сучасних умовах кредиторами держави можуть бути міжнародні фінансові інститути. До їх числа належать Світовий банк, Міжнародний валютний фонд, Європейський банк реконструкції та розвитку тощо. Досить часто позики цих організацій надавалися не тільки під економічні, а й під певні політичні зобов'язання України. Тому до отримання іноземних позик політикам нашої держави треба підходити дуже обережно, особливо це стосується пільгових позичок. Позики міжнародних фінансових інститутів є формою

існування та функціонування іноземного капіталу, і для країни-позичальника заборгованість перед ними становить державний борг.

У 2022 р. Уряд України отримав 31,1 млрд дол США зовнішнього фінансування, в тому числі 14,3 млрд дол США у вигляді грантів. У 2023 р. очікується отримання нашою країною 37 млрд дол США, в тому числі 18 млрд дол США грантів, 18 млрд євро кредиту від ЄС, 2 млрд дол США від Світового банку. Фінансування України з боку США в 2023 р. заплановане у сумі 1,1 млрд дол. в місяць. Воно надходитиме нашій країні через механізм Світового банку у вигляді грантів. Але ці кошти можна витратити лише на соціальні потреби.

Надання ЄС пільгового кредиту України на 2023 рік в розмірі 18 млрд євро вимагає виконання нашою країною ряд реформ. Наша країна у 2023 р. мусить виконати 20 пунктів Меморандуму з ЄС, які поділено на 4 блоки: «Верховенство права», «Енергетика», «Структурні реформи та ефективне врядування», «Макрофінансова стабільність». Термін позики від ЄС складає 35 років. Причому у найближчі 10 років Україна не повинна сплачувати цей борг. Крім того, наша країна не платитиме відсотки та інші платежі за обслуговування цього кредиту. Подібне вже застосовувалося для України з боку ЄС, оскільки за борг перед Євросоюзом в розмірі 6 млрд євро наша країна не сплачує цій організації відсотки. 3 млрд євро з вказаного кредиту ЄС Україна вже отримала в середині січня 2023 р., а наступні 15 млрд євро (4,5 млрд євро на квартал) наша країна отримуватиме за виконання взятих на себе зобов'язань, вказаних у Меморандумі з ЄС. Інакше Євросоюз припинить надання пільг зі сплати відсотків за цим кредитом.

Конгрес США створив спеціальну комісію щодо боротьби з розкраданням американської допомоги Україні, оскільки у березні-квітні 2022 р. Конгрес США ухвалив чотири екстрені заходи додаткового фінансування для України на загальну суму понад 113, 4 млрд дол США. Ця робота вже ведеться за допомогою кримінальних слідчих, як власних американських, так і залучених фахівців правоохоронних органів США та Європи. Для подальших дій створено Міжвідомчу робочу групу з нагляду в Україні, яка складається з представників офісів трьох генеральних інспекторів (Міноборони, Держдепартаменту та USAID), а також інших генеральних інспекторів наглядових організацій в усьому уряді США. Спільний підхід буде реалізовуватися спеціальними командами досвідчених професіоналів з нагляду, що дасть можливість здійснювати комплексний моніторинг за використанням допомоги США нашій країні.

Досить дискусійною проблемою в Україні є співпраця нашої країни з МВФ, оскільки ця організація вимагає проведення не завжди популярних

фінансових та інших реформ з метою скорочення державного боргу України. Крім того, борг перед МВФ неможливо списати, призупинити чи реструктурувати. Тому у 2022 р. Українська держава його рефінансувала: тобто, майже всю суму боргу, що нашій країні переказував МВФ, Україна повернула назад у вигляді виплат за попередніми кредитами. Так, для отримання пільгових кредитів від МВФ у 2023 р. та наступних роках наша країна взяла на себе ряд зобов'язань перед цією міжнародною організацією, які закріплені у відповідному меморандумі співпраці України з МВФ. Зокрема, наша країна планує розробити план дій із запобігання та погашення заборгованості протягом виконання бюджету на 2023 р. та наступні роки; зареєструвати у Верховній Раді України три закони щодо збільшення податкових надходжень, серед яких: 1) закон про скасування мораторію на податкові перевірки; 2) закон про скасування спрощеної системи оподаткування зі сплатою 2 % від доходу; 3) закон щодо забезпечення ефективного використання РРО та відновлення відповідальності за порушення у цій сфері. Відповідні закони повинні запрацювати з 01.07.2023 р. Крім того, цей меморандум містить низку зобов'язань України щодо збільшення податкових надходжень, зменшення емісійного фінансування бюджету з боку НБУ, підвищення привабливості ОВДП, а також покращення державного управління та прозорості державних інституцій та ряд інших. Загалом, співпраця України з МВФ дозволяє отримати значні обсяги кредитів під дуже низькі відсотки та на тривалий термін. Крім того, надання кредитів МВФ будь-якій країні свідчить про можливість співпрацювати з нею кредиторів з інших країн. Загалом, у 2023 р. очікується кредит від МВФ в розмірі понад 10 млрд дол плюс допомога від окремих країн, насамперед від Канади. Загалом, сума кредиту МВФ Україні на найближчі 3-4 роки планується в розмірі 16 млрд дол США, зокрема в квітні 2023 р. наша країна може отримати від МВФ першу виплату в сумі від 5 до 7 млрд дол США. Водночас, кошти які будуть надходити від МВФ до України в 2023 р., будуть надаватися на менш вигідних умовах, ніж від інших українських партнерів. Зокрема, за стандартною програмою МВФ Україна буде сплачувати 5-6 % річних на рік і повинна буде повернути його протягом 3-5 років. Перед наданням вказаного кредиту керівництво МВФ ухвалило моніторингову програму, виконання якої дасть можливість Україні отримати вказаний кредит.

Все це дає надію на досягнення фінансової стабілізації в Україні в 2023 р., не дивлячись на продовження війни Росії проти України. Тим більше, що Росію в 2023 р. чекає значний спад виробництва ВВП, який, за оцінками міжнародних експертів, складе 8 % (в 2022 р. спад склав 3,1 % ВВП), різке зменшення доходів від експорту нафти та газу (наполовину у порівнянні з найкращим у

цьому плані 2022 р.: з 340 млрд дол до 160 млрд дол), різке зростання витрат на збройні сили, чисельність яких В. Путін хоче довести до 1,5 млн осіб, але для цього у Росії, за твердженням військових експертів, не вистачає ні сучасної зброї, ні інших ресурсів. Тому вона буде активно залучати зброю та боєприпаси з таких країн-терористів, як КНДР, Іран, Сирія, а також активно використовувати потенціал військово-промислового комплексу Білорусі. Треба враховувати й той факт, що з 643 млрд дол США валютних резервів Росія зберегла доступ лише до 261 млрд дол США. Водночас Міністерство фінансів РФ вже в 2022 р. було змушено використовувати кошти Фонду національного багатства та дивіденди «Газпрому» для покриття дефіциту бюджету. За оцінками експертів, Росія понесла б ще більші втрати та, можливо, зупинила війну проти України, якщо б провідні країни світу знизили верхню межу на російську нафту з 60 доларів за барель до 35 доларів за барель. Це могло б суттєво зменшити поставки нафти до таких країн, як Китай, Індія та Туреччина, до яких вже в 2022 р. Росія поставляла її з суттєвими знижками (до 35 дол за барель) за ціною менше 50 дол за барель.

Не дивлячись на те, що до війни Росії проти України ми займали непогані місця у міжнародному рейтингу бюджетної прозорості (у 2017 р. – 39 місце серед 115 країн, а в 2019 р. – 26 місце серед 117 країн) нашій країні треба ще багато зробити для оптимізації бюджетних витрат і, відповідно, державного боргу. Насамперед треба підвищити рівень прозорості щодо використання бюджетних коштів на всіх рівнях управління, покращити інформованість суспільства про фінансові ресурси держави, про обґрунтованість публічних видатків та їх ефективність тощо. Під час війни Росії проти України ці проблеми ще більше загострилися, оскільки прозорість публічних витрат суттєво зменшилася в силу об'єктивних причин (війна), а також через зменшення контролю суспільства за багатьма видами публічних витрат, про які багато владних структур повинні були б інформувати суспільство, але не роблять цього, використовуючи війну як спосіб незаконного збагачення. Як свідчить історія, всі війни вели до збагачення за рахунок держави невеликої групи осіб, допущених до військових закупівель. Тому в Україні необхідно максимально використовувати удосконалений механізм публічних закупівель навіть під час війни (з невеликими винятками), а не обмежувати їх. Крім того, треба посилювати суспільний контроль за всіма видами публічних витрат на всіх рівнях.

18.2. Державний борг України, його структура.

Державний борг – це сукупність усіх боргових зобов'язань держави перед своїми кредиторами. Величина державного боргу, динаміка й темпи його зміни відображають стан економіки і фінансів держави, ефективність функціонування державних структур. До кінця ХХ століття національний борг нашої країни збільшувався, а на початку ХХІ століття ситуація відносно стабілізувалася. Водночас, в 2014-2015 рр. він знову зріс, що було пов'язано із захопленням Росією частини України. Аналіз показників державного боргу України засвідчив значне його зростання з 2014 р., що можна пояснити агресією Росії проти України в цьому році, захопленням Автономної Республіки Крим та частини Донбасу. Якщо в 2013 р. державний борг становив 40,15 % ВВП, то в 2014 р. він зріс до 70,26 %, а в 2016 р. він перевищив 80 %. Проте в 2017 р. його вдалося зменшити до 71,8 %, а в 2018 р. державний борг склав 60,9 % ВВП. На кінець 2021 р. рівень державного боргу України становив 53 % від ВВП. На 2022 р. його рівень повинен був скласти 51 %, але військова агресія Росії проти України в лютому 2022 р. призвела до його значного зростання у зв'язку з необхідністю додаткового фінансування Збройних сил України та відновлення інфраструктури країни. Для фінансування державного боргу нашої країни були випущені військові облігації внутрішньої державної позики. На початку березня 2022 р. був проведений перший аукціон з продажу цих облігацій, на якому було залучено 8 млрд грн для фінансування потреб армії. У відповідності з прогнозами уряду, у 2023 р. державний борг може зрости до 106 % від ВВП.

Економічна суть державного боргу виявляється через такі дві його функції: 1) фіскальну – залучення державою необхідних коштів для фінансування бюджетних видатків; 2) регулюючу – коригування обсягу грошової маси через купівлю-продаж цінних паперів національним банком країни. Державні запозичення, на думку д. е. н. А.І. Крисоватого, в Україні треба використовувати лише для капіталовкладень у розвиток економіки. Залучення позик з будь-якою іншою метою не тільки не даватиме імпульсу для поживлення економічних процесів, а й виступатиме стримувальним чинником зростання ВВП надалі. На жаль. Цю закономірність політики України не завжди враховують, що веде до використання державних запозичень на вирішення соціальних проблем, що ще збільшує національний борг. У Німеччині та ряді інших країн ЄС існує наступне правило державних запозичень: вони повинні братися тільки на інвестування у ті проєкти, які призведуть до зростання ВВП країни та дадуть можливість отримати прибуток, щоб розрахуватися з боргом.

Державний борг України складається з двох частин залежно від сфери розміщення: внутрішнього боргу і зовнішнього. В Україні у 1992 році прийнято Закон "Про державний внутрішній борг України", яким визначено, що державним внутрішнім боргом України є строкові боргові зобов'язання уряду України у грошовій формі. Державний внутрішній борг гарантується всім майном, що перебуває у загальнодержавній власності. До складу державного внутрішнього боргу України входять позики уряду і позики, здійснені за безумовної гарантії уряду для забезпечення фінансування загальнодержавних потреб. Державний внутрішній борг України складається з заборгованості минулих років та заборгованості, що виникає знову за борговими зобов'язаннями уряду. Дуже складною політичною проблемою є визнання заборгованості перед населенням Ощадбанку СРСР і Держстраху СРСР, (який станом на 1.01.1992 р. склав 130 млрд. гривень) в якості державного боргу. Одночасна виплата такої суми боргу населенню призведе до гіперінфляції в Україні. Тому треба шукати і не грошові способи повернення заощаджень населенню нашої країни. Державний зовнішній борг — це боргові зобов'язання держави перед нерезидентами щодо повернення позичених коштів (основна сума боргу) та відсотків за ними. При зростанні зовнішнього боргу країна може потрапити не тільки в економічну, але й в політичну залежність від країни-кредитора. Тому в розвинутих країнах парламенти встановлюють різні обмеження для зовнішніх запозичень уряду. Крім того, зовнішні запозичення беруть одні уряди, а віддавати будуть інші уряди, що може негативно позначитися на їх політичному майбутньому.

До державного зовнішнього боргу України належать:

- 1) заборгованість за позиками, наданими міжнародними організаціями економічного розвитку.
- 2) заборгованість за позиками, наданими іноземними органами управління.
- 3) заборгованість за позиками, наданими іноземними комерційними банками.
- 4) зовнішня заборгованість, не віднесена до інших категорій.

Залежно від отримувача кредитних ресурсів державний борг може бути прямий та умовний (гарантований). Прямий державний борг – це борг, що відображає обсяги позичених ресурсів, що надійшли у розпорядження уряду країни. Умовний (гарантований) державний борг – це зобов'язання держави як гаранта повернення ресурсів кредитору у разі неплатоспроможності позичальника Бюджетний кодекс України (ст. 12) передбачає класифікацію державного боргу за типом кредитора та типом боргового зобов'язання.

За оцінками МВФ, зовнішнє фінансування України в 2023 р. має становити щонайменше 39,5 млрд дол США. Водночас, міністр фінансів нашої країни С. Марченко вважає, що щомісячний дефіцит державного бюджету становитиме 3,5 млрд дол США, або близько 42 млрд дол США на 2023 р. Якщо не вдасться закрити цю різницю додатковими зовнішніми запозиченнями, то НБУ буде змушене провести додаткову емісію. Натомість, влада Україна обіцяла всім зарубіжним кредиторам не робити цього в 2023 р.

За розрахунками д. е. н., проф. Т. Богдан, валовий державний борг України (у % від ВВП): у 2023 р. складе 94,5 %, в 2024 р. – 94 %, в 2025 р. – 92,5 %. Внутрішній державний борг України (у % від ВВП): у 2023 р. складе 34 %, в 2024 р. – 35,7 %, в 2025 р. – 36,9 %. Зрозуміло, що на вказані обсяги державного боргу може суттєво вплинути перебіг війни Росії проти України в 2023 р., керівники якої поставили завдання своїм військам захопити в цьому році як мінімум всю територію Луганської та Донецької областей.

18.3. Управління державним боргом та його обслуговування

Управління державним боргом – це сукупність заходів держави з виплати процентних доходів кредиторам і погашення позик, зміни умов уже випущених позик, визначення умов і випуску нових позик. Проблема управління державним боргом полягає в забезпеченні платоспроможності держави, реальних джерел його погашення. Ситуація в 2015 р. в Україні в цьому плані була дуже непростюю, а ряд експертів рекомендували об'явити дефолт, щоб нашій країні списали значну частину зовнішніх боргів. Але цього нам не дозволив зробити МВФ, який має багато важелів впливу на уряд, хоча можливе списання частини його кредитів. Загалом Україні вдалося провести реструктуризацію цього боргу, хоча її умови були досить жорсткими.

При управлінні державним боргом, передусім зовнішнім боргом, треба шукати такі варіанти, які б мінімізували втрати для держави і населення. В цьому плані протилежним прикладом виступає досвід комуністичної Румунії, яка з 1985 по 1989 рр. повністю виплатила зовнішній борг (12 млрд дол), але при цьому різко впали доходи і рівень життя населення, настала криза в економіці і в політиці. Повсталий народ не тільки подолав владу комуністів, але й знищив подружжя Чаушеску, які одноосібно управляли країною, не відмовляючи собі ні в чому.

Методами управління державним боргом є: конверсія, консолідація, уніфікація, обмін за регресивним співвідношенням, відстрочка погашення, анулювання боргу, викуп боргу. Конверсія – це зміна дохідності позики. Держава найчастіше знижує розмір виплачуваних процентів за позикою. Однак

не виключається і підвищення дохідності позики. Консолідація – це зміна умов позики, пов'язана з їх строками (як у бік збільшення строку уже випущених позик, так і в бік зменшення). Можливе поєднання консолідації з конверсією. Уніфікація позики – це об'єднання кількох позик в одну. Уніфікація може проводитися разом з консолідацією, але може бути проведена і поза нею. Обмін за регресивним співвідношенням цінних паперів попередніх позик на нові проводиться з метою скорочення державного боргу. Це вкрай небажаний спосіб, оскільки він означає часткову відмову держави від своїх боргів. Відстрочка погашення – це перенесення строків виплати боргу. Вона відрізняється від консолідації тим, що під час відстрочки не лише переносяться строки погашення, а й припиняється виплата процентних доходів. Реструктуризація – це використання у комплексі повністю чи частково вище згаданих методів. Анулювання державного боргу – це заходи, внаслідок яких держава повністю відмовляється від своїх боргових зобов'язань. Останнє може призвести до дефолту, тобто до неможливості держави виконувати свої зовнішні зобов'язання. У такому випадку всі держави-кредитори можуть застосувати до країни-боржника досить жорсткі санкції. Тому дефолт є дуже рідким явищем. У 90-х роках ХХ ст. дефолт офіційно оголосив Еквадор; в 1998 р. – Росія, але вона була змушена під тиском західних кредиторів відмовитися від нього. Одним із сучасних методів управління державним боргом є викуп боргу, тобто надання державі-боржникові можливості викупити свої боргові зобов'язання на вторинному ринку цінних паперів, з дисконтом за іноземну валюту.

Згідно з українською практикою обслуговування боргу — це сплата відсотків і компенсаційних виплат за борговими зобов'язаннями (без погашення основного боргу). При отриманні зовнішніх запозичень треба пам'ятати, що їх треба буде віддавати. Не може бути так, як відбулося в Україні із заборгованістю перед населенням по вкладах в Ощадбанк СРСР станом на 1.01. 1992 р., коли наша держава фактично не визнає цю заборгованість, і, відповідно, не виділяє належні суми для компенсації знецінених вкладів. Уряду Ю. Тимошенко в 2008 р. вдалося виплатити кілька мільярдів гривень цієї заборгованості шляхом видачі суми в розмірі не більше 1000 гривень по всім вкладам, але це негативно вплинуло на стан грошового обігу в Україні, в країні зросла інфляція. В наступні роки ситуація з боргом виявилася гіршою, оскільки ніхто не міг передбачити «гібридної» війни Росії проти України та захоплення російськими військами Криму та частини Донбасу.

В 2015 р. Україні потрібно було виплатити 135 млрд. гривень державних запозичень (за курсом 15,4 грн. за дол.), понад дві третини з яких валютні, ще 42 млрд. грн. підуть кредиторам як відсотки. Такі обсяги можна лише пере

кредитувати. Однак дохідність дев'ятирічних єврооблігацій перевищувала 12 %, а дворічних становила близько 20 %, на внутрішньому ринку фінансування було ще дорожче, а обсяги обмежені. Тому кредити МВФ та фінансування міжнародних донорів були останньою надією України. МВФ у вересні 2014 р. були змодельовані різні сценарії динаміки українського боргу, відповідно до яких його пік припадав на 2016 – 2017 рр. і становив від 84 % до 134 % з середнім значенням 100 % від ВВП. Це вимагало від нової української влади швидких та ефективних реформ. Але пандемія коронавірусу в 2020-2021 рр. та війна Росії проти України, яка розпочалася в лютому 2022 р. ускладнила ситуацію з виплатою державного боргу в 2022 р. та наступних роках. За оцінками уряду, Україна витратить в 2023 р. 656,44 млрд грн на виплати за державним боргом. Зокрема, 231,46 млрд грн піде на обслуговування державного боргу та 426,9 млрд грн на виплату самого державного боргу. Для погашення та обслуговування внутрішнього державного боргу планується витратити 536,06 млрд грн із загальної суми, а 122,38 млрд грн піде на обслуговування та погашення державного зовнішнього боргу. Враховуючи складну фінансову ситуацію в Україні в 2022-2023 рр. ряд країн пролонгувало виплату українських боргів на пізніші терміни.

18. 4. Проблеми і напрями удосконалення управління й обслуговуванням державного зовнішнього боргу України

Починаючи з січня 2003 р., у загальній структурі зовнішнього боргу заборгованість за облігаційними позиками збільшилася з 24,6 до 32 %. Зміна структури зовнішнього фінансування на користь комерційних кредиторів відображає розширення ринкових механізмів у процесі формування зовнішнього державного боргу та зменшення залежності України від політично зумовлених позик міжнародних фінансових організацій та урядів іноземних держав. З іншого боку, частка офіційних позик у структурі зовнішнього державного боргу України є непропорційно великою (68 %), що свідчить про слабку інтегрованість до міжнародного ринку позичкових капіталів та ставлення світового співтовариства до України – ризики кредитування України несуть переважно офіційні кредитори.

Згідно з прийнятими у світі нормами, позики міжнародних фінансових організацій (МВФ, Світового банку, ЄБРР) реструктуризації не підлягають, а у випадку надзвичайних обставин допомога цих організацій полягає в наданні позитивних нетто-кредитів. Заборгованість перед офіційними двосторонніми кредиторами реструктурується через укладення угод з Паризьким клубом;

заборгованість за облігаційними позиками – із застосуванням спеціальних конверсійних схем, що почали опрацьовуватися останнім часом.

З огляду на структуру зовнішньої заборгованості, Україна теоретично може претендувати як на застосування схем реструктуризації заборгованості офіційним двостороннім кредиторам, так і схем реструктуризації євро облігаційних позик. За стандартними показниками, що використовуються у світовій практиці для оцінки рівня боргового навантаження, Україна входить до групи держав з низьким рівнем зовнішньої заборгованості.

Реструктуризацію зовнішнього офіційного боргу перед двосторонніми офіційними кредиторами було проведено у липні 2001 р. Уряд України досяг домовленості з Паризьким клубом кредиторів щодо реструктуризації заборгованості обсягом 580 млн. дол., яка покривала виплати в рахунок погашення основної суми боргу, що припадали на період з 19 грудня 2000 р. по 30 вересня 2002 р. Термін погашення основної суми було подовжено на 12 років, включаючи трирічний пільговий період. Розміри процентних ставок підлягали погодженню з окремими кредиторами у двосторонньому порядку. Борг України Паризькому клубу кредиторів було реструктуризовано за так званими стандартними умовами, які не передбачають ніяких пільг для позичальника, крім розтягування у часі погашення основної суми боргу із сплатою ринкових процентних ставок за надання відстрочки, хоча подібні до України країни отримали кращі умови реструктуризації боргу.

Крім короткого терміну погашення основної суми боргу, умови реструктуризації боргу України не включали положення про можливість проведення свопових операцій. Хоча, починаючи з 1990 р., свопові операції у формі обміну боргових зобов'язань на корпоративні цінні папери, конверсії у програми розвитку і обміну на зобов'язання у національній валюті широко застосовувалися країнами-позичальниками у ході реструктуризації їхніх боргів Паризькому клубу кредиторів.

У лютому 2000 р. Уряд України реструктуризував 2,7 млрд. дол. заборгованості за єврооблігаціями, термін погашення яких припадав на 2000-2001 рр., на умовах обміну на нові цінні папери за такою ж номінальною вартістю з терміном погашення 7 років і процентною ставкою 11 % у дол. США та 10% у євро.

Знехтувавши міжнародним досвідом реструктуризації комерційного боргу, не беручи до уваги методи і механізми реструктуризації, напрацьовані світовою практикою, Уряд не вимагав від кредиторів ніяких пільг і знижок. Не розглядалися можливості викупу боргових зобов'язань України на вторинному ринку (які на той час котирувалися з дисконтом 50 %), сек'юритизації боргу з дисконтом, обміну боргу на корпоративні цінні папери; уряд не запропонував

кредиторам обміняти частину боргу на майнові активи чи цільові програми. Водночас, у 2000 р. всі країни із середнім рівнем доходів, що мали більший економічний потенціал для обслуговування зовнішнього боргу, реструктурували 20,6 млрд. дол. заборгованості комерційним кредиторам шляхом дострокового викупу з дисконтом та обміну на нові зобов'язання нижчого номіналу. Серед країн із середнім рівнем доходів, що пішли на реструктуризацію своєї заборгованості комерційним кредиторам у тому ж році, були Аргентина, Бразилія, Еквадор, Йорданія, Мексика і Польща.

Таким чином, при проведенні реструктуризації зовнішнього комерційного боргу України не враховувалося, що з 1989 р. основними методами реструктуризації заборгованості країн з низьким та середнім рівнем доходів стали викуп зобов'язань боржника на ринку та їх свопи із суттєвими знижками; такі операції фактично передбачали списання частини зовнішньої заборгованості позичальників, оскільки боргові цінні папери викупувалися чи обмінювалися за поточним ринковим курсом, що завжди був нижчим від номіналу. Важливо, що політичні сили, які знаходяться при владі в Україні, враховували вказані тенденції.

На основі узагальнення методів реструктуризації зовнішнього державного боргу, аналізу досвіду їх застосування у країнах світу та оцінки вразливості боргової позиції України до ризику пролонгації боргу можна зробити висновок про актуальність проблеми реструктуризації зовнішнього боргу в середньостроковій перспективі. Оцінивши доцільність застосування різноманітних методів і механізмів реструктуризації заборгованості, врахувавши вимоги та критерії, що висувуються до країн-позичальників міжнародними кредиторами, та проаналізувавши адекватність різних інструментів реструктуризації фінансово-економічним умовам України, експерти вважають що нагальними завданнями у сфері валютно-кредитних відносин нашої країни на найближчу перспективу є:

- вирішення питання про членство в МАР для отримання права на застосування механізмів Програми зниження боргу;
- включення положення про колективні дії (САС) у документацію на випуск єврооблігаційних позик.

Зазначені механізми поширюватимуться лише на зовнішній державний борг України комерційним кредиторам. Заборгованість перед офіційними багатосторонніми кредиторами, як зазначалося, реструктуризації не підлягає. Заборгованість перед офіційними двосторонніми кредиторами вже була реструктурована у 2001 р., а згідно з принципами діяльності Паризького клубу кредиторів, борги, що вже були реструктуровані в рамках клубу, повторній реструктуризації, як правило, не підлягають.

