

УДК 330.101(075.8)
ББК 65.012.3я73
Н 35

Авторський колектив

О. П. Тищенко, канд. екон. наук, доц. (теми 1, 7); **А. Є. Никифоров**, канд. екон. наук, доц. (розділ 2); **Т. Ф. Куценко**, канд. екон. наук, доц. (розділ 3.1); **В. І. Жданов**, канд. екон. наук, доц. (розділи 3.2; 3.3); **С. М. Чистов**, канд. екон. наук, доц. (розділи 4.1—4.4, 8, 9); **С. А. Квасов**, канд. екон. наук, старш. викл. (розділ 4.5); **О. А. Цуруль**, канд. екон. наук, доц. (розділ 5); **Д. М. Котенок**, канд. екон. наук, доц. (розділ 6); **А. Г. Ягодка**, канд. екон. наук, доц. (розділи 10, 11); **В. С. Волощенко**, канд. екон. наук, старш. викл. (розділ 12).

Рецензенти

В. В. Корнєєв, д-р екон. наук, проф.
(Інститут економіки та прогнозування Національної академії наук України)

І. В. Розпугенко, д-р наук з держ. управління, проф.
(Національна академія державного управління при Президентові України)

Редакційна колегія факультету економіки та управління

Голова редакційної колегії А. П. Наливайко, д-р екон. наук, проф.

Відп. секретар редакційної колегії Н. М. Євдокимова, канд. екон. наук, доц.

Члени редакційної колегії: В. І. Кириленко, д-р екон. наук, проф.; В. В. Лаврененко, канд. екон. наук, доц.; О. М. Мельник, д-р екон. наук, проф.; Т. Є. Пенкіна, канд. техн. наук, доц.; Є. В. Прохорова, канд. екон. наук, доц.; В. М. Фещенко, д-р екон. наук, проф.; С. М. Чистов, канд. екон. наук, доц.

*Рекомендовано Міністерством освіти і науки, молоді та спорту України
Лист від 27.09.10 № 1/11-8987*

Національна економіка : навч. посіб. / [О. П. Тищенко, А. Є. Никифоров, Т. Ф. Куценко та ін.] ; за заг. ред. **А. Г. Савченка**. — К. : КНЕУ, 2011. — 646, [2] с.

ISBN 978-966-483-492-3

«Національна економіка» — це навчальна дисципліна, покликана забезпечувати фундаментальну економічну підготовку бакалаврів усіх напрямів галузей знань «Економіка і підприємництво» і «Менеджмент і адміністрування».

«Національна економіка: Навчальний посібник» призначений дати студентам теоретичні знання та найпростіші методичні навички з питань, що відображають виробничі, фінансові й інституційні умови та результати розвитку господарського комплексу країни.

УДК 330.101(075.8)
ББК 65.012.3я73

*Розповсюджувати та тиражувати
без офіційного дозволу КНЕУ забороняється*

© О. П. Тищенко, А. Є. Никифоров,
Т. Ф. Куценко та ін., 2011
© КНЕУ, 2011

ISBN 978-966-483-492-3

ЗМІСТ

Вступ	7
Розділ 1. Потенціал національної економіки	9
1.1. Національне багатство	10
1.2. Природно-ресурсний потенціал	19
1.3. Людський потенціал	37
1.4. Виробничий та науково-технічний потенціал	46
1.5. Ефективність національної економіки	63
<i>Резюме за змістом теми</i>	75
<i>Терміни та поняття</i>	77
<i>Запитання та завдання для самоконтролю</i>	79
<i>Завдання для індивідуальної роботи</i>	80
<i>Практичні завдання</i>	81
<i>Література для поглибленого вивчення матеріалу</i>	82
Розділ 2. Структура національної економіки	84
2.1. Соціальна структура	85
2.2. Організаційна структура національної економіки	91
2.3. Відтворювальна структура	100
2.4. Структура видів економічної діяльності	111
2.5. Регіональна структура	118
2.6. Структурні зрушення в економіці України	123
<i>Резюме за змістом теми</i>	127
<i>Терміни та поняття</i>	130
<i>Запитання та завдання для самоконтролю</i>	132
<i>Завдання для індивідуальної роботи</i>	133
<i>Практичні завдання</i>	134
<i>Література для поглибленого вивчення матеріалу</i>	135
Розділ 3. Фінанси національної економіки	136
3.1. Державні фінанси	137
3.2. Банківська система	183
3.3. Небанківські фінансово-кредитні інститути	197
<i>Резюме за змістом теми</i>	207
<i>Терміни та поняття</i>	208