Оскільки переважну частину зовнішніх зобов'язань України комерційним кредиторам становлять єврооблігаційні позики, основна увага має приділятися застосуванню арсеналу методів і інструментів, напрацьованих світовою практикою щодо цього виду заборгованості.

У такому контексті надзвичайно важлива роль належить правовим аспектам управління борговими процесами і належному юридичному супроводженню запозичення. Для впорядкування процесу реструктуризації боргів особливе значення має включення у документацію на випуск міжнародних облігацій положення про колективні дії (САС).

На відміну від синдікованих кредитів, що надаються комерційними банками, облігації зовнішніх позик розміщуються серед великої кількості інвесторів. Досягнення угоди з такою кількістю кредиторів при виникненні боргових ускладнень у позичальника породжує низку проблем. У кризових умовах юридичні підстави для реструктуризації заборгованості за іноземними облігаціями надає положення про колективні дії (САС). Загалом у 2003-2004 рр. практика застосування положення про колективні дії набула значного поширення. Це положення займало чільне місце у процесі юридичного супроводження зовнішніх облігаційних позик Бельгії, Гватемали, Корейської Республіки і Південної Африки. Використання положення про колективні дії майже не вплинуло на вартість запозичення для урядів-позичальників.

Таким чином, включення положення про колективні дії в документацію на випуск єврооблігаційних позик України цілком відповідатиме, на думку експертів, світовим тенденціям розвитку міжнародних кредитних відносин. Зазначене положення надасть законні підстави для реструктуризації зовнішнього комерційного боргу України через укладення відповідних угод з кваліфікованою більшістю кредиторів. При цьому слід враховувати необхідність активної позиції Уряду на переговорах з комерційними кредиторами.

При проведенні реструктуризації єврооблігаційних позик України привабливими інструментами, на думку експертів, видаються сек'юритизація та обмін боргових цінних паперів на корпоративні. В рамках операцій обміну боргу на корпоративні цінні папери кредитор отримує певну суму в національній валюті позичальника, яка згодом інвестується у майнові активи. Сек'юритизація боргу реалізується через випуск позичальником нових боргових цінних паперів, які або підлягають продажу зі спрямуванням виручки на викуп боргу, або безпосередньо обмінюються на поточні боргові зобов'язання.

Подібні схеми реструктуризації боргу, як відомо, передбачають можливість застосування спеціальних знижок, у результаті яких загальна сума

боргових зобов'язань позичальника зменшується. Приймаючи рішення щодо реструктуризації зовнішнього державного боргу, необхідно враховувати, що відмова держави від вчасного виконання своїх боргових зобов'язань несе із собою деякі втрати у термінах доступу до ринків позичкових капіталів і ринків збуту для товарів вітчизняного експорту. Зокрема, внаслідок зниження кредитних рейтингів після започаткування переговорного процесу вартість залучення позичкових коштів для резидентів країни збільшується. Крім того, після проведення реструктуризації зовнішньої заборгованості обсяги припливу позичкового капіталу до національної економіки зменшуються. Це зумовлено переоцінкою боргових ризиків з боку потенційних кредиторів і зниженням кредитоспроможності урядів позичальників. Отже, реструктуризація зовнішніх комерційних зобов'язань може застосовуватися лише як інструмент антикризового управління при реалізації ризиків пролонгації боргу.

У зв'язку з великою інфляцією в Україні в 2007-2009 роках та політичною нестабільністю міжнародні кредитні агентства знизили кредитні рейтинги нашої країни, що ускладнило отримання міжнародних кредитів та обслуговування зовнішнього боргу нашої країни. Захоплення частини території України військами Росії та її сателітами з так званих ДНР та ЛНР у 2014 р. знову поставило на порядок денний питання реструктуризації державного боргу нашої країни. Вона була проведена в 2015 р. колишньою міністершою фінансів України Н. Ярецько за допомогою МВФ та міжнародних кредиторів. При всіх недоліках цієї схеми її позитивом було уникнення Україною дефолту. У 2022-2023 рр., не дивлячись на війну Росії проти України, питання реструктуризації державного боргу України не стоїть, оскільки нашої країні надається значна фінансова допомога провідними країнами світу (насамперед США), яка дозволяє нашої країні оборонну війну проти Росії і виплачувати певні кредити. Позитивом міжнародної допомоги Україні є той факт, що частина міжнародної фінансової допомоги надається у формі грантів, які повертати не прийдеться. Крім того, переважна частина кредитів надається у формі пільгових кредитів із значним відтермінуванням виплат за ними. Зокрема, сума прямих грантів США до Державного бюджету України в 2022 р. склала 11,99 млрд євро. Крім того, не дивлячись на перешкоди, створювані другом В. Путіна прем'єр-міністром Угорщини В. Орбаном, ЄС надав Україні на 2023 р. пільговий кредит на суму 18 млрд євро. Із них 3 млрд євро було отримано в середині січня 2023 р. Але надання цього кредиту ЄС ув'язав з необхідністю подальшого проведення реформ в Україні в судовій та фінансовій сферах та необхідністю посилення боротьби з корупцією насамперед у вищих органах влади. Якщо влада України не дослухається до цих рекомендацій, ЄС може призупинити на певний термін надання вказаного кредиту.

За оцінками Transparency International, яка щороку готує дослідження Індексу сприйняття корупції, Україна за цим Індексом в 2022 р. зайняла 116 місце в світі, набравши 33 бали з 100 можливих. Це – найвищий показник за останні 10 років для нашої країни. У той же час середній глобальний показник сприйняття корупції в світі становить 43 бали. Тому українській владі треба ще багато зробити, щоб підвищити свій рейтинг. Тим більше, що наша країна за Індексом сприйняття корупції ділить 116 місце з такими країнами, як: Алжир, Ангола, Замбія, Монголія, Сальвадор і Філіппіни, що не відповідає рівню країни- кандидату в члени ЄС, який Україна отримала в 2022 р. Найбільш корумпованими структурами у нашій країні, за оцінками зарубіжних та українських експертів, є митниця та податкова. Так, за оцінкою одного з керівників Комітету Верховної Ради України з питань фінансів, податкової та митної політики Я. Железняка, бюджет нашої країни в 2022 р. недоотримав від митниці 100 млрд грн доходів внаслідок корупції на ній. Тому 01.02.2023 р. були звільнено майже все керівництво української митниці та ряд керівників регіональних митниць. У той же день також були звільнені ряд керівників Державної податкової служби України та Головного управління ДПС у м. Києві. Зокрема, була звільнена з посади в. о. голови ДПС у м. Києві О. Датій. Вона підозрюється ДБР у схемах щодо штучного завищення валових витрат підприємствами, ведення підприємницької діяльності без реєстрації ФОП та подання недостовірних даних про доходи. Через це до тіньового обігу потрапило понад 15 млрд грн, як вважають експерти. Другий епізод за участі керівництва ДПС у Києві стосується схем відшкодування ПДВ, через що у тіньовий обіг потрапило 30 млрд грн. В ДБР вважають, що чиновники ДПС навмисно не помічали існуючих схем, підтримували їх існування або напяму брали участь у них за систематичні хабарі. Екс-міністру економіки, енергетики та вугільної промисловості І. Носалику 01.02.2023 р. також висунули підозру щодо нанесеної бюджету шкоди в розмірі 1,5 млрд грн в результаті службової недбалості. Його підозрюють у підписанні угод на користь пов'язаних з олігархом Д. Фірташем компаній (він вже кілька років очікує в Австрії депортації до США, де на нього чекає відкрита кримінальна справа за корупцію). Зокрема, І. Носалика звинувачують у порушенні Постанови Кабінету Міністрів України щодо заборони штучно списувати комерсантам кошти за експлуатацію державного майна. У результаті з травня 2017 р. до грудня 2020 р. український бюджет недоотримав 1,5 млрд грн через те, що оператори газорозподільчих мереж безоплатно використовували державне майно. Підозру висунуто й топ-менеджерам компанії Ferrexpo та її власнику мільярдеру К. Жеваго (він недавно вийшов із складу директорів цієї компанії) щодо несплати податків на суму 2 млрд грн. Правда, зараз він знаходиться у

Франції. Його недавно випустили на волю під заставу в сумі 1 млн євро. Суд щодо його видачі Україні постійно переноситься.

Дуже серйозною проблемою в Україні є розкрадання державних коштів, виділених на відбудову об'єктів, які знищили російські окупанти. Тим більше, якщо ці кошти надаються іноземними кредиторами, що може призупинити надання іноземної допомоги нашій країні. Про це вже відкрито говорять провідні представники Республіканської партії США і не тільки. Якщо на майбутніх президентських виборах у США переможе представник цієї партії, то нашу країну, як стверджують більшість експертів, очікує суттєве скорочення американської допомоги у зв'язку з недостатньою боротьбою з корупцією. А таких прикладів навіть в умовах війни Росії проти України не меншає. Так, в кінці січня 2023 р. СБУ викрила керівництво Сумської ОВА на розкраданні коштів, призначених на відбудову інфраструктури, зокрема на відбудову міста Охтирки. За даними досудового слідства, у квітні 2022 р. заступник голови Сумської ОВА спільно з керівником Департаменту капітального будівництва, призначення якого він пролобіював, організували відповідну корупційну схему. Для цього зловмисники уклали договори на проведення відновлювально-будівельних робіт з п'ятьма афілійованими комерційними структурами. Слідством встановлено, що вони свідомо внесли в кошторисну документацію ціни на будматеріали, які в 2-3 рази перевищували ринкові. Їхнє придбання відбувалося через спеціально створені цими ділками «фірми-прокладки». Зокрема, під час ремонту лише одного об'єкту зловмисники привласнили 1,4 млн грн. Наразі тривають експертизи щодо 80 подібних об'єктів. Тому все більше експертів звертаються до влади з клопотанням щодо повернення публічних закупівель на вказані роботи навіть не дивлячись на періодичні відключення світла у тих чи інших регіонах. Тільки таким чином можна буде суттєво зменшити корупційні діяння при проведенні відновлювальних робіт в Україні, вартість яких складає сотні мільярдів гривень.

Виходячи з досвіду провідних демократичних країн світу в сучасних умовах експерти рекомендують п'ять основних кроків до ефективного управління державним боргом в Україні. 1. Зменшення відношення чистого державного боргу до ВВП. 2. Збільшення частки боргу, номінованого у гривні, у портфелі державного боргу. 3. Збільшення уваги до зовнішніх позик, орієнтованих на розвиток. 4. Оптимізація вартості та ризиків загального портфелю боргу. 5. Розвиток ринку казначейських цінних паперів. Крім того, експертами вказується на необхідності використання в Україні у майбутньому «зелених» облігацій.

Контрольні запитання

1. В чому полягає сутність державного кредиту і чи можна обійтися в Україні без державного кредиту?
2. Яка структура державного боргу України ?
3. Яка структура і динаміка внутрішнього державного боргу України ?
4. Яка структура і динаміка зовнішнього державного боргу України?
5. Які методи управління державним боргом ви можете назвати ?
6. В чому полягають особливості обслуговування державного боргу України?

ТЕСТИ

1. До державного зовнішнього боргу України належать:
 - а) заборгованість за позиками, наданими міжнародними організаціями економічного розвитку;
 - б) заборгованість за позиками, наданими іноземними органами управління;
 - в) заборгованість за позиками, наданими іноземними комерційними банками;
 - г) всі відповіді правильні.
2. Методами управління державним боргом є:
 - а) конверсія,
 - б) консолідація,
 - в) уніфікація;
 - г) всі відповіді правильні.
3. Вставте пропущену країну. У 90-х роках ХХ ст. дефолт офіційно оголосив _____ .
 - а) Еквадор;
 - б) Болгарія;
 - в) Румунія;
 - г) США.
4. Вставити пропущену цифру. За оцінками уряду, Україна витратить в 2023 р. _____ млрд грн на виплати за державним боргом.
 - а) 256,44;
 - б) 456,44;
 - в) 656,44;
 - г) 855,44.

5. Вставите прізвище. Реструктуризації державного боргу нашої країни була проведена в 2015 р. колишньою міністершою фінансів України _____ за допомогою МВФ та міжнародних кредиторів.

- а) О. Маркаровою;
- б) Н. Яресько;
- в) Ю. Тимошенко;
- г) О. Кравчук.

6. Вставити пропущену цифру. ЄС надав Україні на 2023 р. пільговий кредит на суму _____ млрд євро.

- а) 10;
- б) 18;
- в) 20;
- г) 22.

ТЕМА 19. ФУНКЦІЇ ОРГАНІВ УПРАВЛІННЯ ПУБЛІЧНИМИ ФІНАНСАМИ В УКРАЇНІ ТА ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ ЇХ ДІЯЛЬНОСТІ

19.1. Функції Міністерства фінансів України і його територіальних підрозділів та шляхи удосконалення їх діяльності.

19.2. Роль Державної казначейської служби у підвищенні ефективності використання публічних коштів.

19.3. Функції Державної податкової служби і напрями удосконалення її функціонування.

19.4. Роль Державної аудиторської служби у проведенні фінансового контролю за використанням державних коштів.

Контрольні запитання

Тести

19.1. Функції Міністерства фінансів України і його територіальних підрозділів та шляхи удосконалення їх діяльності

У своїй діяльності Міністерство фінансів керується Конституцією і законами України, постановами Верховної Ради, указами і розпорядженнями Президента України, декретами, постановами і розпорядженнями Кабінету Міністрів України. Діяльність Міністерства фінансів регламентується спеціальним документом — «Положенням про Міністерство фінансів України». Згідно з ним основними завданнями, які покладено на Міністерство

фінансів, є: а) розробка основних напрямів державної фінансової політики; б) складання і забезпечення виконання Державного бюджету; в) концентрація фінансових ресурсів на пріоритетних напрямках розвитку економіки, фінансового забезпечення державних гарантій щодо соціального захисту населення та створення державних фінансових резервів; г) розроблення нових і вдосконалення діючих форм фінансових відносин: держави з іноземними державами та міжнародними фінансовими організаціями; держави з підприємствами, установами, організаціями всіх форм власності на основі економічних методів управління, проведення гнучкої податкової політики, спрямованої на створення належних умов для розширення виробництва, здійснення заходів щодо розвитку і регулювання фінансового ринку; д) удосконалення фінансового механізму, методів фінансового і бюджетного планування та фінансування витрат шляхом широкого використання довгострокових фінансових норм і нормативів.

Відповідно до цих завдань Міністерство фінансів прямо чи опосередковано виконує такі основні функції щодо боротьби з відмиванням грошей: 1) реалізує державну фінансову політику, бере участь у розробці балансу фінансових ресурсів, платіжного балансу, зведеного валютного плану України з неторговельних операцій, а також бюджетів державних цільових фондів, готує пропозиції щодо їх обсягу і порядку створення та використання; 2) забезпечує захист фінансових інтересів держави та фінансових прав підприємств, установ, організацій (незалежно від форм власності) та громадян, здійснює у межах своєї компетенції контроль за виконанням нормативних актів; 3) спільно з Держказначейством складає поквартальний розпис доходів і видатків, забезпечує виконання Державного бюджету, затвердженого Верховною Радою України, здійснює в установленому порядку взаємні розрахунки Державного бюджету з бюджетами Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя, в межах своїх повноважень здійснює обслуговування державного внутрішнього і зовнішнього боргів; 4) спільно з Державною казначейською службою здійснює контроль за виконанням Державного бюджету, а також установлює порядок ведення бухгалтерського обліку і складання звітності про виконання Державного і місцевих бюджетів, кошторисів видатків бюджетних установ, установлює форми обліку і звітності щодо касового виконання бюджетів; 5) розробляє проект правил складання і виконання Державного та місцевих бюджетів і подає його на затвердження Кабінету Міністрів України, затверджує класифікацію доходів і видатків цих бюджетів; 6) розробляє пропозиції про вдосконалення податкової політики, спрямованої на зміцнення державних фінансів, забезпечення оптимальних фінансових умов для виробничо-господарської діяльності підприємств,

установ, організацій усіх форм власності та підприємницької діяльності громадян; 7) разом із Національним банком і Міністерством економіки та з питань європейської інтеграції України реалізує заходи, спрямовані на зміцнення грошового обігу, забезпечення збалансованості грошових доходів громадян та їх витрат; 8) здійснює контроль за випуском і обігом державних цінних паперів; 9) організовує виготовлення цінних паперів і документів суворого обліку, затверджує нормативно-технічну документацію з цих питань; 10) бере участь у роботі керівних органів фондових бірж і контролює дотримання положень статуту та правил фондової біржі; 11) організовує роботу щодо формування державного фонду дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння, складає баланси дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння, здійснює контроль за використанням, збиранням та переробленням брухту і відходів дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння, обліком і збереженням дорогоцінних металів та дорогоцінного каміння на підприємствах, в установах і організаціях (незалежно від форм власності); 12) вивчає валютно-фінансові проблеми, пов'язані з міжнародним економічним співробітництвом і вдосконаленням валютно-економічних відносин з іноземними державами, розробляє пропозиції щодо збільшення валютних ресурсів держави, удосконалення механізму економічного стимулювання підприємств для збільшення експорту і підвищення його ефективності. Міністерство Фінансів також готує і подає до Кабінету Міністрів України пропозиції щодо вступу нашої країни до міжнародних фінансових організацій та її членства в них, є фінансовим агентом держави при здійсненні всіх фінансових операцій відповідно до угод з міжнародними організаціями; 13) бере участь у виробленні пропозицій щодо вдосконалення структури органів державної виконавчої влади та контролює витрачання коштів на їх утримання. Міністерство фінансів аналізує витрати на утримання органів законодавчої, виконавчої та судової влади і готує пропозиції щодо їх оптимізації, бере участь у розробленні умов оплати праці працівників органів виконавчої та судової влади, правоохоронних органів, закладів освіти, охорони здоров'я і соціального забезпечення, культури та інших бюджетних установ.

Для реалізації зазначених функцій Міністерству фінансів України надані чинним законодавством України такі основні права: 1) спільно з Державною казначейською службою обмежувати, а в необхідних випадках припиняти фінансування з Державного бюджету підприємств, установ та організацій за наявності фактів незаконного витрачання ними коштів, а також у разі неподання звітів про витрачання раніше наданих коштів та іншої встановленої звітності з повідомленням про це керівників відповідних міністерств і відомств і в межах своєї компетенції застосовувати інші санкції, установлені чинним

законодавством; 2) забороняти або припиняти випуск цінних паперів, якщо він здійснюється з порушенням установленого порядку; 3) здійснювати у міністерствах, інших центральних органах державної виконавчої влади, на підприємствах, в установах, організаціях, в установах банків та інших фінансово-кредитних установах (незалежно від форм власності) перевірки фінансово-бухгалтерських документів, звітів, планів, кошторисів та інших документів, пов'язаних із зарахуванням, перерахуванням і використанням бюджетних коштів, а також одержувати необхідні пояснення, довідки і відомості з питань, що виникають у процесі перевірки; 4) одержувати від установ банків відомості щодо стану поточних бюджетних рахунків підприємств, організацій і установ; 5) накладати на установи банку, зв'язку, інші установи фінансові санкції в разі порушення установленого Національним банком України за погодженням з Міністерством фінансів України порядку проходження і виконання платіжних доручень за доходами і видатками у розмірі 2 % від суми затриманого платежу або перерахування бюджетних коштів за кожний день прострочення.

Територіальні фінансові органи Міністерства фінансів України мають систему подвійного підпорядкування. Так, обласні фінансові управління (фінансові департаменти) підпорядковуються по вертикалі Міністерству фінансів, а по горизонталі входять до складу обласної державної адміністрації. Районні фінансові управління відповідно підпорядковані головним фінансовим управлінням (департаментом) обласних державних адміністрацій і входять до складу районних державних адміністрацій. У зв'язку з війною Росії проти України з 2022 р. обласні державні адміністрації реорганізовані у військово-цивільні адміністрації. Це саме зроблено й щодо районних адміністрацій в зоні бойових дій або на прилеглих до них територій.

Провідну роль у системі органів Міністерства фінансів відіграє центральний апарат, тобто безпосередньо Міністерство. Воно забезпечує втілення в життя державної фінансової політики шляхом розробки економічних методів і важелів впливу на збільшення внутрішнього валового продукту і національного доходу, підвищення ефективності суспільного виробництва, аналізує показники розвитку економіки країни, здійснює заходи щодо оздоровлення фінансового стану галузей національної економіки та збільшення доходів бюджету. До функцій Міністерства фінансів належать також фінансування в установленому порядку фінансових органів країни, контроль за правильним використанням ними асигнованих коштів. Через міністра фінансів Кабінет Міністрів України спрямовує і координує діяльність Державної податкової служби, Державної митної служби, Державної аудиторської служби та Державної казначейської служби України.

Реалізація завдань і функцій Міністерства фінансів в адміністративних утвореннях держави здійснюється територіальними органами, які базуються на типовій структурі.

Відповідно до Положення про Державну службу фінансового моніторингу України, затвердженого Указом Президента України від 13 жовтня 2011 р. № 466/2011, діяльність цього органу координується Кабінетом міністрів України через Міністра фінансів України. До основних завдань Держфінмоніторингу відноситься збирання, оброблення і аналіз інформації про фінансові операції, що підлягають фінансовому моніторингу, інші фінансові операції чи інформації, що можуть бути пов'язаними з підозрою у легалізації (відмиванні) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансуванні тероризму.

Система фінансового моніторингу в Україні складається з двох рівнів: первинного та державного. До суб'єктів первинного фінансового моніторингу (СПФМ) належать: банки, страховики (перестраховики), кредитні спілки, ломбарди та інші фінансові установи; платіжні організації, члени платіжних систем, еквайрингові та клірингові установи; товарні, фондові та інші біржі; професійні учасники ринку цінних паперів; компанії з управління активами (КУА); оператори поштового зв'язку, інші установи, які проводять фінансові операції з переказу коштів; філії або представництва іноземних суб'єктів господарювання, які надають фінансові послуги на території України; інші юридичні особи, які за своїм правовим статусом не є фінансовими установами, але надають окремі фінансові послуги; спеціально визначені суб'єкти первинного фінансового моніторингу (СПФМ). До останніх належать: суб'єкти підприємницької діяльності, які надають посередницькі послуги під час здійснення операцій з купівлі-продажу нерухомого майна; суб'єкти господарювання, які здійснюють торгівлю за готівку дорогоцінними металами та дорогоцінним камінням та виробами з них, якщо сума фінансової операції дорівнює чи перевищує суму, встановлену законодавством; суб'єкти господарювання, які проводять лотереї та азартні ігри (у випадку легалізації казино та інших азартних ігор, які поки заборонені, що намічено планами дій уряду на 2020-2024 рр., вони також будуть попадати під контроль Держфінмоніторингу); нотаріуси, адвокати, аудиторські фірми, фізичні особи-підприємці, які надають послуги з бухгалтерського обліку або юридичні послуги; фізичні особи-підприємці та юридичні особи, які проводять фінансові операції з товарами (послугами) за готівку, за умови, що сума такої фінансової операції дорівнює чи перевищує встановлену законодавством.

Практика показує, що саме банки є основною категорією СПФМ, яка виявляє майже 97 % усіх підозрілих фінансових операцій, що проходять через

фінансову систему України і містять ознаки можливого відмивання грошей. Порядок розкриття банківської таємниці щодо подібних операцій регламентується Законом України «Про банки і банківську діяльність» (стаття 62), відповідно до якої інформація щодо сумнівних операцій фізичних та юридичних осіб, розкривається Держфінмоніторингу України.

Суб'єктами державного фінансового моніторингу (СДФМ) є: центральні органи виконавчої влади (Державна комісія з цінних паперів та фондового ринку (ДКЦПФР) та Національний банк України (НБУ), які відповідно до законодавства виконують функції регулювання та нагляду за діяльністю юридичних осіб, що забезпечують здійснення фінансових операцій (функції Державної комісії з регулювання ринків фінансових послуг згідно вимог МВФ у кінці 2019 р. поділені між ДКЦПФР та НБУ); спеціально уповноважений орган виконавчої влади – Держфінмоніторинг. До системи фінансового моніторингу також належать фінансові установи, які контролюють державні органи та правоохоронні структури.

19.2. Роль Державної казначейської служби у підвищенні ефективності використання публічних коштів

Метою створення Державної казначейської служби (раніше – Державного казначейства) було забезпечення ефективного управління коштами зведеного бюджету держави, підвищення оперативності у фінансуванні видатків у межах наявних обсягів фінансових ресурсів у Державному бюджеті і місцевих бюджетах, недопущення розкрадання державних коштів. Державна казначейська служба України має три рівні (ланки). Державна казначейська служба України — вища ланка. Її територіальні органи: головні управління Держказначейства України в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі – середня ланка; управління Держказначейства у районах, містах і районах у містах – низова (базова) ланка.

Відповідно до чинного законодавства Державна казначейська служба України виконує такі основні функції щодо недопущення неефективного витрачання державних коштів та їх розкрадання: організовує та здійснює касове виконання Державного бюджету і місцевих бюджетів за принципом єдиного казначейського рахунка; веде облік асигнувань, кошторисних призначень та зобов'язань розпорядників коштів Державного бюджету України і місцевих бюджетів, цільових фондів на відповідних рахунках в органах Державної казначейської служби; здійснює управління доходами і видатками Державного бюджету та місцевих бюджетів, проводить операції з наявними бюджетними коштами, в тому числі в іноземній валюті в межах розписів

бюджетів; виконує операції з іншими коштами, що перебувають у розпорядженні Уряду України; організовує та здійснює прогнозування і касове планування коштів Державного бюджету та місцевих бюджетів, визначає на основі чинного законодавства розміри їх поточного використання у межах затверджених на відповідний період видатків; доводить до головних розпорядників коштів і територіальних органів Державної казначейської служби обсяги асигнувань, що виділяються з Державного бюджету і місцевих бюджетів; розподіляє між державним бюджетом та місцевими бюджетами відповідних рівнів відрахування від загальнодержавних податків, зборів і обов'язкових платежів за нормативами, затвердженими Верховною Радою України, а також перераховує місцевим бюджетам належні їм кошти від зазначених відрахувань; організовує та здійснює взаємні розрахунки між державним і місцевими бюджетами; здійснює управління державним внутрішнім боргом та обслуговування внутрішнього і зовнішнього боргів відповідно до чинного законодавства (разом з Національним банком і Міністерством фінансів); регулює фінансові взаємовідносини між державним бюджетом і цільовими фондами, організовує та здійснює контроль за надходженням, рухом і використанням коштів цих фондів; розробляє проекти законодавчих та інших нормативних актів з питань, що належать до компетенції Держказначейства; проводить ревізії діяльності територіальних органів Держказначейства; установлює зв'язки з міжнародними фінансово-банківськими установами, а також з казначействами інших країн, вивчає досвід організації їхньої діяльності та готує пропозиції про його використання в Україні.

На середню ланку Державної казначейської служби покладається організація та виконання бюджету держави, ведення бухгалтерського обліку руху коштів Державного бюджету і місцевих бюджетів на рахунках, відкритих у Держказначействі, керівництво територіальними органами останнього. На низову ланку Державної казначейської служби покладається безпосереднє здійснення операцій щодо виконання Державного бюджету і місцевих бюджетів.

Для виконання функцій органи Державної казначейської служби України мають такі основні права щодо ефективного витрачання державних коштів: 1) проводити у міністерствах, інших центральних та місцевих органах державної виконавчої влади, на підприємствах, в установах, організаціях, установах банків незалежно від форм власності перевірки фінансово-бухгалтерських документів про зарахування, перерахування і використання бюджетних коштів; одержувати необхідні пояснення, довідки і відомості з питань, що виникають у процесі перевірок; 2) вимагати від посадових осіб міністерств, інших

центральных і місцевих органів державної виконавчої влади, підприємств, установ і організацій усунення виявлених порушень установленого порядку виконання Державного бюджету; 3) припиняти фінансування з Державного бюджету підприємств установ та організацій у разі виявлення фактів порушень встановленого порядку виконання Державного бюджету з повідомленням про це керівників відповідних міністерств і відомств; 4) вилучати у безспірному порядку у міністерств, інших центральних та місцевих органів державної виконавчої влади, підприємств, установ і організацій раніше надані в порядку фінансування кошти Державного бюджету, державних цільових фондів у разі виявленого нецільового та неефективного їх використання. Права за цим пунктом надані Державній казначейській службі України та її територіальним управлінням; 5) призупиняти проведення операцій за реєстраційними рахунками бюджетних установ і організацій, у разі порушення ними встановленого порядку використання бюджетних коштів, а також надання кошторисів та звітності про надходження і використання цих коштів.

Проблемою у роботі підрозділів Державної казначейської служби, є те, що багато її функцій пересікаються з функціями підрозділів Міністерства фінансів. Звідси – пропозиції багатьох експертів про необхідність їх об'єднання, що особливо актуально в умовах війни Росії проти України, оскільки нашій державі не вистачає коштів на фінансування оборони.

19.3. Функції Державної податкової служби і напрями удосконалення її функціонування

Реалізацію єдиної державної податкової політики забезпечує Державна податкова служба України (ДПС), яка донедавна включала в себе і податкову міліцію (поліцію). Основними завданнями ДПС України щодо боротьби з ухиленням від оподаткування та відмивання коштів є: здійснення контролю за дотриманням податкового законодавства, правильністю обчислення, повнотою і своєчасністю сплати до бюджетів, державних цільових фондів податків і зборів, обов'язкових платежів, а також неподаткових платежів; здійснення контролю за погашенням податкової заборгованості платниками податків, у тому числі тими, майно яких перебуває у податковій заставі; здійснення контролю за обліком, зберіганням, оцінкою та реалізацією конфіскованого та іншого належного державі майна тощо.

ДПС України відповідно до покладених на неї завдань:

1) виконує безпосередньо, а також організовує роботу органів державної податкової служби, пов'язану із: здійсненням контролю за дотриманням законодавства про податки, інші платежі, валютні операції, порядку

розрахунків із споживачами з використанням реєстраторів розрахункових операцій, лімітів готівки в касах та її використанням для розрахунків за товари, роботи, послуги, а також із здійсненням контролю за наявністю свідоцтв про державну реєстрацію суб'єктів підприємницької діяльності та ліцензій, патентів, інших спеціальних дозволів на здійснення окремих видів підприємницької діяльності; здійснює контроль за дотриманням виконавчими комітетами сільських і селищних рад порядку прийняття і обліку податків, інших платежів від платників податків, своєчасністю і повнотою перерахування цих сум до бюджету; веде облік платників податків, інших платежів; проводить диференціацію платників податків, інших платежів залежно від сум сплачених ними податків, інших платежів та веде облік надходжень податків, інших платежів; здійснює контроль за погашенням податкової заборгованості платниками податків, інших платежів, у тому числі тими, майно яких перебуває в податковій заставі;

2) видає у випадках, передбачених законом, нормативно-правові акти і методичні рекомендації з питань оподаткування;

3) затверджує форми податкових розрахунків, звітів, декларацій та інших документів, пов'язаних з обчисленням і сплатою, податків, інших платежів, декларацій про валютні цінності, зразок документа, що засвідчує реєстрацію фізичної особи — платника податків та інших обов'язкових платежів, форму повідомлення про відкриття або закриття юридичними особами, фізичними особами — суб'єктами підприємницької діяльності банківських рахунків, а також форми звітів про роботу, проведену органами державної податкової служби;

4) розробляє основні напрями, форми і методи проведення перевірок за дотриманням податкового та валютного законодавства;

5) у разі виявлення фактів, що свідчать про організовану злочинну діяльність, або дій, що створюють умови для такої діяльності, направляє матеріали з цих питань відповідним спеціальним органам по боротьбі з організованою злочинністю;

6) передає відповідним правоохоронним органам матеріали за фактами правопорушень, за які передбачено кримінальну відповідальність;

7) координує діяльність органів державної податкової служби та організовує їх взаємодію з фінансовими органами Державної казначейської служби, органами служби безпеки, внутрішніх справ, прокуратури, статистики, державними митною та аудиторською службами, іншими контролюючими органами, установами банків;

8) вносить пропозиції та розробляє проекти міжнародних договорів стосовно оподаткування, виконує в межах, визначених законодавством, міжнародні договори з питань оподаткування;

9) здійснює зв'язки з податковими службами іноземних держав і міжнародними податковими організаціями;

10) надає фізичним особам — платникам податків та інших обов'язкових платежів ідентифікаційні номери, надсилає до державної податкової інспекції за місцем проживання фізичної особи або за місцем одержання нею доходів чи за місцезнаходженням об'єкта оподаткування документ, що засвідчує реєстрацію фізичної особи — платника податків та інших обов'язкових платежів, і веде Єдиний банк даних про платників податків — юридичних осіб. Разом з тим фізична особа має право змінити ідентифікаційний номер на номер паспорту, надавши відповідну заяву в податкові органи. Це зроблено, насамперед, для віруючих, оскільки церква категорично виступає проти кодування людей; забезпечує контроль за виготовленням марок акцизного збору, їх зберіганням, реалізацією та організовує роботу, пов'язану із здійсненням контролю за наявністю цих марок на пляшках з алкогольними напоями і на пачках тютюнових виробів під час їх транспортування, зберігання і реалізації;

11) організовує роботу щодо забезпечення охорони державної таємниці в органах державної податкової служби та захисту інформації про платників податків;

12) приймає і реєструє заяви, повідомлення та іншу інформацію про злочини і правопорушення, віднесені до її компетенції, здійснює їх перевірку і приймає щодо них передбачені законом рішення;

13) здійснює відповідно до закону оперативно-розшукову діяльність, провадження за протокольною формою досудової підготовки матеріалів, а також проводить дізнання та досудове (попереднє) слідство в межах своєї компетенції, вживає заходів щодо відшкодування завданих державі збитків;

14) вживає заходів щодо боротьби з приховуванням неоподаткованих доходів, незаконним вивезенням за межі України неоподаткованих капіталів, відмиванням доходів, одержаних незаконним шляхом; забезпечує виявлення фактів приховування від оподаткування або маскуванню незаконного походження доходів, їх справжнього характеру і джерел одержання, місцезнаходження і переміщення, розміру, використання;

15) здійснює в межах своїх повноважень контроль за обліком, зберіганням і реалізацією конфіскованого та іншого належного державі майна;

16) запобігає корупції та іншим службовим порушенням серед працівників державної податкової служби;

17) збирає, аналізує, узагальнює інформацію про порушення податкового законодавства, розробляє заходи щодо протидії переведенню доходів у нелегальний обіг та забезпечує їх реалізацію в установленому порядку.

ДПС України здійснює свої повноваження безпосередньо та через утворені в установленому порядку державні податкові адміністрації в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, а також державні податкові інспекції в районах, містах (крім міст Києва і Севастополя), районах у містах, міжрайонні, об'єднані державні податкові інспекції, а також спеціалізовані державні податкові інспекції.

Позитивну роль у діяльності насамперед податкової служби нашої країни повинен відіграти Закон України «Про внесення змін до закону про запобігання корупції щодо викривачів корупції», прийнятий Верховною Радою України 17.10.2019 р. Згідно нього регулюються правовий статус та ступінь захисту осіб, які повідомили про факт корупційного злочину. У цьому законі також передбачена матеріальна винагорода викривачам корупції та механізм повернення державі викрадених корупціонерами коштів. Не дивлячись на критику цього закону з боку ряду політиків та політичних партій, він є на часі, оскільки за рівнем корупції наша країна відноситься до найбільш корумпованих країн світу, що відлякує потенційних інвесторів від неї. У багатьох країнах світу діють подібні закони, а добропорядні платники повідомляють про тих, хто живе не за заробленими коштами та ухиляється від сплати податків, навіть не очікуючи винагороди від держави. Значний досвід у цьому питанні нагромаджено у США, де з 1968 р. діє подібний закон, що дає гарні результати. Загалом, для більшості жителів розвинутих країн важко зрозуміти, як у пострадянських країнах після розпаду СРСР за кілька років з'явилися мільярдери, а більшість жителів перетворилися у бідняків. Відповідь полягає насамперед у порушенні процесу проведення приватизації, завдяки чому тільки невелика частина населення надмірно збагатилася, а державні контролюючі органи не забезпечили законність даного процесу в силу їх значної корумпованості.

Загалом, для ефективної боротьби з ухиленням від податків в Україні було б доцільним ввести обов'язкове щорічне декларування доходів всіма дорослими громадянами, як це робиться у більшості розвинутих країн світу. А для державних службовців та прирівнених до них осіб було б доцільним ввести й обов'язкове щорічне декларування їх видатків та видатків членів їх сімей, у тому числі тих, хто проживає окремо. Це пов'язано з тим, що досить часто державні службовці та прирівнені до них особи переписують на таких осіб значну частину свого майна, а також за їх допомогою переводять значні суми незаконно отриманих коштів в офшори. Тому ДПС України спільно з

Державною службою фінансового моніторингу повинна посилити контроль за подібними операціями, а також за відмиванням «брудних» грошей. В цьому плані вказаним структурам повинна допомогти нова державна організація – Бюро економічної безпеки, створена замість податкової міліції та ряду служб по боротьбі з економічною злочинністю, виведених з Служби безпеки України та Національної поліції нашої країни.

19.4. Роль Державної аудиторської служби у проведенні фінансового контролю за використанням публічних коштів

Досягнення належної ефективності використання публічних коштів потребує підвищення контрольного потенціалу органів виконавчої влади, яким належить ключова роль у здійсненні державного фінансового контролю за використанням публічних коштів та недопущенням відмивання «брудних» грошей. Пріоритетне місце серед них належить Державній аудиторській службі (колишній Державній контрольно-ревізійній службі України, яка була створена згідно із Законом України від 26 січня 1993 року «Про Державну контрольно-ревізійну службу в Україні»). Головним завданням Державної аудиторської служби (ДАС) є здійснення державного контролю за витрачанням коштів і матеріальних цінностей, їх збереженням, станом і достовірністю бухгалтерського обліку і звітності в міністерствах, відомствах, державних комітетах, державних фондах, бюджетних установах, а також на підприємствах і в організаціях, які отримують кошти з бюджетів усіх рівнів та державних валютних фондів, розроблення пропозицій щодо усунення виявлених недоліків і порушень та запобігання їм у подальшому.

У зв'язку з конституційним розмежуванням державної влади та місцевого самоврядування повноваження Державної аудиторської служби поширюються насамперед на суб'єкти господарювання, бюджетні установи, що перебувають у державній власності. Що стосується органів місцевого самоврядування, то контрольні дії ДАС торкаються їхньої фінансової діяльності лише тоді, коли це пов'язано з участю держави у формуванні доходів бюджетів органів місцевого самоврядування та їх фінансовою підтримкою.

Державна аудиторська служба – фактично єдина служба, яка проводить документальні ревізії і перевірки за дорученням Президента України і його Секретаріату, Кабінету Міністрів, Генеральної прокуратури і інших правоохоронних органів, глав державних адміністрацій регіонів. Хоча тут виникають певні проблеми, оскільки участь у таких перевірках займає значну частку робочого часу працівників ДАС. У деяких регіонах України це складає до 50% їх робочого часу.

Зміна контролюючої системи під впливом сучасних соціально-економічних трансформацій безпосереднім чином торкнулася об'єктів державного фінансового контролю у напрямі їх суттєвого ускладнення. Водночас, запровадження принципово нових економічних відносин суттєво обмежує вплив державного фінансового контролю на соціально-економічні процеси, а також і на підконтрольні об'єкти порівняно з тим, яким він був за умов адміністративно-командної економіки. Так, розвиток ринкових відносин суттєво обмежує охоплення державним фінансовим контролем таких підконтрольних об'єктів, як процеси формування і використання фінансових ресурсів підприємств, організацій недержавної форми власності. Держава не втручається у формування доходів і їх розподіл та витрачання на приватизованих підприємствах чи інших нових економічних утвореннях. Сьогодні предметом державного фінансового контролю має бути: забезпечення стабілізації економіки і досягнення економічного зростання; забезпечення сталості економічного розвитку державного сектору економіки; досягнення збалансованості державного і місцевих бюджетів; захист фінансових інтересів громадян України.

Із початку 2006 року набрав чинності Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо запобігання фінансовим правопорушенням, забезпечення ефективного використання бюджетних коштів, державного і комунального майна» яким внесені зміни і до Закону України «Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні». Згідно із законодавчими змінами органи ДКРС (тепер – ДАС) отримали додаткові повноваження зі здійснення контролю над державним і комунальним майном навіть якщо підприємства не є отримувачами бюджетних коштів. Йдеться передусім про використання коштів і розпорядження майном. Раніше таке можливо було лише за рішенням судів. Звісно, існував відомчий контроль, але практика довела його неефективність. Тож віднині повну контрольну функцію за діяльністю підприємств, державна частка у статутному фонді яких перевищує 50 відсотків, покладено на Державну аудиторську службу. Також ДАС надали повноваження зі здійснення державного фінансового аудита суб'єктів господарювання державного сектору економіки і в діяльності бюджетних установ. Державний фінансовий аудит – це дослідження роботи державних підприємств, метою якого є не покарання, а попередження можливих порушень. Це нововведення наближує ДАС до європейських стандартів. Отже, поступово удосконалюється система фінансового контролю, зокрема, шляхом переходу від фіскальних заходів до запобіжних.

ДАС відтепер має право самостійно реагувати на депутатські запити і звернення громадян. Крім того, позапланова виїзна ревізія може проводитися і

за ініціативи органів ДАС, і за ініціативи інших уповноважених державних органів. Щоправда, право на позачергову ревізію має бути підтверджено рішенням суду. Найчастіше ДАС доводиться мати справу з приписками обсягів виконання робіт під час виконання капітальних, поточних ремонтів; порушенням законодавства при закупівельних операціях за рахунок бюджетних коштів, при проведенні тендерів. Стосовно останнього — спостерігається тенденція до поліпшення ситуації, значна частина порушень пов'язана не так із свідомими зловживаннями, як із незнанням посадовцями законів. Традиційними залишаються порушення ведення бухгалтерської документації, неналежне ставлення до майна. На жаль, нерідко доводиться експертам ДАС мати справу з порушенням бюджетного законодавства, зокрема нецільовим використанням коштів.

У ДАС є право вилучати в судовому порядку до бюджету виявлені ревізіями, приховані та занижені валютні та інші платежі, порушувати перед відповідними органами питання про припинення бюджетного фінансування і кредитування. КРУ також має право в судовому порядку стягувати до доходу держави кошти, одержані підконтрольними установами за незаконними угодами та з іншими порушеннями чинного законодавства. Крім того ДАС має право застосовувати адміністративні стягнення на керівників та інших посадовців підконтрольних установ.

Зважаючи на реформи в управлінні публічними ресурсами, експертами доведена необхідність оцінювання результативності їх використання шляхом державного фінансового аудиту як засобу дослідження діяльності підконтрольних установ щодо ефективності управління фінансовими і матеріальними активами. К. е. н. Н. І. Рубан науково обґрунтувала потребу запровадження нової форми контролю – аудиту ефективності виконання бюджетних (державних) програм. З огляду на те, що забезпечити повне усунення усіх наслідків порушень за результатами контролю неможливо, запровадження цього виду державного фінансового аудиту набуває зростаючого значення для функціонування контролюючої системи і ефективного державного управління. Використання коштів бюджету за програмами потребує, щоб відповідальність за виконання передбачених програмою цілей, завдань, а також показників результативності покладалася на одного виконавця. Це необхідно для забезпечення аналізу кількісних та якісних факторів, що впливають на відхилення від запланованих показників результативності, визначення причин та шляхів виправлення виявлених недоліків.

ДАС разом з Антимонопольним комітетом України повинні посилити контроль й за проведенням публічних закупівель на всіх рівнях, оскільки тут є

певні проблеми. Насамперед вони стосуються публічних закупівель при проведенні тендерів при будівництві автодоріг, закупівлі продуктів харчування і обладнання для бюджетних установ та армійських структур тощо. Так, в кінці 2020 р. був звільнений директор державного підприємства «Служба автомобільних доріг у Волинській області» І. Свиридов, оскільки керівництво цієї структури небезпідставно підозрювалося громадськістю у тіньовому характері проведенні тендерів. Зокрема, 07.12.2020 р. (на наступний день після завершення прийому заявок) на засіданні тендерного комітету всі 6 його членів проголосували за відміну тендеру. Підставою для цього стала «відсутність подальшої потреби в закупівлі товарів, робіт чи послуг». Цей тендер був оголошений 03.11.2020 р., а 16. 11.2020 р. у Луцьку правоохоронці затримали двох заступників директора державного підприємства «Служба автомобільних доріг у Волинській області» І. Свиридова на отриманні хабаря. Сам же директор, за інформацією джерел «Волинських новин», теж був причетний до схеми відкотів. Щоправда, у Волинській ОДА повідомили, що І. Свиридова звільнили з посади раніше: другого листопада 2020 р., хоча це сталося «заднім числом». Крім того, при І. Свиридові умови тендерів на ремонт доріг у багатьох випадках прописувалися так, що їх виграла одна фірма ТОВ «Данко». Так само, ще два тендери, уже з приводу інформаційних технологій, виграло підприємство, пов'язане з ТОВ «Данко». Водночас, 2020 р. на Волині заледве освоїли половину виділених коштів на дороги у рамках «Великого будівництва», а на рахунках Волинської ОДА залишилося 315,95 млн грн неосвоєних коштів з Дорожнього фонду (витратили за 11 місяців 2020 р. 53, 2 % виділених на дороги області грошей). Цей показник є найнижчим в Україні. Ці та подібні випадки ускладнюють отримання нашою країною необхідних кредитів та допомог від МВФ, Євросоюзу, інших міжнародних організацій, що особливо важливо для нашої країни сьогодні для подолання наслідків війни Росії проти України.

Щодо учасників торгів, то у багатьох випадках у тендерах беруть участь близькі, часто навіть формально пов'язані особи. Нова редакція Закону України «Про публічні закупівлі» (2020 р.) призупинила цей негативний процес, оскільки в тендерне законодавство введено поняття «пов'язані особи». Крім того, в тендерних закупівлях стали використовувати такі нові елементи, як: аномально низька ціна тендерної пропозиції, електронний каталог, технічна специфікація до предмета закупівлі, пропозиція спрощеної закупівлі тощо, що не дозволяє подавати необґрунтовані скарги на результати тендерних закупівель. Проте треба взяти до уваги зауваження експертів щодо проблеми визначення аномально низької тендерної пропозиції. Під аномально низькою ціною тендерної пропозиції (далі - аномально низька ціна) розуміється

ціна/приведена ціна найбільш економічно вигідної пропозиції за результатами аукціону, яка є меншою на 40 або більше відсотків від середньоарифметичного значення ціни/приведеної ціни тендерних пропозицій інших учасників на початковому етапі аукціону, та/або є меншою на 30 або більше відсотків від наступної ціни/приведеної ціни тендерної пропозиції за результатами проведеного електронного аукціону. Аномально низька ціна визначається електронною системою закупівель автоматично за умови наявності не менше двох учасників, які подали свої тендерні пропозиції щодо предмета закупівлі або його частини (лота). Вартість життєвого циклу - сукупність вартості предмета закупівлі або його частини (лота) та інших витрат, які нестиме безпосередньо замовник під час використання, обслуговування та припинення використання предмета закупівлі. Вартість життєвого циклу розраховується відповідно до методики, встановленої у тендерній документації.

Позитивом стало те, що перевірка публічних закупівель протягом 2016-2022 рр. перетворилася на самостійну форму здійснення державного контролю, тоді як раніше Державна аудиторська служба включала її окремими пунктом до програми державного фінансового аудиту та інспектування, не призначала їх перевірки, як самостійну форму контролю, аби уникнути оскарження їх результатів з боку підконтрольних установ за формальними ознаками. Загалом, у 2018 р. Державна аудиторська служба та Рахункова палата встановили порушення закупівель обсягом 39, 15 млрд грн. Попередження порушень за результатами аналізу закупівель на суму 16,8 млрд грн засвідчують, що застосування контрольних повноважень, закріплених за різними державними органами контролю, не призвело до очікуваних результатів контролю за сферою публічних закупівель.

У липні 2020 р. Трансперенсі Інтернешнл Україна перевірила скільки надпорогів потрапило у моніторинг ДАС у 2018-2019 рр. Цифра склала – 8181. Водночас, за цей період теоретично можна було б перевірити 455989 процедур. Тобто аудиторі охопили перевітками лише 1,8 % процедур. Сума ж тендерних процедур за вказані роки склала 1,8 трлн грн. Станом на початок 2020 р. ДАС зобов'язалася здійснити 9,2 тис моніторингів за 2020 рік, тоді як в 2019 р. їх кількість становила 8 тис.

Для посилення фінансового контролю у сфері публічних закупівель було б доцільним ширше використовувати індикатори ефективності цих закупівель (нецінові критерії), які вимірюються не лише показником різниці між очікуваною вартістю закупівлі. Замовник на власний розсуд може додавати нецінові критерії, базуючись на особливостях предмету закупівлі, враховуючи директиви ЄС. Загальна вага нецінових критеріїв не повинна перевищувати 30 %.

Контрольні запитання

1. Які завдання і функції покладено на Міністерства фінансів України?
2. Які функції Державної казначейської служби України та які функції виконують її підрозділи на місцях?
3. Які функції і завдання покладені на Державну податкову службу України?
4. Які планується здійснити зміни у діяльності Державної податкової служби України?
5. Які функції виконують підрозділи Державної податкової служби України на місцях?
6. Які функції виконує Державна аудиторська служба? Що тут, на ваш погляд, вимагає реформування?

ТЕСТИ

1. Фіскальна функція податкової системи забезпечує державі:
 - а) можливість впливу на соціально-економічний розвиток суспільства;
 - б) гарантоване і стабільне надходження доходів у бюджет;
 - в) підтримку соціальної рівноваги;
 - г) всі відповіді правильні.
2. Кількість грошей в обігу в Україні визначає:
 - а) Верховна Рада України;
 - б) Кабінет Міністрів України;
 - в) Національний банк України;
 - г) Міністерство фінансів України.
3. Відмінності в рівні оподаткування різних країн пов'язані з:
 - а) традиціями оподаткування;
 - б) моделлю ринкової економіки;
 - в) еволюцією структури податкової системи;
 - г) всі відповіді правильні.
4. Податкова система – це сукупність:
 - а) податків, зборів і платежів;
 - б) принципів і методів встановлення, зміни чи скасування податків;
 - в) дій, що забезпечують сплату, контроль і відповідальність за порушення податкового законодавства;
 - г) всі відповіді правильні.

5. Дефолт країни – це неспроможність виплатити зовнішні борги країни:

а) так;

б) ні;

в) це спроможність країни сплатити зовнішні борги;

г) це спроможність країни реструктурувати свої борги.

6. Фінансовий моніторинг – це:

а) система суспільних відносин, пов'язаних з запобіганням та протидією незаконним фінансовим операціям;

б) функція деяких державних органів;

в) процес опрацювання інформації про сумнівні фінансові операції;

г) всі відповіді правильні.

ТЕМА 20. Фонди соціального страхування в системі публічних фінансів

20.1. Сутність та нормативно-правова база діяльності Фонду соціального страхування.

20.2. Основні завдання та показники Пенсійного фонду України

20.3. Особливості управління загальнообов'язкового державного соціального страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та від нещасного випадку

20.3.1. Права, обов'язки та відповідальність роботодавця як страхувальника та застрахованих осіб

20.3.2. Види та порядок виплат Пенсійного фонду України у зв'язку і ліквідацією Фонду соціального страхування

20.3.3. Особливості загальнообов'язкового державного соціального страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які вчинили втрату працездатності

20.4. Сутність та основні завдання Фонду безробіття

Контрольні запитання

Тести

20.1. Сутність та нормативно-правова база діяльності Фонду соціального страхування

Фонди соціального страхування займають дуже важливу роль в системі публічних фінансів. Так, Україна, обравши курс на євроінтеграцію, тим самим прийняла зобов'язання адаптувати систему державного управління до принципів, загальноприйнятих в європейських державах. Це в свою чергу потребувало здійснення відповідних реформ та трансформацій у різних сферах державної управлінської діяльності. Особливо важливими стали зміни у соціальній сфері, де назріла потреба у вирішенні проблеми щодо зміни акценту з соціальної відповідальності держави на соціальну відповідальність суспільства. Проте час показав, що швидко забезпечити зростання рівня соціального захисту в складних умовах вітчизняного суспільства, може тільки держава. А це означає, що реалізація основних цілей державного управління у соціальній сфері неможлива без дієвого механізму державного соціального загальнообов'язкового страхування.

У законодавстві зазначено, що загальнообов'язкове державне соціальне страхування є системою прав, обов'язків та гарантій, яка передбачає вжиття заходів із соціального забезпечення громадян відповідно до умов та за видами, встановленими законодавством, за рахунок страхових внесків, які сплачуються роботодавцями та громадянами, а також бюджетних та інших джерел, передбачених законом. Основні завдання соціального страхування пов'язані із забезпеченням належного рівня соціального захисту населення України, покращенням його добробуту і створенням належних умов для ефективного функціонування соціальної сфери. Ці завдання визначають наступні функції загальнообов'язкового державного соціального страхування: формування грошових фондів, з яких покриваються витрати, пов'язані з утриманням непрацездатних осіб, та осіб, які не беруть участі в трудовому процесі; забезпечення чисельності та структури трудових ресурсів; сприяння вирівнюванню життєвого рівня різних соціальних груп населення не залучених до трудового процесу.

28 грудня 2014 року було прийнято Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реформування загальнообов'язкового державного соціального страхування та легалізації фонду оплати праці» № 77, яким у новій редакції було викладено Закон України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування». Зокрема, цим законом було визначено об'єднати Фонд соціального страхування з тимчасової втрати працездатності та Фонд соціального страхування від нещасних випадків на виробництві, створивши натомість Фонд соціального страхування України.

3 листопада 2015 року було прийнято Закон України № 736-VIII «Про внесення змін до Закону України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування» щодо забезпечення діяльності фондів соціального страхування у період реорганізації».

Основними завданнями Фонду соціального страхування та його робочих органів було:

- 1) реалізація державної політики у сферах соціального страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності, у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності, медичного страхування.
- 2) надання матеріального забезпечення, страхових виплат та соціальних послуг відповідно до законодавства.
- 3) профілактика нещасних випадків.
- 4) здійснення перевірки обґрунтованості видачі та продовження листків непрацездатності застрахованим особам, у тому числі на підставі інформації з електронного реєстру листків непрацездатності.
- 5) здійснення контролю за використанням роботодавцями та застрахованими особами коштів фонду.
- 6) аналіз та прогнозування надходження коштів від сплати єдиного внеску.

До 01 січня 2023 року фонд соціального страхування був наділений правами:

- користуватися в установленому порядку відомостями державного реєстру загальнообов'язкового державного соціального страхування, даними електронного реєстру листків непрацездатності, необхідними для забезпечення виконання покладених на нього функцій.

- одержувати безоплатно від державних органів, підприємств, установ, організацій (у тому числі від органів доходів і зборів, банківських, інших фінансово-кредитних установ) та громадян - суб'єктів підприємницької діяльності відомості щодо використання страхових коштів.

- перевіряти достовірність відомостей, поданих роботодавцем для отримання коштів фонду, дотримання порядку використання роботодавцем виділених йому коштів фонду та зупиняти виплати з фонду в разі відмови або перешкоджання з боку роботодавця у проведенні перевірки, виявлення фактів подання ним фонду недостовірних відомостей або порушення порядку використання роботодавцем коштів фонду.

- отримувати необхідні пояснення (у тому числі в письмовій формі) з питань, що виникають під час перевірки.

- накладати і стягувати фінансові санкції та адміністративні штрафи, передбачені законом за порушення вимог закону.

- вимагати від керівників та інших посадових осіб підприємств, установ і організацій, а також від фізичних осіб усунення виявлених фактів порушення законодавства про соціальне страхування.

- порушувати відповідно до законодавства питання про притягнення посадових осіб до відповідальності за порушення законодавства у сфері соціального страхування, вимагати надання інформації про вжиті заходи.

- утворювати підприємства, установи, організації для виконання своїх статутних завдань.

- видавати у межах своєї компетенції постанови, накази, положення, інструкції, методичні рекомендації з питань, що належать до компетенції фонду; у разі потреби приймати разом з іншими центральними та місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування спільні акти.

Разом із тим, Фонд соціального страхування мав наступні зобов'язання:

- забезпечувати своєчасне фінансування та виплачувати матеріальне забезпечення, страхові виплати і надавати соціальні послуги, передбачені законом.

- здійснювати контроль за дотриманням порядку використання страхувальником страхових коштів.

- вживати заходів щодо раціонального використання коштів і забезпечення фінансової стабільності фонду.

- контролювати правильність витрат за соціальним страхуванням, передбачених законом та іншими нормативно-правовими актами з питань соціального страхування.

- стягувати надміру виплачені кошти з юридичних і фізичних осіб у встановленому законом порядку.

- вести облік і звітність щодо страхових коштів.

- надавати безоплатно застрахованим особам і страхувальникам консультації з питань застосування законодавства про соціальне страхування.

- щорічно складати звіт про результати своєї діяльності та після його затвердження правлінням фонду подавати кабінету міністрів України і оприлюднювати.

- інформувати страхувальників та застрахованих осіб про результати своєї роботи через засоби масової інформації.

- укладати угоди з лікувально-профілактичними закладами та окремими лікарями на обслуговування потерпілих на виробництві, а також угоди із санаторно-курортними закладами для обслуговування застрахованих осіб, які направляються безпосередньо із стаціонару лікувального закладу до реабілітаційних відділень.

- розглядати звернення роботодавців і застрахованих осіб.

На виконання прикінцевих та перехідних положень Закону України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування» в редакції Закону України від 01 січня 2023 року №1105-XIV, постанови Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2022 року №1442 було розпочато процедуру припинення Фонду соціального страхування України.

Відповідно до ст. 105 Цивільного кодексу України, прикінцевих та перехідних положень Закону України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування» в редакції Закону України від 01 січня 2023 року №1105-XIV, постанови Кабінету Міністрів України від 27 грудня 2022 року №1442 встановлено, що строк заявлення кредитором вимог до Фонду соціального страхування України та управлінським виконавчої дирекції Фонду має становити два місяці з дня оприлюднення повідомлення про рішення щодо припинення.

З 1 січня 2023 року уповноваженим органом в системі загальнообов'язкового державного соціального страхування є Пенсійний Фонд України. Це передбачено Законом України від 21.09.2022 № 2620-IX «Про внесення змін до Закону України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування» та Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», постановою Кабінету Міністрів України від 02.12.2022 № 1350 «Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України щодо забезпечення реалізації окремих функцій Пенсійного фонду України та визнання такими, що втратили чинність, деяких постанов Кабінету Міністрів України».

Зокрема, для вирішення питань з призначення, перерахування та здійснення страхових виплат з відшкодування шкоди, заподіяної потерпілому внаслідок нещасного випадку на виробництві та/або професійного захворювання або особам, які мають право на страхові виплати в разі смерті потерпілого, з 1 січня 2023 року необхідно звертатися до органів Пенсійного фонду України. Також з 1 січня 2023 року набрали чинності 2 нормативні акти: Закон України № 2620-IX "Про внесення змін до Закону України "Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування" та Закону України "Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування" (в редакції від 21.09.2022 р.)

Обидва нормативні акти регулюють питання переходу функцій соціального страхування від ФСС до Пенсійного Фонду України. Для роботодавців та працівників це означає, що з 1 січня 2023 року:

1. Розгляд заявок по лікарняним та їх фінансування - компетенція ПФУ, а не ФСС. ФСС прийматиме заявки по лікарняним до 31 грудня. Про технічну можливість ПФУ приймати заявки з 1 січня наразі невідомо.

2. Перереєстрація в ПФУ роботодавцям не потрібна - всі дані ФСС будуть автоматично перенесені. Про необхідність укладання з ПФУ договорів про визнання електронних підписів для подання заявок по е-лікарняним поки не повідомляється.

3. Перевірками страхувальників (роботодавців) та накладанням штрафів також буде займатись ПФУ, в тому числі за періоди до 1 січня 2023 р.

4. Базові правила нарахування лікарняних залишаються без змін:

- страховий стаж;
- % оплати;
- за рахунок роботодавця - перші 5 днів (крім лікарняних по вагітності та догляду);
- причини непрацездатності;
- підстави для відмови;
- максимальний і мінімальний розмір (для лікарняних вагітності);
- допомога на поховання (розмір залишено 4100 грн. у проекті відповідної постанови ПФУ).

5. Прийняття рішень про оплату лікарняних (протоколи) - відтепер компетенція роботодавців або уповноважених ними осіб. Комісії соцстрахування або уповноважені із соціального страхування не залучатимуться.

6. Як і раніше, 10 днів надається на розгляд лікарняних та ухвалення або відхилення рішення про їх оплату (з дня надходження документів). До 3 днів скоротився строк на розгляд лікарняних по вагітності та пологах. 5 днів відведено на повідомлення працівника про відмову в оплаті лікарняних.

7. Сума компенсації за необґрунтовано виданий медичний висновок про тимчасову непрацездатність стягується з закладу охорони здоров'я на користь ПФУ. В свою чергу, заклад може стягнути цю суму з лікаря-штрафника в порядку регресу.

8. Найближчим часом Кабмін має надати ВРУ пропозиції щодо збільшення строку отримання допомоги по вагітності та пологах, а також надання роботодавцем оплачуваних днів додаткової відпустки у разі тимчасової непрацездатності працівника замість виплати допомоги по тимчасовій непрацездатності.

9. Період призупинення дії трудового договору додано до переліку поважних причин для виключення днів із розрахункового періоду для оплати лікарняних.

10. ПФУ почне надавати консультації з порядку оплати лікарняних (роз'яснення норм Постанови 1266) замість Мінсоцполітики.

20.2. Основні завдання та показники Пенсійного фонду України

Пенсійний фонд України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України через Міністра соціальної політики, що реалізує державну політику з питань пенсійного забезпечення та ведення обліку осіб, які підлягають загальнообов'язковому державному соціальному страхуванню.

Основними завданнями Пенсійного фонду України є:

- реалізація державної політики з питань пенсійного забезпечення, загальнообов'язкового державного соціального страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та загальнообов'язкового державного соціального страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності, надання житлових субсидій та пільг на оплату житлово-комунальних послуг, придбання твердого та рідкого пічного побутового палива і скрапленого газу;
- ведення обліку осіб, які підлягають загальнообов'язковому державному соціальному страхуванню, осіб, які мають право на пільги, а також отримувачів житлових субсидій;
- внесення пропозицій Міністрові соціальної політики щодо забезпечення формування державної політики із зазначених питань;
- здійснення страхових виплат та надання соціальних послуг відповідно до Законів України “Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування” та “Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування”;
- профілактика нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань;
- проведення перевірки обґрунтованості видачі, продовження листків непрацездатності та документів, що є підставою для їх формування, на базі інформації, що міститься в електронних системах та реєстрах;
- здійснення контролю за використанням страхувальниками та застрахованими особами страхових коштів;
- виконання інших завдань, визначених законом.

Пенсійний фонд України відповідно до покладених на нього завдань:

1) узагальнює практику застосування законодавства з питань, що належать до його компетенції, розробляє пропозиції щодо вдосконалення законодавчих актів, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, нормативно-правових актів міністерств та в установленому порядку подає їх Міністрові соціальної політики;

2) здійснює керівництво та управління солідарною системою загальнообов'язкового державного пенсійного страхування,

загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності;

3) вивчає та аналізує ситуацію у сфері пенсійного забезпечення, загальнообов'язкового державного соціального страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та загальнообов'язкового державного соціального страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності, забезпечує проведення щорічних актуарних розрахунків фінансового стану системи загальнообов'язкового державного пенсійного страхування, загальнообов'язкового державного соціального страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та загальнообов'язкового державного соціального страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності;

4) розробляє проєкт бюджету Пенсійного фонду України та подає його Міністрові соціальної політики для внесення в установленому порядку на розгляд Кабінетові Міністрів України, здійснює ефективний розподіл фінансових ресурсів для пенсійного забезпечення, здійснення страхових виплат та надання соціальних послуг відповідно до закону, забезпечує своєчасне та у повному обсязі фінансування виплати пенсій, допомоги на поховання та інших виплат і соціальних послуг, які згідно із законодавством проводяться за рахунок коштів Пенсійного фонду України та інших джерел, визначених законодавством, складає звіт про виконання бюджету Пенсійного фонду України;

5) формує та веде реєстр застрахованих осіб Державного реєстру загальнообов'язкового державного соціального страхування (далі – реєстр застрахованих осіб) та у складі зазначеного реєстру – реєстр платників страхових внесків до солідарної системи загальнообов'язкового державного пенсійного страхування;

б) організовує, координує та контролює роботу територіальних органів щодо:

- забезпечення додержання підприємствами, установами, організаціями незалежно від форми власності та громадянами України, іноземцями та особами без громадянства, які на законних підставах перебувають на території України, вимог актів законодавства про пенсійне забезпечення;

- забезпечення надходжень від сплати збору на обов'язкове державне пенсійне страхування, інших коштів, ведення обліку їх надходжень відповідно до законодавства;
- внесення відомостей до реєстру застрахованих осіб та їх використання;
- внесення відомостей до Єдиного державного автоматизованого реєстру осіб, які мають право на пільги, Єдиного державного реєстру отримувачів житлових субсидій та їх використання;
- забезпечення функціонування інформаційно-аналітичної системи соціального страхування;
- здійснення контролю за дотриманням вимог законодавства про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування, правильністю нарахування, обчислення, повнотою і своєчасністю сплати страхових внесків на загальнообов'язкове державне пенсійне страхування (далі – страхові внески) та інших платежів; цільовим використанням коштів, призначених для виплати житлових субсидій та пільг на оплату житлово-комунальних послуг, придбання твердого та рідкого пічного побутового палива і скрапленого газу; використанням страхових коштів, правильністю використання страхувальниками із застосуванням ризик-орієнтованих підходів, а також веденням і достовірністю обліку та звітності щодо їх надходження та використання; достовірністю документів, поданих для призначення пенсії, та відомостей про осіб, які підлягають загальнообов'язковому державному соціальному страхуванню; призначенням (перерахунком) і виплатою пенсій, щомісячного довічного грошового утримання суддям у відставці та інших виплат, які згідно із законодавством здійснюються за рахунок коштів Пенсійного фонду України, інших джерел, визначених законодавством;
- стягнення у передбаченому законодавством порядку своєчасно не нарахованих та/або не сплачених сум страхових внесків та інших платежів;
- застосування фінансових санкцій, передбачених законом, та накладення адміністративних штрафів;
- призначення (перерахунку) і виплати пенсій та щомісячного довічного грошового утримання суддям у відставці;
- забезпечення своєчасної та у повному обсязі виплати пенсій, допомоги на поховання, здійснення страхових виплат та надання соціальних послуг відповідно до закону та інших виплат, які згідно із законодавством здійснюються за рахунок коштів Пенсійного фонду України та інших джерел, визначених законодавством;
- обліку коштів Пенсійного фонду України, ведення статистичної та бухгалтерської звітності;

- надання страхувальникам та застрахованим особам інформації, визначеної законодавством;

- призначення, нарахування (перерахунок) та виплата житлових субсидій та пільг на оплату житлово-комунальних послуг, придбання твердого та рідкого пічного побутового палива і скрапленого газу, а також надання одержувачам зазначених пільг та житлових субсидій інформації, визначеної законодавством;

7) вживає відповідно до законодавства та міжнародних договорів України заходів до переказування пенсій громадянам України, які виїхали на постійне місце проживання за кордон, та виплати пенсій пенсіонерам іноземних держав, які постійно проживають в Україні;

8) здійснює у межах повноважень, передбачених законом, контроль за цільовим використанням коштів Пенсійного фонду України, інших коштів, призначених для виплати пенсій та щомісячного довічного грошового утримання суддям у відставці, житлових субсидій та пільг на оплату житлово-комунальних послуг, придбання твердого та рідкого пічного побутового палива і скрапленого газу, за використанням страхових коштів;

9) аналізує та прогнозує надходження коштів від сплати єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування (далі – єдиний внесок), організовує взаємодію та обмін інформацією з питань нарахування та сплати єдиного внеску, персоніфікованого обліку надходжень від його сплати, розрахунку показників середньої заробітної плати працівників для призначення пенсії;

10) подає Мінсоцполітики пропозиції щодо:

- зміни розміру єдиного внеску та розподілу коштів від його сплати, що спрямовуються на загальнообов'язкове державне пенсійне страхування, на загальнообов'язкове державне соціальне страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та загальнообов'язкове державне соціальне страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності;

- застосування законодавства про ведення обліку застрахованих осіб у системі загальнообов'язкового державного соціального страхування та разом з Міністерством надає роз'яснення з питань призначення, перерахунку та виплати пенсій;

11) здійснює інші повноваження, визначені законом.

Особи мають право на призначення пенсії за віком після досягнення віку 60 років за наявності страхового стажу не менше 15 років по 31 грудня 2017 року.

У разі відсутності, починаючи з 1 січня 2018 року, необхідного страхового стажу на дату досягнення віку, пенсію за віком може бути призначено після набуття особою страхового стажу.

Починаючи з 1 січня 2028 року, у разі наявності 40 і більше календарних років страхового стажу, пенсія за віком призначається незалежно від віку.

Мінімальний розмір пенсії за віком за наявності у чоловіків 35 років, а у жінок 30 років страхового стажу встановлюється в розмірі прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працездатність, визначеного законодавством.

За кожний повний рік страхового стажу понад 35 років чоловікам і 30 років жінкам пенсія за віком збільшується на 1 відсоток розміру пенсії, але не більш як на 1 відсоток мінімального розміру пенсії за віком. Наявний в особи понаднормовий страховий стаж не може бути обмежений.

Мінімальний розмір пенсії особам, на яких поширюється дія Закону України "Про підвищення престижності шахтарської праці", та працівникам, зайнятим повний робочий день під землею обслуговуванням зазначених осіб, які відпрацювали на підземних роботах не менш як 15 років для чоловіків та 7,5 року для жінок за списком № 1 виробництв, робіт, професій, посад і показників, затвердженим Кабінетом Міністрів України, встановлюється незалежно від місця останньої роботи у розмірі 80 % заробітної плати (доходу) застрахованої особи, з якої обчислюється пенсія, але не менш як три розміри прожиткового мінімуму, встановленого для осіб, які втратили працездатність.

З 1 січня 2018 року для осіб, які досягли віку 65 років, мінімальний розмір пенсії за віком за наявності у чоловіків 35 років, а у жінок 30 років страхового стажу встановлюється в розмірі 40 % мінімальної заробітної плати, визначеної законом про Державний бюджет України на відповідний рік, але не менше прожиткового мінімуму для осіб, які втратили працездатність, визначеного законом.

Для пенсій, призначених після 1 січня 2018 року, мінімальний розмір пенсії за віком, виплачується після досягнення особою віку 65 років. До досягнення цього віку таким особам може бути призначена державна соціальна допомога на умовах і в порядку, визначених Законом України "Про державну соціальну допомогу малозабезпеченим сім'ям".

Жінкам, які народилися у період по 31 грудня 1961 року, після виходу на пенсію встановлюється підвищення розміру пенсії в розмірі 2,5 відсотка за кожні шість місяців більш пізнього виходу на пенсію, починаючи з 55 років до досягнення ними 60-річного віку, за умови, що до цього їм не призначалася будь-яка пенсія.

Пенсія по інвалідності призначається в разі настання інвалідності, що спричинила повну або часткову втрату працездатності за наявності страхового стажу.

Пенсія по інвалідності призначається незалежно від того, коли настала інвалідність: у період роботи, до влаштування на роботу чи після припинення роботи.

Пенсія по інвалідності від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання призначається відповідно до Закону України "Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності".

Залежно від ступеня втрати працездатності визначено три групи інвалідності. Причина, група, час настання інвалідності, строк, на який встановлюється інвалідність, визначаються органом медико-соціальної експертизи згідно із законодавством.

Особи, яким установлено інвалідність, мають право на пенсію по інвалідності, залежно від групи інвалідності, за наявності такого страхового стажу на час настання інвалідності або на день звернення за пенсією:

Якщо інвалідність настала в період проходження строкової військової служби або внаслідок поранення, каліцтва, контузії чи інших ушкоджень здоров'я, одержаних під час участі у масових акціях громадського протесту в Україні з 21 листопада 2013 року по 21 лютого 2014 року за євроінтеграцію та проти режиму Януковича (Революції Гідності), у особи, яка звернулася за медичною допомогою у період з 21 листопада 2013 року по 30 квітня 2014 року, то пенсія по інвалідності призначається особі незалежно від наявності страхового стажу.

Пенсія по інвалідності залежно від групи інвалідності призначається в таких розмірах: особам з інвалідністю I групи - 100 % пенсії за віком; особам з інвалідністю II групи - 90 % пенсії за віком; особам з інвалідністю III групи - 50 % пенсії за віком.

Непрацюючі особи з інвалідністю II групи за їх вибором мають право на призначення пенсії по інвалідності в розмірі пенсії за віком, за наявності такого страхового стажу:

- у жінок - 20 років, а у чоловіків - 25 років, якщо їм вперше встановлено інвалідність у віці до 46 років включно;
- у жінок - 21 рік, а у чоловіків - 26 років, якщо їм вперше встановлено інвалідність у віці до 48 років включно;
- у жінок - 22 роки, а у чоловіків - 27 років, якщо їм вперше встановлено інвалідність у віці до 50 років включно;

- у жінок - 23 роки, а у чоловіків - 28 років, якщо їм вперше встановлено інвалідність у віці до 53 років включно;
- у жінок - 24 роки, а у чоловіків - 29 років, якщо їм вперше встановлено інвалідність у віці до 56 років включно;
- у жінок - 25 років, а у чоловіків - 30 років, якщо їм вперше встановлено інвалідність у віці до 59 років включно.

Пенсія у зв'язку з втратою годувальника призначається непрацездатним членам сім'ї померлого годувальника, які були на його утриманні, за наявності в годувальника на день смерті страхового стажу, який був би необхідний йому для призначення пенсії по III групі інвалідності, а в разі смерті особи, яка виконала функцію донора анатомічних матеріалів людини, пенсіонера або осіб, зазначених у частині другій статті 32 цього Закону, у разі смерті (загибелі) особи внаслідок поранення, каліцтва, контузії чи інших ушкоджень здоров'я, одержаних під час участі у масових акціях громадського протесту в Україні з 21 листопада 2013 року по 21 лютого 2014 року за євроінтеграцію та проти режиму Януковича (Революції Гідності), та непрацездатним членам сім'ї особи, якій відповідно до Закону України "Про правовий статус осіб, зниклих безвісти за особливих обставин" надано правовий статус особи, зниклої безвісти за особливих обставин, - незалежно від тривалості страхового стажу. При цьому дітям пенсія у зв'язку з втратою годувальника призначається незалежно від того, чи були вони на утриманні годувальника.

На 01.01.2023 на обліку в Пенсійному фонді України перебувало 10 687,9 тис. пенсіонерів, що на 153,2 тис. осіб менше порівняно із 01.01.2022 (див. рис.20.1).

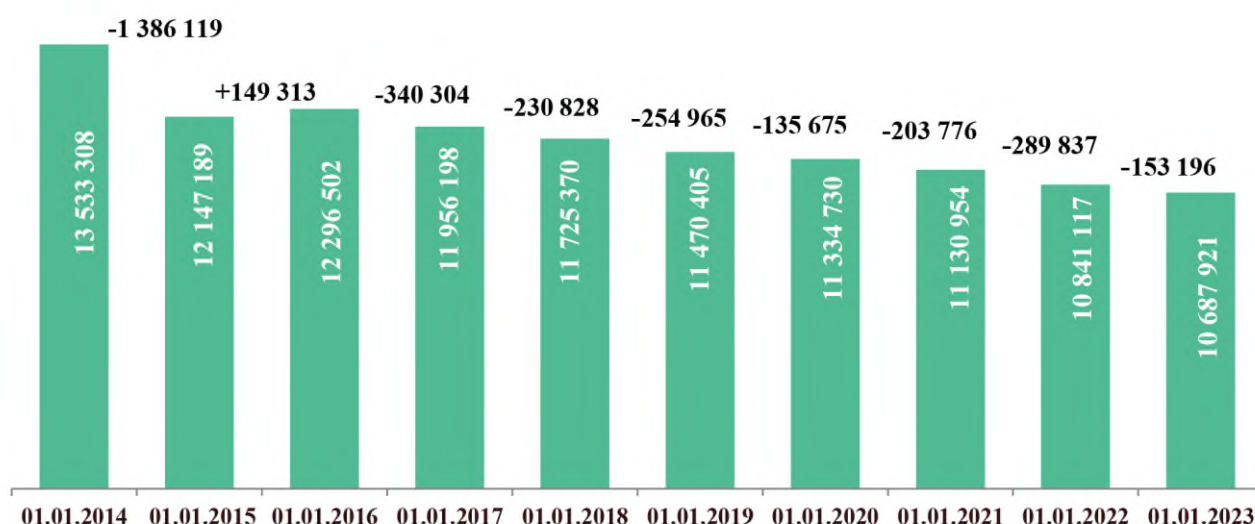


Рис.20.1.Динаміка чисельності пенсіонерів, осіб*

* за даними звіту про роботу та виконання бюджету ПФУ

У 2022 році:

- загальні видатки Пенсійного фонду України становили 590,1 млрд грн, що на 69,2 млрд грн, або на 13,3% більше порівняно з 2021 роком;
- 0,8 млрд грн – видатки на виплату щорічної разової грошової допомоги ветеранам війни і жертвам нацистських переслідувань відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 07 травня 2022 року № 540;
- за рахунок коштів Державного бюджету України профінансовано 6,4 млрд грн на виплату житлових субсидій та пільг 2 643,4 тис. громадян.

Видатки ПФУ у 2021-2022 рр. показані на рис.20.2.

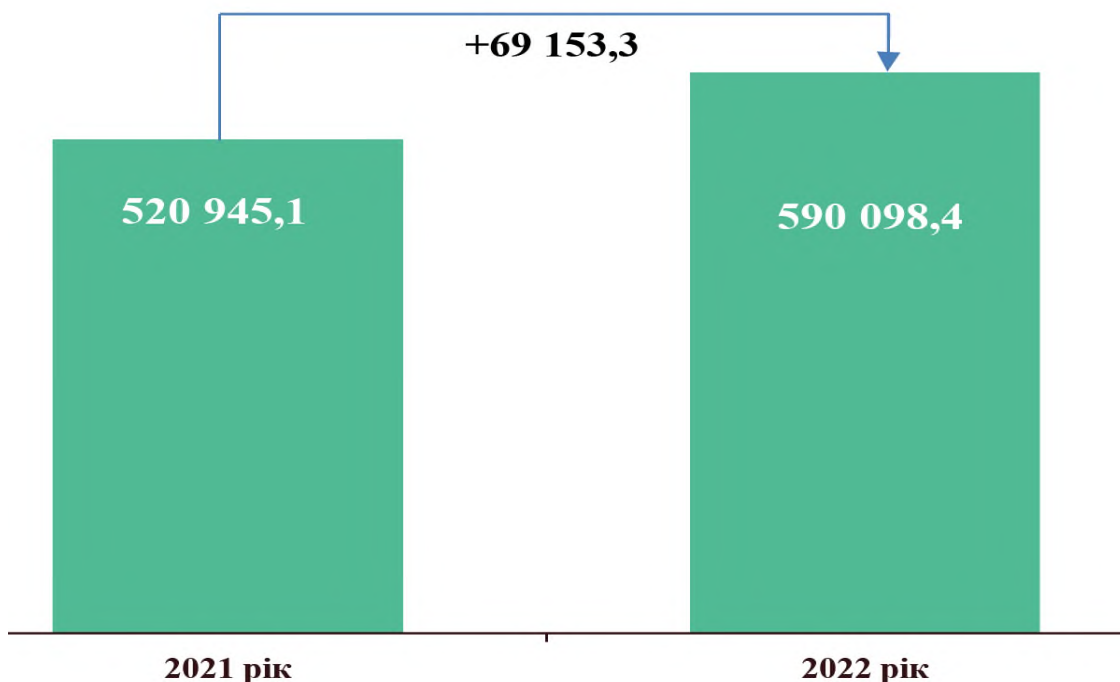


Рис.20.2. Видатки ПФУ у 2021-2022 рр. млн грн*

* за даними звіту про роботу та виконання бюджету ПФУ

На пенсійні виплати було спрямовано 574,3 млрд грн, видатки на виплату житлових субсидій та пільг – 6,4 млрд грн, видатки на виплату щорічної разової грошової допомоги ветеранам війни і жертвам нацистських переслідувань відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 07 травня 2022 року №540 “Деякі питання виплати у 2022 році разової грошової допомоги, передбаченої Законами України “Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту” і “Про жертви нацистських переслідувань” – 0,8 млрд грн. Інші видатки – 8,6 млрд грн, із них – 2,5 млрд грн – оплата послуг з виплати та доставки пенсійних виплат, 6,1 млрд грн – адміністративні витрати, пов’язані із виконанням функцій, покладених на органи Пенсійного фонду України (див.рис.20.3).

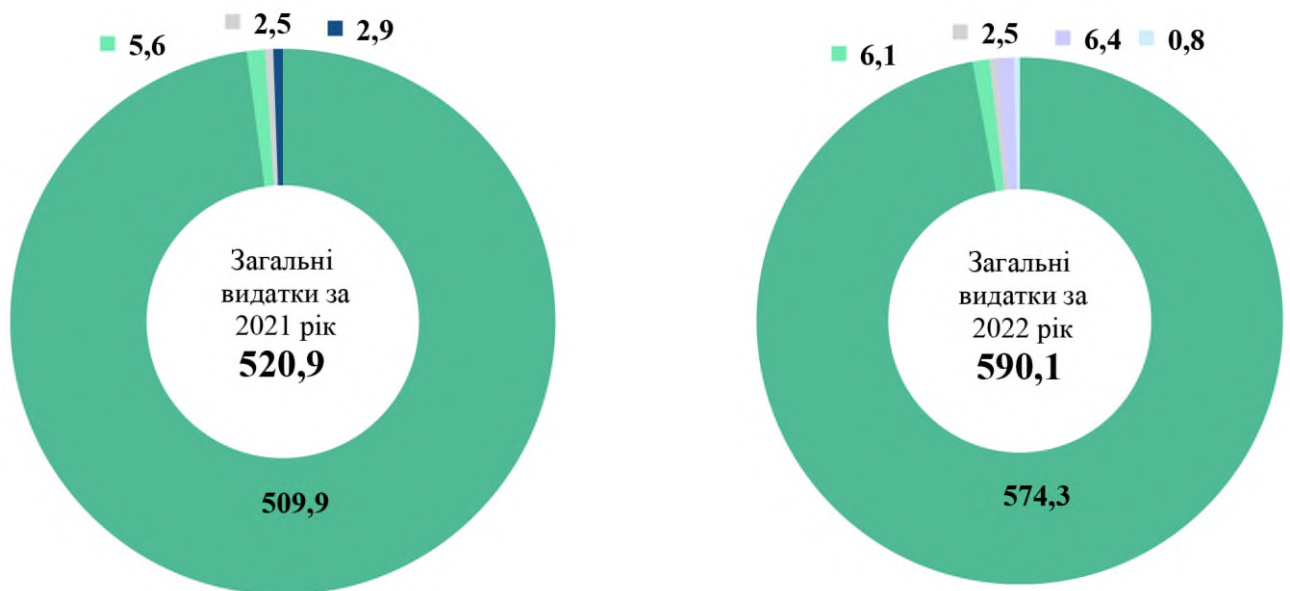


Рис.20.3. Структура видатків Пенсійного фонду України у 2021–2022 роках, млрд грн

* за даними звіту про роботу та виконання бюджету ПФУ

У 2022 році власні доходи Пенсійного фонду України становили 403,9 млрд грн.

Фактичні власні доходи перевищували плановий показник на 17,4 млрд грн (104,5%). Водночас у 2022 році власні доходи зросли порівняно з 2021 роком на 69,8 млрд грн, або на 20,9%. Динаміка надходжень власних доходів Пенсійного фонду України за 2021–2022 роки показана у табл.20.1.

За джерелами надходжень власні доходи включають: частину єдиного внеску, розподілену на загальнообов’язкове державне пенсійне страхування – 375,4 млрд грн (92,9% суми власних доходів); власні доходи, які адмініструє Пенсійний фонд України – 4,8 млрд грн (1,2% суми власних доходів); кошти Державного бюджету України на сплату єдиного внеску за деякі категорії застрахованих осіб та покриття недоотриманої суми коштів від застосування розміру єдиного внеску, передбаченого частинами тринадцятою і чотирнадцятою статті 8 Закону України “Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов’язкове державне соціальне страхування” – 23,7 млрд грн (5,9% суми власних доходів).

Таблиця 20.1.

**Динаміка надходжень власних доходів Пенсійного фонду України за
2021–2022 роки, млн грн***

№ з/п	Назва регіону	за 2021 рік	за 2022 рік	Відхилення	
				+,-	%
1	АР Крим	0,0	0,0	0,0	0,0
2	Вінницька	8 825,0	12 446,3	3 621,3	141,0
3	Волинська	5 725,0	8 162,1	2 437,1	142,6
4	Дніпропетровська	40 112,5	46 936,0	6 823,5	117,0
5	Донецька	10 968,0	10 609,3	-358,7	96,7
6	Житомирська	7 380,2	12 749,9	5 369,7	172,8
7	Закарпатська	6 109,4	9 138,3	3 028,9	149,6
8	Запорізька	10 966,9	10 892,3	-74,6	99,3
9	Івано-Франківська	6 959,6	9 612,6	2 653,0	138,1
10	Київська	13 220,7	15 526,0	2 305,3	117,4
11	Кіровоградська	5 154,1	6 958,3	1 804,2	135,0
12	Луганська	4 004,0	3 545,1	-458,9	88,5
13	Львівська	22 350,2	31 938,2	9 588,0	142,9
14	Миколаївська	6 988,1	11 147,6	4 159,5	159,5
15	Одеська	20 073,5	23 900,0	3 826,5	119,1
16	Полтавська	9 483,8	11 496,7	2 012,9	121,2
17	Рівненська	7 036,4	9 615,6	2 579,2	136,7
18	Сумська	6 248,6	8 528,1	2 279,5	136,5
19	Тернопільська	5 127,5	6 596,1	1 468,6	128,6
20	Харківська	24 376,4	24 770,3	393,9	101,6
21	Херсонська	5 252,9	4 331,4	-921,5	82,5
22	Хмельницька	7 693,8	11 118,8	3 425,0	144,5
23	Черкаська	6 843,7	10 701,6	3 857,9	156,4
24	Чернівецька	4 253,9	5 551,7	1 297,8	130,5
25	Чернігівська	6 135,8	8 740,0	2 604,2	142,4
26	м. Київ	82 890,2	88 875,5	5 985,3	107,2
27	м. Севастополь	0,0	0,0	0,0	0,0
28	Центральний апарат	5,5	49,5	44,0	900,0
Разом		334 185,7	403 937,3	69 751,6	120,9

* за даними звіту про роботу та виконання бюджету ПФУ

У 2022 році з Державного бюджету України було виділено асигнувань Пенсійному фонду України на загальну суму 232,9 млрд грн (див. рис. 20.4).



Рис.20.4. Кошти Державного бюджету України на фінансування пенсійних програм, млн грн

*за даними звіту про роботу та виконання бюджету ПФУ

Бюджетом Пенсійного фонду України на 2022 рік на покриття дефіциту коштів Пенсійного фонду України для виплати пенсій було передбачено 18,2 млрд грн.

Фактично за 2022 рік на покриття дефіциту було спрямовано 29,9 млрд грн коштів державного бюджету. За умови спрямування на пенсійні виплати додатково отриманих власних коштів в сумі 29,8 млрд грн, які було списано Державною казначейською службою України в рахунок погашення позик минулих бюджетних періодів, дефіцит коштів Пенсійного фонду України становив би 0,1 млрд грн. Динаміку дефіциту коштів Пенсійного фонду України протягом 2017 – 2022 рр. зображено на рис.20.5.

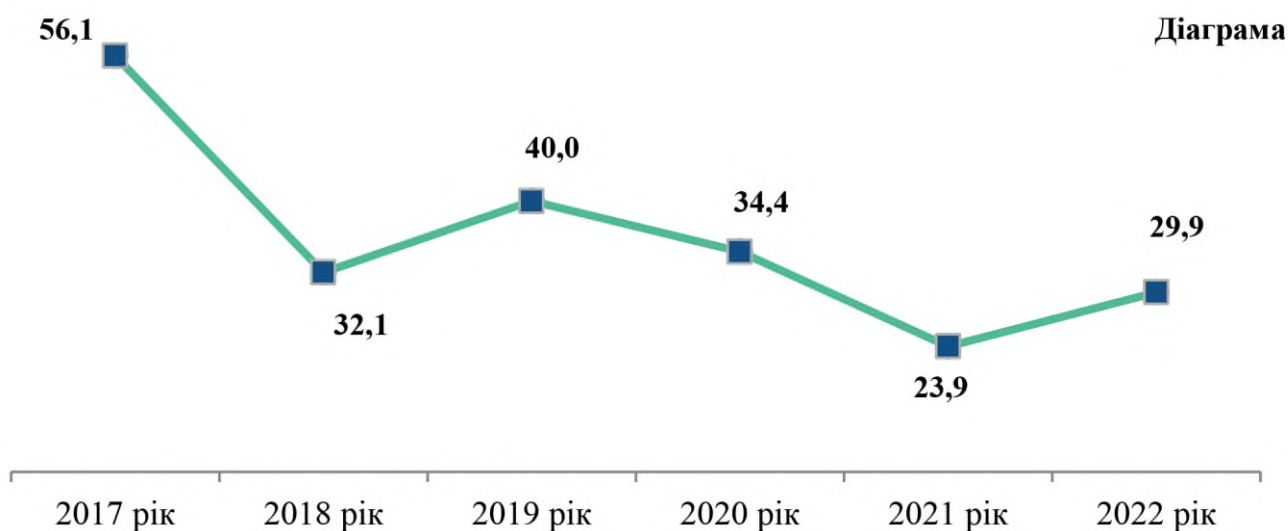


Рис.20.5. Динаміка дефіциту коштів Пенсійного фонду України, млрд грн

* за даними звіту про роботу та виконання бюджету ПФУ

Органами Пенсійного фонду України протягом 2022 року на виконання положень законів України та постанов Кабінету Міністрів України були проведені перерахунки пенсій з 01.01.2022 року:

- встановлено мінімальну пенсійну виплату в разі втрати годувальника відповідно до Закону України “Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб” кожному з непрацевдатних батьків та дружині (чоловіку) загиблих, померлих (таких, що пропали безвісти) осіб, які брали безпосередню участь в антитерористичній операції, на рівні 7 800 грн. Розмір пенсії збільшено 3,4 тис. осіб, середній розмір підвищення – 1 895,26 грн;

- перераховано пенсії по інвалідності, призначені відповідно до Закону України “Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи” учасникам ліквідації наслідків аварії на Чорнобильській АЕС, особам, які брали безпосередню участь у ліквідації інших ядерних аварій та їх наслідків, стосовно яких установлено причинний зв’язок інвалідності з Чорнобильською катастрофою, пенсії в разі втрати годувальника членам сімей цих осіб виходячи із заробітної плати, визначеної з п’ятикратного розміру мінімальної заробітної плати. Розміри пенсій збільшено 21,2 тис. осіб, середній розмір їх підвищення – 2 903,21 грн. Разом із тим, з 01.03.2022 р. збільшено на 14%:

- показник середньої заробітної плати (доходу) в Україні, з якої сплачено страхові внески, який враховується для обчислення пенсій, призначених до 2019 року відповідно до законів України “Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування”, “Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб” (з числа військовослужбовців строкової служби та членів їх сімей), “Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи”. Розмір виплат збільшено 9 890 тис. осіб, середній розмір їх підвищення – 380,58 грн;

- пенсії військовослужбовців та членів їх сімей, призначені відповідно до Закону України “Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб” (крім військовослужбовців строкової служби та членів їх сімей), строк призначення яких по 31 грудня 2021 року;

- мінімальні розміри пенсій по інвалідності та пенсій в разі втрати годувальника внаслідок аварії на Чорнобильській АЕС, призначених відповідно до Закону України “Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи”; щомісячну компенсаційну виплату, встановлену пенсіонерам, які досягли віку 75–80 років (456,00 грн), 80 років і більше (570,00 грн);

- збільшено розміри мінімальної пенсійної виплати, встановленої учасникам ліквідації наслідків аварії на Чорнобильській АЕС, особам, які брали безпосередню участь у ліквідації інших ядерних аварій та їх наслідків згідно із Законом України “Про внесення змін до Закону України “Про статус і соціальний захист громадян, які постраждали внаслідок Чорнобильської катастрофи” щодо підвищення рівня пенсійного забезпечення окремих категорій осіб”;

- встановлено мінімальну пенсійну виплату особам з інвалідністю I групи, особам, яким пенсію призначено відповідно до Закону України “Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування”, з повним страховим стажем (30 років у жінок / 35 років – у чоловіків) на рівні 2 300,00 грн, а непрацюючим пенсіонерам, які не мають повного стажу – 2 100,00 грн;

- встановлено доплату в сумі 135 грн особам, пенсії яким призначені відповідно до Закону України “Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування” за зверненнями, які надійшли по 31 грудня 2021 року та які не підвищувалися з 01.03.2022 у зв’язку з індексацією пенсій. з 01.04.2022 перераховано пенсії застрахованим особам, які після призначення (попереднього перерахунку) пенсії продовжували працювати, відповідно до частини четвертої статті 42 Закону України “Про загальнообов’язкове державне пенсійне страхування”. Розмір пенсії збільшено 595 тис. осіб, середній розмір їх підвищення – 168,07 грн; з 02.04.2022 перераховано розміри пенсій в разі

втрати годувальника, призначені згідно із Законом України “Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб”, відповідно до: - Закону України “Про внесення змін до Закону України “Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб”. Розмір пенсії збільшено 2,2 тис. осіб, середній розмір підвищення – 1 588,78 грн; - постанови Кабінету Міністрів України від 10.05.2022 № 578 “Про внесення змін до деяких постанов Кабінету Міністрів України щодо виплати пенсій і грошової допомоги особам, на яких поширюється чинність Закону України “Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб”. Розмір пенсії збільшено 1,4 тис. осіб, середній розмір підвищення – 784,88 грн; з 01.07.2022 перераховано пенсії у зв’язку зі зміною прожиткового мінімуму відповідно до Закону України “Про Державний бюджет України на 2022 рік”. Розмір пенсії збільшено 4,7 млн особам, середній розмір підвищення – 45,40 грн; з 01.10.2022 проведено перерахунок пенсії близько 2,8 млн особам, середній розмір підвищення – 231,00 грн.

Загалом, розмір пенсій збільшено: до 50 грн – 643 тис. особам, до 300 грн – 1,5 млн особам, до 700 грн – 631 тис. особам, понад 700 грн – 41 тис. особам.

20.3. Особливості управління загальнообов’язкового державного соціального страхування у зв’язку з тимчасовою втратою працездатності та від нещасного випадку

20.3.1. Права, обов’язки та відповідальність роботодавця як страхувальника та застрахованих осіб

1. Роботодавець як страхувальник має право на:

1) безоплатне отримання в уповноваженому органі управління інформації про порядок використання страхових коштів;

2) отримання інформації про результати проведення перевірки використання страхових коштів;

3) судовий захист своїх прав.

2. Роботодавець зобов’язаний:

1) здійснювати застрахованим особам у разі настання страхового випадку відповідний вид страхових виплат та надання соціальних послуг згідно з цим Законом;

2) вести облік страхових коштів і своєчасно надавати страховику встановлену звітність щодо цих коштів;

3) під час перевірки правильності використання страхових коштів та достовірності поданих роботодавцем даних надавати посадовим особам

уповноваженого органу управління необхідні документи та пояснення з питань, що виникають під час перевірки;

4) подавати у встановленому порядку відповідно до законодавства відомості про:

- розмір заробітної плати працівників та використання ними робочого часу;

- використання страхових коштів за іншими визначеними цим Законом напрямками в порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України;

5) інформувати про кожний нещасний випадок або професійне захворювання на підприємстві, в установі, організації;

6) допускати посадових осіб уповноваженого органу управління для здійснення перевірок правильності використання страхових коштів, контролю за веденням і достовірністю обліку та звітності щодо їх надходження та використання за наявності направлення та/або наказу про перевірку та посвідчення осіб;

7) інформувати працівників підприємства, установи, організації про засади соціального страхування, підстави та порядок здійснення страхових виплат, а також про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення та реабілітаційну допомогу;

8) подавати звітність до уповноваженого органу управління у строки, в порядку та за формою, що встановлені Кабінетом Міністрів України;

9) повернути уповноваженому органу управління суму здійснених страхових виплат та вартість наданих соціальних послуг потерпілому на виробництві у разі невиконання своїх зобов'язань щодо сплати страхових внесків.

Достовірність зазначених у документах відомостей перевіряється уповноваженим органом управління. У разі подання недостовірних відомостей, використання роботодавцем страхових коштів з порушенням встановленого порядку роботодавець добровільно чи на підставі рішення суду повинен відшкодувати страховику заподіяну шкоду.

Роботодавцеві забороняється вчиняти будь-які дії, що можуть призвести до прийняття ним разом із застрахованою особою спільного рішення, яке може в подальшому зашкодити цій особі або членам її сім'ї реалізувати своє право на страхові виплати та соціальні послуги відповідно до цього Закону.

Водночас роботодавець несе відповідальність за:

1) порушення порядку використання страхових коштів, несвоєчасне або неповне їх повернення;

2) несвоєчасне подання або неподання відомостей, встановлених цим Законом;

3) подання недостовірних відомостей про використання страхових коштів;

4) шкоду, заподіяну застрахованим особам або уповноваженому органу управління внаслідок невиконання або неналежного виконання обов'язків, визначених цим Законом.

У разі порушення порядку використання страхових коштів роботодавець відшкодовує уповноваженому органу управління в повному обсязі неправомірно витрачену суму страхових коштів та/або вартість наданих соціальних послуг і сплачує штраф у розмірі 50 % такої суми.

За несвоєчасне повернення або повернення не в повному обсязі страхових коштів на страхувальників та інших отримувачів коштів соціального страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та від нещасного випадку накладається штраф у розмірі 10 % несвоєчасно повернутих або повернутих не в повному обсязі страхових коштів.

Одночасно на суми несвоєчасно повернутих або повернутих не в повному обсязі страхових коштів і штрафних санкцій нараховується пеня в розмірі 0,1 відсотка зазначених сум коштів, розрахована за кожний день прострочення платежу.

Своєчасно не сплачені фінансові санкції та адміністративні штрафи стягуються до бюджету уповноваженого органу управління в порядку, встановленому законом.

Право застосовувати фінансові санкції та накладати адміністративні штрафи від імені уповноваженого органу управління мають керівники територіальних органів уповноваженого органу управління та їх заступники.

Разом із тим, застрахована особа має право на:

1) безоплатне отримання інформації про порядок витрачання страхових коштів соціального страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та від нещасного випадку, а також роз'яснень з питань соціального страхування;

2) отримання у разі настання страхового випадку страхових виплат та соціальних послуг, передбачених цим Законом;

3) участь у розслідуванні страхового випадку, у тому числі за участю представника профспілкового органу або своєї довіреної особи;

4) послуги з реабілітації у сфері охорони здоров'я, що надаються відповідно до вимог Закону України "Про реабілітацію у сфері охорони здоров'я";

5) послуги професійної реабілітації, включаючи збереження робочого місця, навчання або перекваліфікацію;

б) відшкодування під час проходження реабілітації у сфері охорони здоров'я і професійної реабілітації витрат на проїзд до місця проведення реабілітації чи навчання та у зворотному напрямку, на проїзд особи, яка її супроводжує;

7) забезпечення допоміжними засобами реабілітації, що надаються відповідно до вимог законів України "Про реабілітацію у сфері охорони здоров'я" та "Про реабілітацію осіб з інвалідністю в Україні";

8) оскарження дій страховика, роботодавця щодо надання страхових виплат та соціальних послуг;

9) судовий захист своїх прав.

До обов'язків застрахованої особи можна віднести:

1) надавати страхувальнику, страховику достовірні документи, на підставі яких призначаються страхові виплати та надаються соціальні послуги відповідно до цього Закону;

2) своєчасно повідомляти роботодавця та страховика про обставини, що впливають на умови або зміну розміру страхових виплат та соціальних послуг;

3) знати та виконувати вимоги законодавчих та інших нормативно-правових актів про охорону праці, що стосуються застрахованого, а також дотримуватися зобов'язань щодо охорони праці, передбачених колективним договором (угодою, трудовим договором, контрактом) та правилами внутрішнього трудового розпорядку підприємства, установи, організації, гіг-контрактом та внутрішніми документами резидента Дія Сіті;

4) у разі настання нещасного випадку або виникнення професійного захворювання при наданні медичної та реабілітаційної допомоги:

- дотримуватися правил поведінки та режиму лікування, визначених лікарем;

- надавати фахівцям з реабілітації об'єктивну інформацію, необхідну для надання реабілітаційної допомоги у сфері охорони здоров'я;

- дотримуватися законних методичних настанов, інструкцій, рекомендацій фахівців з реабілітації;

- погоджувати індивідуальний реабілітаційний план та внесені до нього зміни;

- не ухилятися від професійної реабілітації та виконання рекомендацій, спрямованих на якнайшвидше повернення до трудової діяльності;

5) виконувати інші вимоги, передбачені цим Законом.

Застраховані особи несуть відповідальність згідно із законом за незаконне одержання з їх вини (підроблення, виправлення в документах, надання недостовірних відомостей тощо) страхових виплат та соціальних послуг за соціальним страхуванням.

20.3.2. Види та порядок виплат Пенсійного фонду України у зв'язку і ліквідацією Фонду соціального страхування

Органи Пенсійного фонду призначатимуть та виплачуватимуть такі види страхових виплат внаслідок нещасного випадку на виробництві або професійного захворювання:

- допомога по тимчасовій непрацездатності – виплачується у розмірі 100 % середньої заробітної плати (перші 17 днів за рахунок коштів страхувальника, починаючи з 18 дня – за рахунок коштів соціального страхування);

- одноразова допомога в разі стійкої втрати професійної працездатності, призначається на підставі довідки МСЕК; її розмір визначається в залежності від ступеня втрати професійної працездатності, із розрахунку 7 мінімальних заробітних плат, встановлених законом на день настання права потерпілому на страхову виплату (з 01.10.2022 розмір мінімальної заробітної плати – 6 700 грн);

- щомісячні страхові виплати – встановлюються відповідно до ступеня втрати професійної працездатності та середньомісячної заробітної плати потерпілого перед настанням страхового випадку; мінімальний розмір призначеної щомісячної виплати потерпілому в перерахунку на 100% втрати працездатності не може бути меншим мінімальної заробітної плати, максимальний – не повинен перевищувати чотири мінімальні заробітні плати;

- виплати у разі переведення на легшу, нижчеоплачувану роботу – за потерпілим зберігається його середньомісячна заробітна плата на строк визначений ЛКК або МСЕК (перші 14 днів доплата здійснюється за рахунок коштів страхувальника, починаючи з 15 дня – за рахунок коштів соціального страхування);

- щомісячні виплати дитині, яка народилася з інвалідністю, внаслідок травмування на виробництві або професійного захворювання її матері під час вагітності, здійснюються до досягнення дитиною 18 років, або до закінчення навчання, але не більш як до досягнення 23 років;

- страхові виплати непрацездатним членам сім'ї у разі смерті потерпілого:

- одноразова допомога сім'ї (у розмірі 40 розмірів мінімальної заробітної плати (40 x 6700 грн = 268 000 грн));

- одноразова виплата кожній особі, яка була на його утриманні (у розмірі 8 розмірів мінімальної заробітної плати (8 x 6700 грн = 53 600 грн));

- щомісячні страхові виплати (визначаються із середньомісячної заробітної плати потерпілого; сума виплат кожній особі, яка має на них право,

визначаються шляхом ділення частини заробітної плати потерпілого, що припадає на цих осіб, на їх кількість).

Заява, разом із документами необхідними для призначення, перерахування, продовження та здійснення страхових виплат і соціальних послуг, подається:

– у паперовому вигляді особисто, або через уповноваженого представника, до територіального органу Пенсійного фонду України (сервісний центр);

– в електронній формі через вебпортал електронних послуг Пенсійного фонду України з використанням кваліфікованого електронного підпису чи електронної системи BankID, або через Портал Дія.

Рішення про призначення, перерахування, продовження та здійснення страхових виплат і соціальних послуг приймається протягом 10 днів після надходження заяви з усіма необхідними документами, з урахуванням отриманої органом Пенсійного фонду, що призначає страхову виплату, інформації із відповідних державних електронних інформаційних реєстрів та баз даних.

Рішення за результатами розгляду заяви оформлюється постановою за підписом керівника органу, що призначає страхову виплату, та зберігається в електронній справі отримувача такої виплати.

Нарахована сума страхових виплат включається у документи для виплати не пізніше одного місяця з дня прийняття рішення про призначення, перерахування, продовження її виплати.

Щомісячні страхові виплати виплачуються через установи уповноважених банків або національним оператором поштового зв'язку АТ "Укрпошта", за місцем фактичного проживання отримувача, зазначеного у заяві. Одноразові виплати здійснюються уповноваженими банками.

Ті, хто отримував відповідні виплати у Фонді соціального страхування України, продовжать їх отримувати на раніше зазначені у заявах рахунки.

Уповноваженим органом управління в системі загальнообов'язкового державного соціального страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та від нещасного випадку (далі - уповноважений орган управління) є Пенсійний фонд України.

Правовий статус, порядок утворення та діяльності уповноваженого органу управління визначаються відповідно до Закону України "Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування".

Уповноважений орган управління є держателем та адміністратором електронного реєстру листків непрацездатності як складової частини реєстру застрахованих осіб Державного реєстру загальнообов'язкового державного соціального страхування.

Основними завданнями уповноваженого органу управління та його територіальних органів є:

- 1) реалізація державної політики у сферах соціального страхування;
- 2) здійснення страхових виплат та надання соціальних послуг відповідно до цього Закону;
- 3) профілактика нещасних випадків;
- 4) проведення перевірки обґрунтованості видачі, продовження листків непрацездатності і документів, що є підставою для їх формування, на базі інформації з електронних систем та реєстрів;
- 5) здійснення контролю за використанням страхувальниками та застрахованими особами страхових коштів.

Разом із тим, Уповноважений орган управління та його територіальні органи відповідно до покладених на них завдань:

1) здійснюють управління та оперативне розпорядження фінансовими ресурсами в межах коштів соціального страхування, затверджених Кабінетом Міністрів України, управління майном;

2) проводять розслідування страхових випадків, перевірку обґрунтованості видачі, продовження листків непрацездатності та документів, що є підставою для їх формування, на базі інформації з електронних систем та реєстрів;

3) здійснюють заходи з профілактики страхових випадків;

4) забезпечують функціонування інформаційно-аналітичної системи соціального страхування;

5) забезпечують електронну інформаційну взаємодію інформаційно-комунікаційної системи соціального страхування з інформаційно-комунікаційними системами центральних органів виконавчої влади, що забезпечують формування та реалізацію державної політики у сфері соціальної політики, загальнообов'язкового державного соціального та пенсійного страхування, охорони здоров'я, реалізацію державної податкової політики та з адміністрування єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування, формування та реалізацію державної фінансової політики, державної політики з питань державної реєстрації актів цивільного стану, державної реєстрації юридичних осіб, громадських формувань, що не мають статусу юридичної особи, та фізичних осіб - підприємців, державної політики у сферах освіти і науки, формування державної політики у сферах міграції (імміграції та еміграції), у тому числі протидії нелегальній (незаконній) міграції, громадянства, реєстрації фізичних осіб, біженців та інших визначених законодавством категорій мігрантів, для виконання покладених на них функцій і завдань, визначених законодавством;

б) здійснюють контроль за використанням страхових коштів, перевірку правильності їх використання страхувальниками із застосуванням ризик-орієнтованих підходів, контроль за веденням і достовірністю обліку та звітності щодо їх надходження та використання, застосовують у встановленому законодавством порядку фінансові санкції та накладають адміністративні штрафи;

7) беруть участь у проведенні наукових досліджень з питань соціального страхування, вивчають міжнародний досвід з метою запровадження інноваційних форм соціального страхування, виступають замовником проведення наукових досліджень, розроблення методичного забезпечення;

8) беруть участь у здійсненні міжнародного співробітництва для розв'язання проблем та обміну досвідом у сфері соціального страхування;

9) здійснюють інші функції, передбачені цим Законом.

Загальні видатки Пенсійного фонду України у 2022 році становили 590,1 млрд. грн, з них на пенсійні виплати пішло 97,3%. Для порівняння, видатки ПФУ протягом 2021 року становили 520,9 млрд грн.

Фонд забезпечив виплату пенсій 10,7 млн громадян на загальну суму 574,3 млрд грн, у тому числі з урахуванням особливостей виплати пенсій на період введення воєнного стану.

Зокрема, було призначено 390,9 тис. нових пенсій. А також проведено 25 видів масових перерахунків пенсій: з січня, березня, квітня, липня, жовтня та грудня 2022 року.

Середній розмір пенсії протягом року зріс із 3 991,53 грн на 1 січня 2022 року до 4 622,59 грн на 1 січня 2023.

Згідно із оприлюдненими даними, із загальної суми, крім видатків на пенсійні виплати, кошти спрямовували на:

- видатки на виплату житлових субсидій та пільг – 6,4 млрд грн (1,1%);
- видатки на виплату щорічної разової грошової допомоги ветеранам війни і жертвам нацистських переслідувань – 0,8 млрд грн (0,2%);
- інші видатки – 8,6 млрд грн (2,5 млрд грн – на оплату послуг з виплати та доставки пенсійних виплат (0,4%), 6,1 млрд грн – на адміністративні витрати, пов'язані із виконанням функцій, покладених на органи Пенсійного фонду України (1,0%).

Загальні доходи бюджету Пенсійного фонду України в 2022 році становили 620,4 млрд грн (без урахування залишку на початок року). Порівняно з 2021 роком загальні доходи зросли на 108,6 млрд грн, або на 21,2%.

У структурі загальних доходів 403,9 млрд грн (65,1%) становили власні доходи, які зросли на 69,8 млрд грн, або на 20,9%, до 2021 року.

20.3.3. Особливості загальнообов'язкового державного соціального страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які вчинили втрату працездатності

Страхуванню від нещасного випадку підлягають:

1) особи, які працюють на умовах трудового договору (контракту), гіг-контракту, іншого цивільно-правового договору, на інших підставах, передбачених законом, на підприємствах, в установах, організаціях незалежно від форми власності та господарювання, зокрема які є резидентами Дія Сіті, у тому числі в іноземних дипломатичних та консульських установах, інших представництвах нерезидентів або у фізичних осіб, а також обрані на виборні посади в органах державної влади, органах місцевого самоврядування та в інших органах, фізичні особи - підприємці, особи, які провадять незалежну професійну діяльність, члени фермерського господарства, якщо вони не належать до осіб, які підлягають страхуванню від нещасного випадку на інших підставах;

2) здобувачі професійної (професійно-технічної), фахової передвищої, вищої, післядипломної освіти, залучені до будь-яких робіт під час, перед або після занять, під час занять, коли вони набувають професійних навичок, у період проходження виробничої практики (стажування), виконання робіт на підприємствах.

Заподіяння шкоди зародку внаслідок травмування жінки на виробництві або її професійного захворювання під час вагітності, у зв'язку з чим дитина народилася з інвалідністю, прирівнюється до нещасного випадку, який стався із застрахованою особою. Така дитина відповідно до медичного висновку вважається застрахованою і до 18 років або до закінчення навчання, але не більш як до досягнення нею 23 років, їй надається допомога за рахунок коштів загальнообов'язкового державного соціального страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та від нещасного випадку.

Усі особи, зазначені у частині першій цієї статті, вважаються застрахованими з дня набрання чинності цим Законом, незалежно від фактичного виконання страхувальниками своїх зобов'язань щодо сплати страхових внесків.

Добровільно від нещасного випадку можуть застрахуватися члени особистого селянського господарства, якщо вони не належать до осіб, які підлягають страхуванню від нещасного випадку на інших підставах.

Страховими виплатами є грошові суми, які уповноважений орган управління виплачує застрахованій особі чи особам, які мають на це право, у разі настання страхового випадку.

Факт нещасного випадку на виробництві або професійного захворювання розслідується в порядку, затвердженому Кабінетом Міністрів України відповідно до Закону України "Про охорону праці".

Підставою для оплати потерпілому витрат на проведення професійної реабілітації, оплати соціальних послуг, а також для здійснення страхових виплат є акт розслідування нещасного випадку або акт розслідування професійного захворювання (отруєння) за встановленими формами.

Перелік обставин, за яких настає страховий випадок, та перелік професійних захворювань визначаються Кабінетом Міністрів України.

В окремих випадках, за наявності підстав, уповноважений орган управління може визнати страховим випадком захворювання, не внесене до переліку професійних захворювань, якщо на момент прийняття рішення медична наука має нові відомості, які дають підстави вважати це захворювання професійним.

Порядок прийняття рішення про визнання страховим випадком захворювання, не внесеного до переліку професійних захворювань, встановлюється постановою Пенсійного фонду України за погодженням з центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері охорони здоров'я.

Порушення застрахованою особою правил охорони праці, що спричинило нещасний випадок або професійне захворювання, не звільняє страховика від виконання зобов'язань перед потерпілим.

Страхові виплати складаються із:

1) щомісячної страхової виплати втраченої заробітної плати (або відповідної її частини) залежно від ступеня втрати потерпілим професійної працездатності (далі - щомісячна страхова виплата);

2) страхової виплати у встановлених випадках одноразової допомоги потерпілому (членам його сім'ї та особам, які перебували на утриманні померлого);

3) страхової виплати дитині, яка народилася з інвалідністю внаслідок травмування на виробництві або професійного захворювання її матері під час вагітності;

4) страхових витрат на професійну реабілітацію та соціальну допомогу;

5) допомоги по тимчасовій непрацездатності внаслідок нещасного випадку на виробництві або професійного захворювання.

Відшкодування моральної (немайнової) шкоди потерпілим від нещасних випадків на виробництві або професійних захворювань і членам їхніх сімей не є страховою виплатою та здійснюється незалежно від часу настання страхового

випадку відповідно до положень Цивільного кодексу України та Кодексу законів про працю України.

Перерахування сум щомісячних страхових виплат проводиться у разі:

- 1) зміни ступеня втрати професійної працездатності;
- 2) зміни складу сім'ї померлого.

Щомісячні страхові виплати підлягають перерахуванню щороку, з 1 березня, на коефіцієнт, що враховує показники зростання споживчих цін та середньої заробітної плати (доходу) в Україні.

Коефіцієнт перерахунку щомісячних страхових виплат відповідає 50 відсоткам показника зростання споживчих цін за попередній рік та 50 відсоткам показника зростання середньої заробітної плати (доходу) в Україні, з якої сплачено страхові внески, визначеного відповідно до Закону України "Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування", за три календарні роки, що передують року, в якому проводиться збільшення, порівняно з трьома календарними роками, що передують року, який є попереднім щодо року, в якому проводиться збільшення.

За наявності фінансових можливостей бюджету уповноваженого органу управління розмір щорічного збільшення показника середньої заробітної плати (доходу) в Україні, який застосовується для здійснення перерахування, передбачений абзацом другим цієї частини, може бути збільшений, але не повинен перевищувати 100 % показника зростання середньої заробітної плати (доходу) в Україні, з якої сплачено страхові внески, за три календарні роки, що передують року, в якому проводиться збільшення.

Розмір такого збільшення визначається у межах бюджету уповноваженого органу управління за рішенням Кабінету Міністрів України.

Визначена раніше сума щомісячної страхової виплати не підлягає зменшенню.

Медико-соціальна експертиза стійких обмежень життєдіяльності потерпілих здійснюється МСЕК відповідно до Основ законодавства України про охорону здоров'я. Ступінь втрати працездатності потерпілим установлюється МСЕК і визначається у відсотках професійної працездатності, яку мав потерпілий до ушкодження здоров'я, з урахуванням (за наявності) результатів заключного реабілітаційного обстеження після надання реабілітаційної допомоги мультидисциплінарною командою реабілітаційного закладу, відділення, підрозділу, внесеного до індивідуального реабілітаційного плану. Огляд потерпілого, складання, внесення змін до індивідуальної програми реабілітації проводиться МСЕК відповідно до законодавства.

Позачергова експертиза проводиться МСЕК за заявою потерпілого, страховика чи інших заінтересованих осіб, а у випадках, передбачених законом,

- за клопотанням органів досудового розслідування або за рішенням суду (судді).

Потерпілому, який проходить професійне навчання або перекваліфікацію (якщо з часу встановлення ступеня втрати професійної працездатності минуло не більше одного року), уповноважений орган управління здійснює щомісячні страхові виплати в розмірі середньомісячної заробітної плати протягом строку, визначеного для професійного навчання чи перекваліфікації.

Потерпілий забезпечується допоміжними засобами реабілітації, необхідними під час професійного навчання чи перекваліфікації, відповідно до законів України "Про реабілітацію у сфері охорони здоров'я" та "Про реабілітацію осіб з інвалідністю в Україні".

Середньомісячна заробітна плата, передбачена частиною першою цієї статті, обчислюється в порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України.

У разі смерті потерпілого право на одержання щомісячних страхових виплат мають непрацездатні особи, які на день смерті потерпілого мали право на одержання від нього утримання, а також дитина, яка народилася протягом не більш як десятимісячного строку після смерті потерпілого.

Непрацездатними особами є:

- 1) діти, які не досягли 18 років;
- 2) повнолітні діти, які є здобувачами освіти за денною формою навчання (у тому числі у період між завершенням навчання в одному закладі освіти та вступом до іншого закладу освіти або у період між завершенням навчання за одним освітньо-кваліфікаційним рівнем та продовженням навчання за іншим освітньо-кваліфікаційним рівнем, за умови що такий період не перевищує чотири місяці), - до закінчення ними навчання, але не довше ніж до досягнення 23 років, або визнані особами з інвалідністю з дитинства;
- 3) особи, які досягли пенсійного віку, передбаченого статтею 26 Закону України "Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування", якщо вони не працюють;
- 4) особи з інвалідністю - члени сім'ї потерпілого на час інвалідності.

Право на одержання страхових виплат у разі смерті потерпілого мають також дружина (чоловік) або один із батьків померлого чи інший член сім'ї, якщо він не працює та доглядає дітей, братів, сестер або онуків потерпілого, які не досягли восьмирічного віку.

Сума щомісячної страхової виплати встановлюється відповідно до ступеня втрати професійної працездатності та середньомісячної заробітної плати, яку потерпілий мав до ушкодження здоров'я.

Максимальний розмір щомісячної страхової виплати не може перевищувати чотири мінімальні заробітні плати.

Максимальний розмір щомісячної страхової виплати після проведеного перерахування відповідно до частини другої статті 31 цього Закону не може перевищувати чотири мінімальні заробітні плати.

Мінімальний розмір призначеної щомісячної страхової виплати потерпілому у перерахунку на 100 % втрати професійної працездатності не може бути меншим за мінімальну заробітну плату.

У разі стійкої втрати професійної працездатності, встановленої МСЕК, уповноважений орган управління здійснює потерпілому одноразову страхову виплату, розмір якої визначається відповідно до ступеня втрати професійної працездатності, виходячи з розрахунку семи мінімальних заробітних плат, встановлених законом на день настання права потерпілого на страхову виплату.

У разі якщо під час подальших обстежень МСЕК встановить потерпілому вищий ступінь втрати стійкої професійної працездатності з урахуванням іншої професійної хвороби або іншого каліцтва, пов'язаного з виконанням трудових обов'язків, такому потерпілому здійснюється одноразова страхова виплата, розмір якої визначається відповідно до відсотка, на який збільшено ступінь втрати працездатності порівняно з попереднім обстеженням МСЕК, виходячи з розрахунку семи мінімальних заробітних плат, встановлених законом на день настання права потерпілого на страхову виплату.

Якщо комісією з розслідування нещасного випадку встановлено, що ушкодження здоров'я настало не лише з вини роботодавця, а й внаслідок порушення потерпілим нормативних актів про охорону праці, розмір одноразової страхової виплати зменшується на підставі висновку цієї комісії, але не більш як на 50 %. Потерпілим, які мають право на одночасне отримання одноразової страхової виплати згідно з цим Законом та одноразової страхової виплати згідно з іншими законами України, здійснюється одна страхова виплата за їхнім вибором.

Потерпілі мають право на лікування та реабілітацію у сфері охорони здоров'я в закладах охорони здоров'я, що проводяться відповідно до вимог законів України "Про державні фінансові гарантії медичного обслуговування населення" та "Про реабілітацію у сфері охорони здоров'я".

Заходи з реабілітації у сфері охорони здоров'я передбачають медикаментозне лікування в рамках компетенцій лікаря фізичної та реабілітаційної медицини, фізичну терапію, ерготерапію, терапію мови та мовлення, забезпечення протезуванням, ортезуванням, іншими допоміжними засобами реабілітації, що надаються відповідно до загальної мети та завдань реабілітації, зазначених в індивідуальному реабілітаційному плані.

Допомога по тимчасовій непрацездатності виплачується в розмірі 100 % середньої заробітної плати (оподаткованого доходу). При цьому перші

сімнадцять днів тимчасової непрацездатності оплачуються роботодавцем за рахунок коштів підприємства, установи, організації.

Допомога по тимчасовій непрацездатності, страхова виплата у разі переведення потерпілого на легшу, нижчеоплачувану роботу, відшкодування вартості поховання потерпілого та пов'язаних з цим ритуальних послуг надаються в порядку, встановленому уповноваженим органом управління.

Інші види реабілітаційних заходів здійснюються у разі, якщо потребу в них визначено висновком МСЕК та індивідуальною програмою реабілітації особи з інвалідністю (у разі її складання) відповідно до вимог Закону України "Про реабілітацію осіб з інвалідністю в Україні". Фінансування таких заходів здійснюється з програм державного бюджету відповідно до законодавства.

Потерпілі мають право на забезпечення протезуванням, ортезуванням, допоміжними засобами реабілітації, медичними виробами, що надаються відповідно до вимог законів України "Про реабілітацію у сфері охорони здоров'я" та "Про реабілітацію осіб з інвалідністю в Україні". Фінансування таких заходів здійснюється з програм державного бюджету відповідно до законодавства.

Закупівля соціальних послуг, у тому числі на необхідний догляд за потерпілим, здійснюється та розраховується відповідно до оцінки потреб потерпілого відповідно до Закону України "Про соціальні послуги".

Витрати на соціальні послуги для потерпілого відшкодовуються за рахунок коштів соціального страхування незалежно від того, ким вони здійснюються.

Потерпілому, який став особою з інвалідністю, компенсуються витрати на проїзд до місця лікування та/або реабілітації і у зворотному напрямку.

Особі, яка супроводжує потерпілого до місця лікування та/або реабілітації (якщо потерпілому визначено потребу в супроводі) і у зворотному напрямку, уповноважений орган за наявності підтвердних документів (оригіналів) компенсує витрати на проїзд і житло у розмірах, встановлених для службових відряджень.

Щомісячні страхові виплати потерпілому протягом цього часу здійснюються на загальних підставах.

У разі смерті потерпілого внаслідок нещасного випадку на виробництві його сім'ї виплачуються:

1) одноразова допомога його сім'ї у сумі, що дорівнює сорока розмірам мінімальної заробітної плати, встановленої законом на день настання права на страхову виплату;

2) одноразова страхова виплата кожній особі, яка мала право на одержання утримання від потерпілого, а також його дитині, яка народилася протягом не більш як десятимісячного строку після смерті потерпілого, у сумі, що дорівнює восьми розмірам мінімальної заробітної плати, встановленої законом на день настання права на страхову виплату.

У разі смерті потерпілого від нещасного випадку на виробництві або професійного захворювання витрати на його поховання несе уповноважений орган управління у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України.

У разі смерті потерпілого суми страхових виплат особам, які мають на це право, визначаються із середньомісячної заробітної плати потерпілого за вирахуванням частки, що припадала на потерпілого та працездатних осіб, які перебували на його утриманні, але не мали права на страхові виплати.

У разі якщо смерть потерпілого, який одержував щомісячні страхові виплати, настала внаслідок ушкодження здоров'я від нещасного випадку на виробництві або професійного захворювання, розмір щомісячної страхової виплати особам, які мають на це право, встановлюється, виходячи з розміру щомісячної страхової виплати на день смерті потерпілого. Причинний зв'язок смерті потерпілого з одержаним каліцтвом або іншим ушкодженням здоров'я підтверджується висновком відповідного закладу охорони здоров'я. Одноразова допомога сім'ї та особам, які перебували на утриманні потерпілого, у такому разі не виплачується.

Сума страхових виплат кожній особі, яка має на це право, визначається шляхом ділення частини заробітної плати потерпілого, що припадає на зазначених осіб, на кількість таких осіб.

Максимальний розмір щомісячної страхової виплати особам, які втратили годувальника, не може перевищувати сім розмірів мінімальної заробітної плати, встановленої законом на день настання права на страхову виплату.

Середньомісячна заробітна плата для обчислення суми страхових виплат потерпілому у зв'язку із втраченою ним заробітною платою (або відповідною її частиною) визначається згідно з порядком обчислення середньої заробітної плати для виплат за загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням, що затверджується Кабінетом Міністрів України.

Під час обчислення середньомісячної заробітної плати враховуються всі види виплат, на які нараховувалися страхові внески.

У разі повторного ушкодження здоров'я середньомісячна заробітна плата за бажанням потерпілого обчислюється за відповідні періоди, що передували першому або повторному ушкодженню здоров'я. Сума страхової виплати в такому разі визначається згідно із ступенем (у відсотках) втрати професійної

працездатності, що встановлюється МСЕК за сукупністю випадків ушкодження здоров'я.

Якщо повторне ушкодження здоров'я працівника настало з вини іншого роботодавця, страхова виплата здійснюється на загальних підставах.

Якщо на час звернення за страховою виплатою неможливо отримати інформацію про заробітну плату потерпілого до ушкодження здоров'я, сума страхової виплати визначається за чинною на час звернення тарифною ставкою (окладом) за професією (посадою) на підприємстві (в галузі), на якому працював потерпілий, або за відповідною тарифною ставкою (окладом) подібної професії (посади), але не менше розміру мінімальної заробітної плати, встановленої законом на день звернення.

У разі ушкодження здоров'я в період виробничого навчання (практики) сума страхової виплати визначається за діючою на підприємстві ставкою (окладом) тієї професії (спеціальності), якій навчався потерпілий, але не нижче найменшого розряду тарифної сітки відповідної професії.

Якщо у період навчання (практики) потерпілий одержував заробітну плату, сума страхової виплати визначається, за його згодою, із середньомісячної заробітної плати за цей період. За бажанням потерпілого сума страхової виплати може бути визначена із середньомісячної заробітної плати до початку виробничого навчання (практики).

Дитині, яка народилася з інвалідністю внаслідок травмування на виробництві або професійного захворювання її матері під час вагітності, а також особі, яка стала особою з інвалідністю під час зазначених у пункті 2 частини першої статті 29 цього Закону занять або робіт, уповноважений орган управління здійснює щомісячні страхові виплати як особам з інвалідністю з дитинства, а після досягнення ними 18 років - у розмірі середньомісячної заробітної плати, що склалася на території області (міста) проживання таких осіб, але не менше середньомісячної заробітної плати в країні на день виплати.

Уповноважений орган управління відмовляє у здійсненні страхових виплат і наданні соціальних послуг застрахованому, якщо:

1) потерпілий вчиняв дії, а також бездіяльність (приховування захворювань, невиконання рекомендацій лікаря), що сприяли настанню страхового випадку;

2) роботодавець, інші органи, що беруть участь у встановленні страхового випадку, або потерпілий надали уповноваженому органу управління завідомо неправдиві відомості про страховий випадок;

3) застрахована особа вчинила умисне кримінальне правопорушення, що призвело до настання страхового випадку.

Уповноважений орган управління відмовляє у здійсненні страхових виплат і наданні соціальних послуг застрахованій особі, якщо нещасний випадок згідно із законодавством не визнаний пов'язаним з виробництвом.

Здійснення страхових виплат і надання соціальних послуг припиняються:

1) якщо потерпілим є особа, якій оформлено документи для виїзду за кордон на постійне проживання/залишення на постійне проживання за кордоном, якщо інше не передбачено міжнародним договором України, згода на обов'язковість якого надана Верховною Радою України;

2) на весь час, протягом якого потерпілий перебуває на державному утриманні, за умови що частка виплати, яка перевищує вартість такого утримання, надається особам, які перебувають на утриманні потерпілого;

3) якщо з'ясувалося, що страхові виплати призначено на підставі документів, які містять неправдиві відомості. Сума витрат на страхові виплати, отримані застрахованим, стягується в судовому порядку;

4) якщо страховий випадок настав внаслідок навмисного наміру заподіяння собі травми;

5) якщо потерпілий ухиляється від реабілітації у сфері охорони здоров'я чи професійної реабілітації або не виконує правил, пов'язаних з установами чи переглядом обставин страхового випадку, або порушує правила поведінки та встановлений для нього режим, що перешкоджає одужанню;

6) у разі смерті отримувача страхових виплат;

7) у разі добровільної відмови від страхової виплати потерпілим або особами, які мають право на страхові виплати в разі смерті потерпілого;

8) в інших випадках, передбачених законом.

Страхові виплати здійснюються щомісяця у встановленому Кабінетом Міністрів України порядку або за рішенням суду:

1) потерпілому - з дня втрати працездатності внаслідок нещасного випадку або з дати встановлення професійного захворювання;

2) особам, які мають право на страхові виплати у зв'язку із смертю годувальника, - з дня смерті потерпілого, але не раніше дня виникнення права на виплати.

Потерпілим, які проживають у будинках-інтернатах для громадян похилого віку та осіб з інвалідністю, пансіонатах для ветеранів війни та праці, щомісячні суми страхових виплат перераховуються на рахунок зазначених установ з виплатою різниці між сумою страхової виплати та вартістю утримання в установі, але не менше 25 % призначеної суми страхової виплати (втраченої заробітної плати).

Якщо на утриманні потерпілого, який проживає у будинку-інтернаті для громадян похилого віку та осіб з інвалідністю, пансіонаті для ветеранів війни та

праці, є непрацездатні члени сім'ї, сума страхової виплати виплачується в такому порядку: на одну непрацездатну особу, яка перебуває на утриманні, - чверть, на двох - третина, на трьох і більше - половина суми страхової виплати. Частина суми страхової виплати, що залишається після вирахування вартості утримання в установі, але не менше 25 %, виплачується потерпілому.

Суми страхових виплат, нараховані особі, яка їх одержує у період її перебування в дитячому будинку, інтернатному закладі, перераховуються на спеціальний рахунок і виплачуються їй після закінчення навчання в такому закладі.

У разі відбування потерпілим покарання у вигляді позбавлення волі належні йому суми страхових виплат перераховуються на спеціальний рахунок і виплачуються йому після звільнення з місця позбавлення волі, а особи, які перебувають на утриманні потерпілого, одержують виплати у встановленому порядку.

Електронна справа про страхові виплати - це сукупність інформації, яка зафіксована у формі електронних даних та використовується для призначення, перерахунку і здійснення страхових виплат.

Справа про страхові виплати формується та ведеться відповідно до вимог законів України "Про електронні документи та електронний документообіг", "Про електронні довірчі послуги" та "Про захист персональних даних". Електронні справи про страхові виплати потерпілих на виробництві та заінтересованих осіб зберігаються протягом 75 років після зняття застрахованої особи з обліку. Після закінчення строку зберігання справи про страхові виплати підлягають знищенню у встановленому законодавством порядку.

Паперові справи про страхові виплати підлягають обов'язковому оцифруванню.

Уповноважений орган управління та його територіальні органи здійснюють заходи, спрямовані на запобігання нещасним випадкам, усунення загрози здоров'ю працівників, спричиненої умовами праці, зокрема:

1) вивчають стан умов, безпеки, охорони праці та профілактичної роботи на підприємствах, у фізичних осіб, які використовують найману працю, з метою надання страхувальникам необхідних консультацій у створенні ними та реалізації ефективної системи управління охороною праці;

2) беруть участь у навчанні, підвищенні професійної компетентності працівників, які вирішують питання охорони праці;

3) перевіряють стан профілактичної роботи та охорони праці на підприємствах, беруть участь у розслідуванні нещасних випадків на виробництві, а також професійних захворювань;

4) проводять роз'яснювальну роботу щодо безпечних та нешкідливих умов праці, організовують створення тематичних кінофільмів, радіо- і телепередач, видають та поширюють інформаційні матеріали, спеціальну літературу, плакати, пам'ятки тощо з питань соціального страхування від нещасного випадку та охорони праці;

5) беруть участь у розробленні проектів законодавчих та інших нормативних актів у сфері охорони праці;

6) вивчають та поширюють позитивний досвід створення безпечних та нешкідливих умов виробництва;

7) виконують іншу профілактичну роботу.

20.4. Сутність та основні завдання Фонду безробіття

Загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття - система прав, обов'язків і гарантій, яка передбачає матеріальне забезпечення на випадок безробіття з незалежних від застрахованих осіб обставин та надання соціальних послуг за рахунок коштів Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття.

З 1 січня 2001 року у зв'язку з набранням чинності Закону України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття» (№ 1533-III від 02.03.2000 р.) та створенням Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття функції виконавчої дирекції Фонду були покладені на Державну службу зайнятості. Управління Фондом здійснюється на паритетній основі представниками державної сторони, застрахованих осіб та роботодавців.

На сьогодні Служба є активним посередником на ринку праці між роботодавцями і шукачами роботи, вона на безоплатній основі надає послуги із пошуку підходящої роботи та підбору персоналу, послуги з державного соціального страхування на випадок безробіття, а також здійснює виплату матеріального забезпечення у зв'язку з тимчасовою втратою роботи.

Основними завданнями Державної служби зайнятості на сучасному етапі є:

1) реалізація державної політики у сфері зайнятості населення та трудової міграції, соціального захисту від безробіття;

2) здійснення аналізу стану ринку праці;

3) сприяння громадянам у підборі підходящої роботи;

4) надання роботодавцям послуг із добору працівників;

5) участь в організації проведення громадських та інших робіт тимчасового характеру;

- 6) сприяння громадянам в організації підприємницької діяльності;
- 7) участь у реалізації заходів, спрямованих на запобігання масовому вивільненню працівників, профілактика настання страхового випадку, сприяння мобільності робочої сили та зайнятості населення;
- 8) організація підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації безробітних з урахуванням поточної та перспективної потреб ринку праці, підтвердження результатів неформального професійного навчання;
- 9) проведення професійної орієнтації населення;
- 10) додаткове сприяння у працевлаштуванні окремих категорій громадян, які неконкурентоспроможні на ринку праці.

Суб'єктами страхування на випадок безробіття є застраховані особи, а у випадках, передбачених законодавством, також члени їх сімей та інші особи, страхувальники та страховик.

Принципами страхування на випадок безробіття є:

- надання державних гарантій реалізації застрахованими особами своїх прав;
- обов'язковості страхування на випадок безробіття всіх працюючих на умовах трудового договору (контракту) та на інших підставах, передбачених законом, та можливості добровільного страхування у випадках, передбачених законом;
- цільового використання коштів страхування на випадок безробіття;
- солідарності та субсидування;
- обов'язковості фінансування Фондом загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття витрат, пов'язаних з наданням матеріального забезпечення у випадку безробіття та соціальних послуг в обсягах, передбачених цим Законом;
- паритетності в управлінні страхуванням на випадок безробіття держави, представників застрахованих осіб та роботодавців;
- диференціації розмірів виплати допомоги по безробіттю залежно від страхового стажу та тривалості безробіття;
- законодавчого визначення умов і порядку здійснення страхування на випадок безробіття.

Страхуванню на випадок безробіття підлягають особи, які працюють на умовах трудового договору (контракту), включаючи тих, які проходять альтернативну (невійськову) службу, цивільно-правового договору чи на інших підставах, передбачених законом, військовослужбовці (крім військовослужбовців строкової служби) та інші особи, які проходять службу та отримують грошове забезпечення (далі - військовослужбовці), особи, які провадять незалежну професійну діяльність, фізичні особи - підприємці, члени

фермерського господарства, якщо вони не належать до осіб, які підлягають страхуванню на інших підставах.

Основними видами соціальних послуг згідно із Законом України "Про зайнятість населення" є:

- професійна підготовка або перепідготовка, підвищення кваліфікації у закладах професійної (професійно-технічної), фахової передвищої та вищої освіти, на підприємствах, в установах, організаціях;
- профорієнтація;
- індивідуальне планування працевлаштування;
- пошук підходящої роботи та сприяння у працевлаштуванні, у тому числі шляхом організації громадських робіт та інших робіт тимчасового характеру для безробітних у порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України;
- інші послуги, пов'язані із працевлаштуванням, передбачені законодавством;
- послуги для роботодавців та інші.
- здійснення заходів сприяння зайнятості внутрішньо переміщених осіб;
- інформаційні та консультаційні послуги, пов'язані з працевлаштуванням.

Фонд загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття був створений для управління страхуванням на випадок безробіття, акумуляції страхових внесків, контролю за використанням коштів, виплати забезпечення та надання соціальних послуг, здійснення інших функцій відповідно до законодавства і статуту Фонду.

Фонд є цільовим централізованим страховим фондом, некомерційною самоврядною організацією. Держава є гарантом забезпечення застрахованих осіб та надання їм відповідних соціальних послуг Фондом.

Кошти Фонду не включаються до складу Державного бюджету України. Усі застраховані особи є членами Фонду.

Видатки бюджету Фонду щодо забезпечення виплати допомоги по безробіттю є захищеними. Фінансування цих видатків проводиться у першочерговому порядку.

З метою забезпечення фінансової стабільності Фонду формується резерв коштів Фонду. Порядок формування та використання резерву коштів Фонду встановлюється Кабінетом Міністрів України.

Кошти, що надходять на страхування на випадок безробіття від сплати єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування, повинні забезпечувати:

- 1) виплату застрахованим особам забезпечення та надання соціальних послуг;

2) створення резерву коштів Фонду у розмірі суми, необхідної для виплати допомоги по безробіттю в розрахунку не менш як на п'ять календарних днів;

2¹) здійснення відповідно до Закону України "Про зайнятість населення" заходів щодо сприяння зайнятості населення;

3) покриття витрат Фонду у зв'язку із:

-відшкодуванням Пенсійному фонду України витрат, пов'язаних із достроковим виходом на пенсію осіб;

-фінансуванням витрат на утримання та забезпечення діяльності центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері зайнятості населення та трудової міграції, його територіальних органів, підприємств, установ та організацій, що належать до сфери управління, матеріальне та соціально-побутове забезпечення її працівників; організацію роботи правління Фонду, розвиток та функціонування Єдиної інформаційно-аналітичної системи центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері зайнятості населення та трудової міграції.

Джерелами формування коштів Фонду безробіття є:

1) страхові внески страхувальників;

2) суми фінансових санкцій, застосованих відповідно до Закону України "Про зайнятість населення", інших законів до підприємств, установ, організацій та фізичних осіб - підприємців за порушення встановленого порядку сплати страхових внесків та використання коштів Фонду, недотримання законодавства про зайнятість населення, а також суми адміністративних штрафів, накладених відповідно до закону на посадових осіб та громадян за такі порушення;

3) кошти державного бюджету, що спрямовуються до Фонду у випадках, установлених законом;

4) доходи від розміщення тимчасово вільних коштів, у тому числі резерву коштів Фонду;

5) благодійні внески підприємств, установ, організацій;

6) інші надходження відповідно до законодавства України.

Кошти бюджету Фонду використовуються на:

1) виплату матеріального забезпечення та надання соціальних послуг;

2) здійснення заходів відповідно до Закону України "Про зайнятість населення";

3) фінансування витрат Пенсійного фонду України, пов'язаних із достроковим виходом на пенсію осіб;

4) фінансування витрат на утримання та забезпечення діяльності центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері

зайнятості населення та трудової міграції, його територіальних органів, підприємств, установ та організацій, що належать до сфери його управління, матеріальне та соціально-побутове забезпечення його працівників; організацію роботи правління Фонду, розвиток та функціонування Єдиної інформаційно-аналітичної системи центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері зайнятості населення та трудової міграції;

5) формування резерву коштів Фонду.

Право на допомогу по безробіттю залежно від страхового стажу мають застраховані особи, визнані в установленому порядку безробітними, страховий стаж яких протягом 12 місяців, що передували реєстрації особи як безробітної, становить не менше ніж сім місяців за даними Державного реєстру загальнообов'язкового державного соціального страхування.

Право на допомогу по безробіттю зберігається у разі настання перерви страхового стажу з поважних причин, якщо особа протягом місяця після закінчення цієї перерви зареєструвалась в установленому порядку в територіальному органі центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері зайнятості населення та трудової міграції, як безробітна. Поважними причинами є:

- навчання у закладах професійної (професійно-технічної), фахової передвищої та вищої освіти, клінічній ординатурі, асистентурі-стажуванні, аспірантурі, докторантурі з денною або дуальною формою здобуття освіти;

- строкова військова служба;

- здійснення догляду непрацюючою працездатною особою за особою з інвалідністю I групи або дитиною з інвалідністю віком до 18 років, а також за пенсіонером, який за експертним медичним висновком потребує постійного стороннього догляду;

- періоди зайнятості на тимчасово окупованій території України чи в районах проведення антитерористичної операції та здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях, що за даними Державного реєстру загальнообов'язкового державного соціального страхування не підтверджуються сплатою єдиного внеску;

- позбавлення особистої свободи особи, стосовно якої згідно із Законом України "Про соціальний і правовий захист осіб, стосовно яких встановлено факт позбавлення особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України, та членів їхніх сімей" встановлено факт позбавлення особистої свободи внаслідок збройної агресії проти України;

- інші поважні причини, передбачені законодавством України.

Застрахованим особам, тривалість виплати допомоги по безробіттю визначається залежно від страхового стажу:

- до 3 років - 180 календарних днів;
- від 3 до 6 років - 210 календарних днів;
- від 6 до 12 років - 240 календарних днів;
- від 12 до 18 років - 270 календарних днів;
- від 18 до 24 років - 300 календарних днів;
- від 24 до 30 років - 330 календарних днів;
- понад 30 років - 360 календарних днів.

Разом із тим, застрахованим особам розмір допомоги по безробіттю визначається у відсотках до їх середньої заробітної плати (доходу), визначеної відповідно до порядку обчислення середньої заробітної плати (доходу) для розрахунку виплат за загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням, затвердженого Кабінетом Міністрів України, залежно від страхового стажу, але не менше ніж мінімальний розмір допомоги по безробіттю, встановлений правлінням Фонду для цієї категорії осіб:

- до 3 років - 50 %;
- від 3 до 6 років - 55 %;
- від 6 до 12 років - 60 %;
- від 12 до 18 років - 65 %;
- від 18 до 24 років - 70 %;
- від 24 до 30 років - 75 %;
- понад 30 років - 80 %.

Допомога по безробіттю виплачується залежно від тривалості безробіття у відсотках до визначеного розміру:

- перша половина строку тривалості виплати допомоги по безробіттю - 100 %;
- у подальшому - 50 %.

Для особи, страховий стаж якої становить не менше 15 років і яка протягом 15 років, що передували місяцю надання статусу зареєстрованого безробітного, не отримувала допомогу по безробіттю, під час визначення розміру допомоги по безробіттю відсотки до середньої заробітної плати (доходу), встановлені цією частиною, збільшуються на 10 відсоткових пунктів.

Водночас внутрішньо переміщеним особам після надходження документів та відомостей про страховий стаж, заробітну плату (дохід) рішення про призначення допомоги по безробіттю переглядається відповідно до законодавства.

Застраховані особи, визнані в установленому порядку безробітними, які протягом 12 місяців, що передували реєстрації особи як безробітної, за даними

Державного реєстру загальнообов'язкового державного соціального страхування мають страховий стаж менше семи місяців або звільнені з останнього місяця роботи (служби) з законних підстав, мають право на призначення допомоги по безробіттю у мінімальному розмірі, який встановлюється правлінням Фонду.

Допомога по безробіттю особам, які звільнилися з останнього місяця роботи (служби) за власним бажанням без поважних причин або за угодою сторін, призначається відповідно до законодавства, і її виплата починається з 31-го календарного дня.

Якщо після звільнення з попереднього місяця роботи (служби) особа перебувала у трудових відносинах (займалася іншими видами зайнятості) менше ніж 60 календарних днів, призначення допомоги по безробіттю такій особі здійснюється без урахування підстави звільнення з останнього місяця роботи (служби) (припинення інших видів зайнятості).

У середньомісячну заробітну плату (дохід) для обчислення допомоги по безробіттю включаються всі види виплат, на які нараховувалися страхові внески, які підтверджуються даними Єдиного державного реєстру застрахованих осіб Пенсійного фонду України.

Допомога по безробіттю не може перевищувати півтора розміру мінімальної заробітної плати, установлені законом.

Разом із тим, допомога на поховання у разі смерті безробітного або особи, яка перебувала на його утриманні, виплачується особам, які здійснювали поховання, у розмірі 75 % мінімальної заробітної плати, встановленої законодавством.

Виплата допомоги по безробіттю припиняється у разі:

- 1) закінчення строку її виплати;
- 2) припинення реєстрації безробітного відповідно до статті 45 Закону України "Про зайнятість населення".

Виплата допомоги по безробіттю призупиняється на період призначення безробітній жінці допомоги у зв'язку з вагітністю та пологами.

Виплата допомоги по безробіттю відкладається на строк, що дорівнює періоду, протягом якого застрахованій особі відповідно до законів надаються вихідна допомога або інші виплати у разі звільнення з останнього місяця роботи (служби) чи закінчення строку повноважень за виборною посадою, що забезпечують часткову або тимчасову компенсацію втраченого заробітку.

Якщо вихідну допомогу або інші компенсаційні виплати було виплачено одноразово, виплата допомоги по безробіттю відкладається не більше ніж на 30 календарних днів з дня звільнення, а у разі здійснення таких виплат щомісяця - до закінчення періоду їх виплати.

Тривалість виплати допомоги по безробіттю скорочується на строк до 90 календарних днів у разі:

1) звільнення з останнього місця роботи (служби) за власним бажанням без поважних причин або за угодою сторін (на 30 календарних днів - з дня призначення);

2) звільнення з останнього місця роботи (служби) з підстав, передбачених Кодексами законів про працю України, Закону України "Про державну службу, Закону України "Про Національну поліцію", Закону України "Про прокуратуру", Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні", а також з аналогічних підстав, визначених іншими законами (на 60 календарних днів - з дня призначення);

3) приховування відомостей про працевлаштування на тимчасову роботу (у тому числі за межами України) або здійснення іншої діяльності за винагороду в період одержання допомоги по безробіттю (на 90 календарних днів - з дня виявлення відповідного факту);

4) недотримання рекомендацій щодо сприяння працевлаштуванню (на 15 календарних днів);

5) перереєстрації безробітного, якщо попередню реєстрацію припинено у зв'язку з невідвідуванням без поважних причин (непідтвердження без поважних причин наміру перебування у статусі зареєстрованого безробітного) територіального органу центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері зайнятості населення та трудової міграції, більше 30 робочих днів (на 30 календарних днів);

6) припинення без поважних причин професійної підготовки, перепідготовки або підвищення кваліфікації за направленням територіального органу центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері зайнятості населення та трудової міграції (на 30 календарних днів).

Виплата допомоги по безробіттю призупиняється:

1) на період, необхідний для здійснення перевірки достовірності відомостей, поданих безробітним для призначення виплати, але не більше ніж на 15 робочих днів, у разі надходження від центрального органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної фінансової та бюджетної політики, повідомлення про встановлення невідповідності поданих безробітним відомостей та документів.

У разі не підтвердження обставин, що стали підставою для призупинення виплати, виплата допомоги по безробіттю поновлюється з дати її призупинення;

2) на період участі в громадських роботах та інших роботах тимчасового характеру або в умовах воєнного стану - у суспільно корисних роботах.

Виплата допомоги по безробіттю поновлюється після припинення участі безробітного в громадських роботах та інших роботах тимчасового характеру або в умовах воєнного стану - у суспільно корисних роботах.

Варто відмітити, що 31.12.2023 року Уряд затвердив бюджет Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування на випадок безробіття на 2023 рік, в якому передбачені видатки на реалізацію активних програм зайнятості та надання українцям мікрогрантів на започаткування і розвиток власної справи. Так, бюджетом Фонду на 2023 рік передбачено 11,9 млрд грн - на виплату матеріального забезпечення на випадок безробіття, соціальні послуги та активні програми зайнятості, допомогу по частковому безробіттю, 1,8 млрд грн - на надання мікрогрантів на створення або розвиток власного бізнесу.

Контрольні запитання

1. Хто є уповноваженим органом у системі загальнообов'язкового державного соціального страхування в Україні?
2. Які функції виконує Пенсійний Фонд України?
3. Коли був створений Фонд соціального страхування та які підстави слугували процедурі його припинення?
4. Якими правами та зобов'язаннями наділений Фонд загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття?
5. Які особливості загальнообов'язкового державного соціального страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які вчинили втрату працездатності?
6. Які джерелами формування та напрямки використання коштів Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття?

ТЕСТИ

1. Основними завданнями Фонду соціального страхування та його робочих органів було:
 - а) реалізація державної політики у сферах соціального страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності, у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності, медичного страхування;
 - б) надання матеріального забезпечення, страхових виплат та соціальних послуг відповідно до законодавства;

в) профілактика нещасних випадків;
г) здійснення перевірки обґрунтованості видачі та продовження листків непрацездатності застрахованим особам, у тому числі на підставі інформації з електронного реєстру листків непрацездатності;

д) усі зазначені відповіді вірні.

2. Фонд соціального страхування був створений:

а) 1991 року;

б) 1995 року;

в) 1996 року;

г) 1997 року.

3. Страхувальниками за загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням є:

а) цільовий фонд;

б) держава;

в) роботодавці;

г) військовослужбовці.

4. Страховий фонд – це:

а) спеціальний фонд, створений для того, щоб убезпечити ризики певного кола осіб у певній галузі;

б) некомерційна самоврядна організація, діє на підставі статуту, що затверджується у порядку, визначеному законами України з окремих видів загальнообов'язкового державного соціального страхування;

в) це резерв грошових чи матеріальних засобів, який має строго цільове призначення: відшкодування збитків потерпілим від страхових подій, покриття незапланованих витрат, вирівнювання добробуту за умов кон'юнктурних коливань, стихійних природних лих тощо;

г) всі відповіді вірні.

5. Рішення про призначення, перерахування, продовження та здійснення страхових виплат і соціальних послуг приймається протягом _____ днів після надходження заяви з усіма необхідними документами, з урахуванням отриманої органом Пенсійного фонду, що призначає страхову виплату, інформації із відповідних державних електронних інформаційних реєстрів та баз даних.

а) 5 днів;

б) 10 днів;

в) 15 днів;

г) 20 днів.

6. Непрацездатними особами є:

а) діти, які не досягли 18 років;

б) повнолітні діти, які є здобувачами освіти за денною формою навчання (у тому числі у період між завершенням навчання в одному закладі освіти та вступом до іншого закладу освіти або у період між завершенням навчання за одним освітньо-кваліфікаційним рівнем та продовженням навчання за іншим освітньо-кваліфікаційним рівнем, за умови що такий період не перевищує чотири місяці), - до закінчення ними навчання, але не довше ніж до досягнення 23 років, або визнані особами з інвалідністю з дитинства;

в) особи, які досягли пенсійного віку, передбаченого статтею 26 Закону України "Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування", якщо вони не працюють;

г) особи з інвалідністю - члени сім'ї потерпілого на час інвалідності;

д) усі зазначені відповіді вірні.

Список використаної літератури

Основна література.

1. Азаренкова Г., Буряченко А., Жибер Т. Антикорупційна ефективність у публічних закупівлях. *Фінансово-кредитна діяльність: проблеми теорії та практики*. Харків. 2020. Том 2. № 33. С. 66–73.
2. Гончаренко М. Теоретичні підходи до визначення сутності та функцій публічних фінансів. *Актуальні проблеми державного управління*. Харків: Вид-во ХарPI НАДУ «Магістр», 2020. № 1(57). С. 33-43.
2. Гринчишин І. М. Територіальні громади в умовах децентралізації: ризики та механізми розвитку: монографія / ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М. І. Долішнього НАН України»; наук. ред.: В. С. Кравців, І. З. Сторонянська. Львів, 2020. 531 с. URL: <http://ird.gov.ua/irdp/p20200001.pdf>. (дата звернення: 25.07.2021)
3. Длугопольський О. В. Теорія економіки державного сектора: навч. посіб. Київ: «ВД» Професіонал», 2007. 592 с.
4. Карлін М. І. Податкові системи зарубіжних країн: навч посіб. Київ: Кондор, 2018. 368 с.
5. Карлін М. І. Комплексне забезпечення фінансово-економічної безпеки держави: навч. посіб. Київ: Кондор, 2020. 416 с.
6. Карлін М. І. Фінанси зарубіжних країн: навч. посіб. Київ: Кондор, 2021. 364 с.
7. Карлін М. Проблеми і перспективи фіскальної децентралізації в Україні в контексті світового досвіду. *Економічний часопис Східноєвропейського національного університету імені Лесі Українки*. Луцьк: Вежа-Друк, 2019. № 3 (19). 152 с. С. 121-127.
8. Карлін М. І., Кошкіна К. С. Здійснення публічних закупівель в Польщі: досвід для України. *Економічний часопис СНУ*. Луцьк, 2019. № 4 (20). С. 121–127.
9. Карлін М. І., Проць Н. В., Цимбалюк І. О. та ін. Кліматичні фінанси: кол. монографія; за ред. М. І. Карліна. Луцьк: Вежа-Друк, 2017. 184 с.
10. Кириленко О., Жадан О. Підвищення прозорості та обґрунтованості використання бюджетних коштів. *Світ фінансів*. № 3 (68). 2021. С. 23-37.
11. Крисоватий А. І., Мельник В. М., Кошук Т. В. Податкові трансформації в ЄС та податкова політика України в контексті євроінтеграції: моногр. Тернопіль: ТНЕУ, 2014. 236 с.
12. Куценко Т. Ф. Публічні фінанси в Україні: зміст та структура з урахуванням сучасних тенденцій розвитку. *Економіка та держава*. 2016. № 6. С. 62-66.

13. Лютий І. О., Софієнко А. П. Зовнішні запозичення як інструмент фінансової політики держави. *Фінанси України*. 2019. № 5. С. 64-68.
14. Нікіфоров П., Грешко Р., Легкоступ І. Теорія публічних фінансів. Чернівці: ЧНУ імені Ю. Федьковича, 2022. 280 с.
15. Луніна І. О., Бондарук Т. Г. Публічні фінанси та міжбюджетні відносини: навч. посіб. Київ: ДП «Інформ.-аналіт. агентство», 2019. 304 с.
16. Опарін В. М., Федосов В. М., Юхименко П. І. Публічні фінанси: генеза, теоретичні колізії та практична концептуалізація. *Фінанси України*. 2017. № 2. С. 110-128.
17. Офіційний сайт Міністерства фінансів України URL: <https://mof.gov.ua/uk/miscevij-borg-ta-miscevij-garantovanij-borg-osn-inf>. (дата звернення: 12.04.2020.)
18. Пікетті Т. Капітал в ХХІ столітті. Пер. з англ. Наталії Палій. Київ: Наш формат, 2016. 696.
19. Проць Н. В. Бюджетна система: навч. посібник. Луцьк. Вежа-Друк. 2019. 268 с.
20. Руденко О. М., Козюра І. В., Ткаленко Н. В., Маргасова В. Г. Історія та теорія місцевого самоврядування: навч. посіб. Київ: Кондор, 2016. 226 с.
21. Стале ендегенне зростання регіонів України в умовах децентралізації: монографія / ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М. І. Долишнього НАН України»; ред. І. З. Сторонянська. Львів, 2019. 501 с. URL: <http://ird.gov.ua/irdp/p20190009.pdf>. (дата звернення: 15.08.2021.)
22. Тулай О. І. Державні фінанси і сталий людський розвиток: концептуальні домінанти та діалектична єдність: моногр. Тернопіль: Екон. думка ТНЕУ, 2016. 315 с.
23. Karlin M., Ivashko O. Reforma decentralizacji na Ukrainie: obecny stan, wyniki, perspektywy. *Studia dualne szansą na wdrażanie innowacji i rozwój gospodarki*; red. naukowa S. Skrzypek-Ahmed. (монографія). Lublin: WSEiI w Lublinie, 2019. S. 153–160.
24. Małyniak B. S., Martyniuk O. M., Kyrylenko O. P. Corruption and efficiency of public spending in states with various public management types. *Economic Annals-XXI: Volume 178, Issue 7-8, Pages: 17-27, September 30, 2019*.
25. Owsiak S. *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*. Warszawa, WNPWN, 2001. 562 s.
26. Osiatynski J. *Finanse publiczne. Ekonomia i polityka*. Warshawa: NPWN, 2006. 310 s.
27. *Finanse* / Redakcja naukowa Jan Zarzecki. Bialystok, WSE, 2000. Tom 1,2.

28. Fisman R., Gatti R. Decentralization and Corruption: Evidence across Countries. *Policy Research Working Paper*. 2000. No. 2290. URL: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/19852>.

Додаткова література.

1. Аврамченко К. В., Дешко А. Л., Жаліло Я. А. [та ін.]. Бюджетна політика: прагматичні підходи до стратегічних рішень. Київ: СТ-ДРУК, 2016. 112 с.
2. Башко В. Боргова пастка «безкоштовного сиру». *Дзеркало тижня*. 2016. 11 черв. С. 7.
3. Бланкарт Ш. Державні фінанси в умовах демократії. Київ: Либідь, 2000. 654 с.
4. Бондаренко О. Фінансова діяльність органів міського самоврядування Наддніпрянської України в 1785-1917 рр. як об'єкт сучасних історичних досліджень. *Етнічна історія народів Європи*. Вип. 63. 2021. С. 73-80.і
5. Борисюк О.В., Шматковська Т.О. Карлін М.І. Банківські інновації в умовах формування цифрової економіки. *Економіка та суспільство*. № 27 (2021).
6. Дехтяр А. О., Гончаренко М. В., Лесная О. С. Публічні фінанси: навч. посіб. Харків: С. А. М., 2011. 512 с.
7. Звонар В. П. Соціальна відповідальність як соціоекономічний феномен: теорія та українські реалії: монографія. Київ: ІДСД імені М. В. Птухи, 2018. 288 с.
8. Єлісеєва Л. В. Роль соціального капіталу в економічному розвитку: монографія. Київ: НАН України, Ін-т екон. та прогноз. 2019. 356 с.
9. Карлін М. І. Борисюк О. В. Управління державними фінансами: посібник. Луцьк : ПП Іванюк. 2013. 273 с.
10. Карлін М. І., Борисюк О. В. Фінансові офшори: навч. посіб. Луцьк: Вежа-Друк, 2016. 240 с.
11. Карлін М. І., Івашко О. В. Інвестиційні офшори: навч. посіб. Луцьк: Вежа-Друк, 2017. 292 с.
12. Кириленко О., Русін В. Напрями мінімізації фінансових шахрайств у сфері публічних закупівель. *Світ фінансів*. 2020. № 2(63). С. 62-76. (група Б)
13. Копиленко О. Міське самоврядування в УНР: досвід і проблеми. *Міське та регіональне самоврядування України*. 1992. Вип. 2. С. 17–27.
14. Кравченко В. І. Фінанси місцевого самоврядування України: проблеми становлення (1989-2001). Київ: ВД «Academia», 2001. 458.
15. Лютий І. О. Державний кредит та боргова політика України: монографія. Київ: Центр учбової літератури, 2008. 352 с.

16. Опарін В. М., Федосов В. М., Юхименко П. І. Сучасна школа публічних фінансів. *Фінанси України*. 2015. № 11. С. 56-87.
17. Про внесення змін до методики формування спроможних територіальних громад: Постанова Кабінету Міністрів України від 24 січ. 2020 р. № 34. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/34-2020-%D0%BF#Text>. (дата звернення: 24.02.2021.)
18. Про внесення змін до Податкового Кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо податкової реформи: Закон від 28.12.2014 р. № 71-VIII. *Офіційний вісник України*. 2015. № 3. (16.01.2015). Ст. 46.
19. Про внесення змін до Податкового Кодексу України щодо покращення інвестиційного клімату в Україні: Закон від 21.12.2016 р. № 1797-VIII // *Офіційний вісник України*. 2017. № 4. (13.01.2017). Ст. 106.
20. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: розпорядження Кабінету Міністрів України від 01 квіт. 2014 р. № 333-р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80#n8>. (дата звернення: 22.06.2018.)
21. Сідельникова Л. Л. Податкові та позичкові фінанси: фіскальна філософія вибору: моногр. Херсон: Грінь Д. С., 2010. 436 с.
22. Система місцевих платежів в Україні: теорія, історія, перспективи: кол. моногр.; за заг. ред. М. І. Карліна, І. О. Цимбалюк. Луцьк: Вежа-Друк, 2017. 188 с.
23. Стащук, О., Борисюк, О., Дацюк-Томчук, М. Особливості публічних закупівель в ЄС в умовах цифровізації. *Економіка та суспільство*, (47). 2023. <https://doi.org/10.32782/2524-0072/2023-47-4>.
24. Сунцова С. О. Місцеві фінанси. Київ: ТОВ «Центр навчальної літератури», 2010. 488.
25. Суспільні фінанси: навч. посіб.; за ред. М. І. Карліна. Луцьк: Вежа-Друк, 2016. 304 с.
26. Талєб Н. Н. Чорний лебідь. Про (не)ймовірне у реальному житті. Пер. з англ. Київ: Наш формат, 2017. 392.
27. Україна заощадила 43 млрд грн на тендерах у Prozorro і заробила 11 млрд грн на аукціонах Prozorro. Продажі у 2020 році. Інфобокс Прозорро. 22.12.2020. URL : <https://prozorro.gov.ua/>.
28. Фефелов О. Тотальне оскарження – стан. *Дзеркало тижня*. 2020. 19 липня. С. 8.
29. Фінанси: підручник; за ред. С. І. Юрія, В. М. Федосова. Київ: Знання, 2008. 611 с.

30. Фінанси: навч. посіб.; за ред. М. І. Карліна. Київ: Кондор, 2018. 332 с.
31. Bien W. Zarzadzanie finansami przedsektorstwa. Warszawa: Difin, 2001. 337 s.
32. Karlin M., Protc N., Тсymbaliuk I. Features tax reform and mechanism of hiding taxes in Ukraine. *Фінансово-кредитна діяльність: проблеми теорії та практики*. Т. 1., 24 (2018). 2018. С. 123–130.
33. Karlin M., Suchek S. Problems and prospects of using ecological financial and credit instruments in the contries of the world and in Ukraine. *Економічний часопис Східноєвропейського національного університету імені Лесі Українки*. Луцьк: Вежа-Друк, 2020. № 2 (22). С. 177-185.
34. Norgaard O. Economic Institution and Democratic Reform: A Comparative Analysis of Post-Communist Countries. London. 2000. 320 s.

Інтернет ресурси.

1. Андрусевич Н. «Одиниця» за докільля: чому Україна провалилася у сфері, де ми вважали себе успішними. URL: <https://eurointegration.com.ua/experts/2023/02/7/71556238/>
2. Балачук І. Поліція спіймала шахраїв: розікрали понад півмільйона доларів Міноборони. URL: <https://pravda.com.ua/news/2022/08/30/7365302/>
3. Безус В. Гарантії походження енергії: як здобути досвіду європейських партнерів. URL: <https://epravda.com.ua/columns/2023/01/31/696548/>
4. Бігун Н. Як Prozorro адаптується до умов воєнного часу. URL: <https://epravda.com.ua/columns/2022/10/27/693107/>
5. Білякевич О. Кому вигідна так звана «реформа» системи юридичних осіб. URL: <https://epravda.com.ua/columns/2023/02/7/696800/>
6. Богдан Т. Рятівне коло й побічні наслідки зовнішнього фінансування України. URL: <https://epravda.com.ua/columns/2023/01/30/696492/>
7. Бойко О. Вуглецеве мито для України в 2023 р. може вбити експорт. URL: <https://epravda.com.ua/columns/2023/01/27/696448/>
8. Винокуров Я. Стали відомі вимоги нової програми МВФ: одна із них – реформування податків. URL: <https://epravda.com.ua/news/2022/12/22/695348>.
9. Гелетуха Г. Біоенергетика: завдання на 2023 рік. URL: <https://epravda.com.ua/columns/2023/01/30/696516>.
10. Гордійчук Д., Винокуров Я. Суд Лондона розширив всесвітній арешт активів Коломойського та Боголюбова. URL: <https://epravda.com.ua/news/2023/02/02/696622>.

11. Дянков М. Як запровадження єдиної ставки податку може допомогти у післявоєнній відбудові України? URL: <https://epravda.com.ua/columns/2022/12/26/695426>.
12. Занюк І. Чому бізнесу вигідно продавати державі через Prozorro Market під час війни. URL: <https://epravda.com.ua/columns/2023/02/7/696762>.
13. Карлін М.І., Проць В.І. Необхідність застосування нових підходів до формування фінансових ресурсів протидії зміни клімату. *Österreichisches Multiscience Journal*. Universitätsstraße 22, 6020 Innsbruck, VOL 2, No 29 (2020), с.10-15. (Austria) URL: http://aus-journal.com/wp-content/uploads/2020/07/Oster_29-v1.pdf.
14. Мазуренко А. 30 тисяч для військових: з 1 лютого зміниться порядок виплат. URL: <https://pravda.com.ua/news/2023/01/31/7387300/>
15. Мірошниченко Б., Гордійчук Д. В Куршевелі добре, але вдома краще. За що у Франції затримали олігарха Жеваго. URL: <https://epravda.com.ua/pudlications/2022/12/28/695547/>
16. Мигаль М. Український державний борг: світовий досвід для України. URL: <https://epravda.com.ua/columns/2023/02/8/696799/>
17. Осадча Я. «Не робіть на тяп-ляп»: Ляшко закликав медиків лікувати пацієнтів згідно з сучасними протоколами. URL: <https://life.pravda.com.ua/health/2023/01/20/252434/>
18. Офіційний сайт Верховної Ради України. Законодавство України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua>.
19. Петренко Р. Міноборони закуповує харчі для військових у 2-3 рази дорожче. URL: <https://pravda.com.ua/news/2023/01/21/7385905/>
20. Про внесення змін до Податкового Кодексу України щодо зменшення податкового тиску на платників податків: Закон від 17.05.2015 р. № 655-VIII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/655-19>.
21. Роціна О. Шмигаль доручив посилити контроль за закупівлями для армії. URL: <https://pravda.com.ua/news/2023/01/30/7387717/>
22. Сидоренко С. Подарунок в обмін на реформи: за яких умов Київ отримає гроші від ЄС та США у 2023 р. URL: <https://eurointegration.com.ua/articles/2023/01/16/7154226/>
23. Ференц А. Чи варто публічним закупівлям під час війни повертатися в конкурентне русло. URL: <https://epravda.com.ua/columns/2022/05/30/687584/>
24. Чи стане харчування дітей в школах найкращою інвестицією держави? URL: <https://epravda.com.ua/pudlications/2022/12/22/695261/>
25. Шаповал Н. Переломний рік для Росії: як санкції вплинуть на агресора. URL: <https://epravda.com.ua/columns/2022/05/30/687584/>

26. Швабій К. Чому військові сплачують 18 % податку, а підприємці 2 %. URL: <https://epravda.com.ua/columns/2023/01/16/6950943>.

27. Яременко С. Контроль публічних закупівель. Досвід Польщі для України. URL: <https://dozorro.org/blog/kontrol-publichnih-zakupivel-dosvid-polshi-dlya-ukrayini>

28. Phung A. Behavioral Finance: Key Concepts, Confirmation and Hindsight Bias. Investopedia. 2009. <http://www.investopedia.com/>.

Status of Pledges and Contributions made to the Green Climate Fund. Pledge 29. Tracker. The Green Climate Fund. 2016. URL: <https://www.greenclimate.fund/documents/20182/24868/Status+of+Pledges+%282016.2.19%29.pdf/71e3e528-170-4dfd-aab0-e4a6f00888b9>.

Словник-довідник з навчальної дисципліни «Публічні фінанси»

А.

Анулювання державного боргу – це заходи, внаслідок яких держава-позичальник повністю відмовляється від своїх боргових зобов'язань, тобто – до дефолту.

Б.

Бюджет країни – це сукупність доходів та видатків всіх бюджетів країни.

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

Бюджетна безпека держави – це досягнення оптимального співвідношення доходів та видатків бюджетів різного рівня, недопущення надмірного дефіциту бюджету.

Бюджетна система держави – це сукупність державного бюджету країни та місцевих бюджетів.

Бюджетний устрій – це організація і принципи побудови бюджетної системи держави.

В.

Валовий зовнішній борг – це сума зовнішнього державного боргу та зовнішнього корпоративного боргу.

Видатки державного бюджету – це кошти, що спрямовуються на здійснення програм та заходів, передбачених законом про державний бюджетна відповідний період, за винятком коштів на погашення основної суми боргу та повернення надміру сплачених до бюджету сум.

Витрати бюджету – це видатки бюджету та кошти, які спрямовуються на погашення основної суми боргу, що виникає в процесі фінансування бюджету.

Викуп державного боргу – це надання державі-боржникові можливості викупити свої боргові зобов'язання на вторинному ринку цінних паперів з дисконтом за іноземну валюту.

Г.

Гендерний бюджет – це урахування гендерної перспективи в соціально-економічних програмах розвитку громади таким чином, щоб вплив результатів програм на чоловіків та жінок був однаковим. Він сприяє більш ефективному використанню ресурсів для досягнення статевої рівності.

Д.

Державні фінанси країни – це центральна підсистема системи фінансової системи держави, за допомогою якої здійснюється вплив держави на розвиток країни. Вони включають в себе наступні елементи фінансової системи країни: державний бюджет, фінанси державних підприємств та установ, державні цільові фонди, державний кредит, державне страхування.

Державні науково-дослідні організації – це науково-дослідні організації, які утримуються за рахунок бюджету, і які використовують кошторисне фінансування.

Державний борг – це сума всіх випущених і не погашених боргових зобов'язань держави, включаючи гарантії, надані за кредитами іноземним позичальникам, місцевим органам влади, державним підприємствам. Державний борг буває внутрішнім та зовнішнім.

Державний бюджет країни – це план формування і використання фінансових ресурсів на поточний рік для забезпечення функцій держави, які здійснюються органами державної влади. Складовими Державного бюджету України є два фонди: загальний і спеціальний.

Державний внутрішній борг – це позики уряду та позики, здійснені за безумовної гарантії уряду для забезпечення фінансування загальнодержавних потреб.

Державний зовнішній борг – це боргові зобов'язання держави перед нерезидентами щодо повернення позичених коштів та відсотків за ними.

Державний кредит – це форма вторинного перерозподілу валового внутрішнього продукту. Його джерелом є вільні кошти населення, підприємств та організацій. Державний кредит буває внутрішнім та зовнішнім.

Державний фонд загальнообов'язкового соціального страхування – це фонд, створений державою для фінансування програм зайнятості населення, управління страхуванням на випадок тимчасової незайнятості акумуляції страхових внесків, контролю за використанням коштів для надання соціальної допомоги.

Дефіцит бюджету – це перевищення видатків бюджету над доходами бюджету.

Дефолт - це неможливість держави - позичальника виконувати свої зовнішні зобов'язання.

Добровільне медичне страхування (ДМС) – це доповнення до обов'язкового медичного страхування і поділяється на індивідуальне чи колективне. За індивідуальним ДМС страхувальниками є окремі громадяни, які уклали договір із страховиком про страхування себе або третьої особи. За колективного ДМС страхувальником є підприємство, організація, що укладає договір зі страховиком про страхування своїх працівників за рахунок їхніх доходів.

Додаткові джерела фінансування освіти – це плата за надання додаткових освітніх послуг; кошти, одержані за науково-дослідні роботи; доходи від реалізації продукції навчально-виробничих майстерень; дотації місцевих органів влади, спонсорська допомога тощо.

Доходи бюджету – це сукупність грошових надходжень до централізованого фонду фінансових ресурсів держави, що використовуються нею для виконання її основних функцій. Доходи бюджету класифікують: на податкові та неподаткові надходження; доходи від операцій з капіталом; трансферти.

Доходи від операцій із капіталом – це надходження від продажу дорогоцінних металів і дорогоцінного каміння та від продажу частини державних запасів товарів із державних резервів.

З.

Загальнодержавні податки – це обов'язкові платежі, що встановлюються найвищими органами влади і є обов'язковими для справляння на всій території України, незалежно від того, до якого бюджету вони зараховуються.

Захищені статті видатків бюджету – це ті статті видатків Державного бюджету, обсяг яких не може змінюватися у разі скорочення затверджених бюджетних призначень. До захищених статей видатків загального фонду бюджету відносяться: оплата праці працівників бюджетних установ; нарахування на заробітну плату; придбання медикаментів та перев'язувальних матеріалів; забезпечення продуктами харчування; виплата відсотків за державним боргом; трансферти місцевим бюджетам.

Збір – це обов'язковий платіж, який сплачують юридичні та фізичні особи за вчинення державними органами, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами дій, які мають юридичне значення, за надання певних прав, видачу дозволів і ліцензій, а також для забезпечення функціонування системи державного соціального страхування і державного соціального забезпечення.

К.

Капітальні видатки бюджету – це видатки на фінансування інвестиційної та інноваційної діяльності держави.

Кількість лікарняних ліжок – це показник, який розраховують згідно з прогнозом економічного та соціального розвитку з урахуванням демографічних, соціально-економічного, культурно-побутових та інших умов розвитку певного регіону.

Кількість лікарських відвідувань – це показник, що використовується для визначення витрат на придбання медикаментів та перев'язувальних засобів під час амбулаторного обслуговування населення.

Конверсія – це зміна доходності позики. У цьому випадку держава-позичальник найчастіше знижує розмір виплачуваних процентів за позикою. Однак не виключається й підвищення доходності позики.

Консолідація – це зміна умов позики, пов'язана з їх строками (як у бік збільшення строку уже випущених позик, так і в бік зменшення). Можливе поєднання консолідації з конверсією.

Кошторис доходів і видатків бюджетних установ – це основний фінансовий документ цих установ, в якому визначається обсяг і спрямування коштів для виконання ними своїх функцій. Кошторис бюджетних установ складається із загального та спеціального фондів.

М.

Місцеві податки – це обов'язкові платежі, які встановлюються місцевими органами влади, а їх справляння є обов'язковим лише на певній території.

Місцеві органи виконавчої влади (місцеві державні адміністрації). Виконавчу владу в областях, районах, районах Автономної Республіки Крим, у містах Києві та Севастополі здійснюють обласні, районні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації. Місцева державна адміністрація є місцевим органом виконавчої влади і входить до системи органів виконавчої влади. Місцева державна адміністрація в межах своїх повноважень здійснює виконавчу владу на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, а також реалізує повноваження, делеговані їй відповідною радою.

Н.

Неподаткові надходження бюджету – це доходи від власності та підприємницької діяльності держави, адміністративні збори та платежі, доходи від некомерційного та побічного продажу, надходження від штрафів та фінансових санкцій тощо.

Непрямі податки – це податки, які справляються до бюджету за допомогою цінового механізму, причому конкретні платники не завжди є їх носіями. Непрямі податки встановлюються у цінах товарів, робіт та послуг, а їх обсяг для конкретного платника визначається обсягом споживання і не залежить від його доходів. До таких податків в Україні належать податок на додану вартість, акцизний податок, мито.

О.

Обмін за регресивним співвідношенням – це обмін цінних паперів попередніх позик на нові, який проводиться з метою скорочення державного боргу. Це є вкрай небажаним способом, оскільки він означає часткову відмову держави-позичальника від своїх боргів.

Обов'язкове медичне страхування – це страхування, яке базується на системі договорів між суб'єктами страхування, що відображають права, обов'язки і відповідальність сторін. Кожному застрахованому чи страхувальнику страховою організацією надається медичний поліс обов'язкового медичного страхування.

Оборонні видатки – це грошові витрати на підготовку оборони держави, що включають утримання Збройних сил, розвиток оборонної промисловості, військові дослідження, а також видатки на ліквідацію їх наслідків.

Обслуговування державного боргу - це сплата відсотків і компенсаційних виплат за борговими зобов'язаннями, але без погашення основного боргу.

П.

Пенсійне державне страхування – це складова системи гарантованого забезпечення громадян трудовими пенсіями, які здійснюють за рахунок страхових внесків, що надходять згідно з чинним законодавством.

Пенсійний фонд України – це центральний орган виконавчої влади, що здійснює управління фінансами пенсійного забезпечення, діяльність якого спрямовується і координується Кабінетом Міністрів України. Кошти Пенсійного фонду не включаються до складу Державного бюджету України. В кінці 2022 р. до складу Пенсійного фонду включили Фонд соціального страхування.

Податкові надходження бюджету – це податки на доходи, податки на прибуток, податки на збільшення ринкової вартості, платежі за використання природних ресурсів, ввізне мито, вивізне мито, плата за ліцензії тощо.

Податок – це обов'язковий, індивідуальний, безвідплатний платіж, який сплачують до бюджету фізичні та юридичні особи у порядку, встановленому законодавством України.

Повноваження — це встановлені в офіційній формі права і обов'язки будь-якого органу влади, які визначають можливість цього органу влади приймати обов'язкові до виконання рішення, організувати та контролювати їх виконання, вживати у необхідних випадках заходи відповідальності тощо .

Поточні видатки бюджету – це видатки бюджету на утримання мережі державних підприємств, установ та організацій, яка діє на початок бюджетного року та набуває чинності в цьому році, а також на фінансування заходів щодо соціального захисту населення тощо.

Представницькі органи місцевого самоврядування — виборні органи (ради), які представляють інтереси територіальних громад або спільні інтереси територіальних громад і приймають від імені територіальних громад рішення в межах повноважень, визначених законодавством.

Профіцит бюджету — це перевищення доходів бюджету над видатками бюджету.

Прямі податки — це податки, що встановлюються безпосередньо щодо платника, який сплачує їх до бюджету держави, й обсяги яких залежать від податкової бази. До прямих податків належать податок на прибуток підприємств, податок на доходи фізичних осіб тощо.

Прямий державний борг — це борг, який відображає обсяги позичених ресурсів, що надійшли в розпорядження уряду країни.

Публічні фінанси — це сукупність державних фінансів країни та фінансів органів місцевого самоврядування.

Р.

Реприватизація — повернення раніше приватизованих підприємств у державну власність.

Реструктуризація — це використання у комплексі повністю або частково таких основних методів управління державним боргом: конверсія, консолідація, обмін за регресивним співвідношенням, анулювання державного боргу.

Розпорядники бюджетних коштів — це бюджетні установи в особі їх керівників, уповноважені на отримання бюджетних асигнувань, взяття бюджетних зобов'язань та здійснення видатків із бюджету.

С.

Система податків та зборів України — це сукупність передбачених податковим законодавством України загальнодержавних та місцевих податків та зборів, принципів, форм і методів їх установа, зміни, скасування, обчислення та сплати.

Соціальний захист населення — це складова соціальних гарантій населенню, яка повинна забезпечуватися державою відповідно до засад соціальної політики. Серед них: гарантування кожному працівнику мінімального рівня заробітної плати та її індексації; підвищення рівня життя малозабезпечених верств населення; захист купівельної спроможності малозабезпечених громадян тощо.

Стадії бюджетного процесу в Україні — це складання проєктів бюджету; розгляд та прийняття закону про державний бюджет України; виконання бюджету, зокрема, у разі необхідності внесення змін до Державного бюджету України та рішень щодо місцевих бюджетів; підготовка та розгляд звіту про виконання бюджету і прийняття рішення щодо нього.

Страхування – це самостійна ланка фінансової системи України. Воно виступає в двох відокремлених формах: у формі соціального страхування (державного та недержавного) та страхування, яке пов'язане з непередбачуваними ризиками.

Страхування життя – це підгалузь особистого страхування, в якій об'єктом страхових відносин є майнові інтереси, що не суперечать законодавству України, пов'язані з життям застрахованого, що здійснюються на підставі добровільно укладеного договору між страховиком і страхувальником. Як правило, договори страхування життя є довгостроковими.

Т.

Таємні видатки державного бюджету – це видатки на діяльність органів державної влади в інтересах національної безпеки, які включаються до Державного бюджету України без деталізації.

Трансферти – це доходи бюджету, одержані від інших органів державної влади, органів місцевого самоврядування, інших держав або міжнародних організацій на безоплатній і безповоротній основі.

У.

Умовний (гарантований) державний борг – це зобов'язання держави як гаранта повернення ресурсів кредитору у разі неплатоспроможності позичальника.

Управління державним боргом – це сукупність заходів держави з виплати відсоткових доходів кредиторам і погашення позик, зміна умов уже випущених позик, визначення умов і випуску нових позик.

Ф.

Фінансова система країни – це сукупність публічних фінансів, фінансів підприємств, страхування, фінансового ринку, фінансів домогосподарств.

Фінансово-економічна безпека держави – це захищеність інтересів держави у фінансовій сфері, або такий стан бюджетної, податкової та грошово-кредитної систем, що гарантує спроможність держави раціонально використовувати фінансові ресурси.

Карлін Микола Іванович
Проць Наталя Василівна
Борисюк Олена Володимирівна

ПУБЛІЧНІ ФІНАНСИ
Навчальний посібник
Електронне видання

2023