Після опанування матеріалів теми студенти повинні **вміти**: працювати з матеріалами бюджетного та податкового моніторингу, що представлений на сайтах державних установ, провідних науково-дослідних інститутів та ін.;

здійснювати узагальнений аналіз бюджетних показників і розрахунки за звітами про виконання зведеного та державного бюджетів України,

здійснювати узагальнену оцінку стану всіх складових системи державних фінансів та їх впливу на національну економіку;

здійснювати узагальнену оцінку дієвості та ефективності заходів у сфері державних фінансів з метою опрацювання пропозицій на сучасному етапі розвитку національної економіки України;

робити порівняльну характеристику впливу на процеси в національній економіці банківських та небанківських фінансово-кредитних установ.

3.1. Державні фінанси

3.1.1. Державні фінанси: економічний зміст і складові

З проголошенням незалежності в Україні розпочався новий етап державотворення, формування власної національної політики і розвитку суспільно-економічних відносин. У специфічних умовах становлення незалежної української економіки **одним із найбільш складних завдань** для держави стало **формування ефективної фінансової системи**, і насамперед її центральної ланки — **системи державних фінансів**, через яку здійснюється багатосторонній регуляторний вплив держави на соціально-економічний розвиток країни (рис. 3.1).

Передусім державні фінанси за своїм економічним змістом є системою фінансових відносин щодо розподілу та перерозподілу ВВП, що пов'язані з формуванням фінансових ресурсів у розпорядженні держави і їх використанням спеціально створеними центральними та місцевими органами влади й управління та підпорядкованими ним підрозділами для забезпечення певних завдань і функцій держави.



Рис. 3.1. Структура фінансової системи України

Загальновідомо, що держава для виконання властивих їй функцій повинна мати у своєму розпорядженні певний обсяг фінансових ресурсів, які створюються в національному господарстві країни. З цією метою вона насамперед законодавчо визначає форми мобілізації ресурсів (у вигляді податків, зборів і платежів) та визначає напрями використання цих коштів (на різні заходи загальнодержавного значення — оборону, утворення органів влади й управління, забезпечення громадського порядку, збереження навколишнього середовища, надання громадянам безплатних послуг у сфері освіти, медичної допомоги, а також грошових виплат у формі допомоги тощо).

Отже, призначення та роль системи державних фінансів в економіці країни визначається саме тим, яку величину фінансових ресурсів держава мобілізує у своє розпорядження, на які цілі та наскільки ефективно їх розподіляє і використовує. Державні фінанси в Україні нині опосередковують мобілізацію та використання майже 60 % усіх фінансових ресурсів у державі, за допомогою яких вона здійснює свою фінансову політику. **Фінансова політика держави** — це дуже складний феномен у державному управлінні, її змістом є розроблення, прийняття та реалізація рішень щодо мобілізації, розподілу й використання фінансових ресурсів у державі, з одного боку — для забезпечення певних її функцій, а з іншого — для регулювання фінансової сфери взагалі й окремих ринків зокрема.

Відносини з приводу мобілізації, розподілу та використання фінансових ресурсів держави набувають певної правової форми, внаслідок чого система державних фінансів на іншому, менш глибокому рівні її дослідження, являє собою **систему нормативно-правових актів**, передусім законів, які забезпечують і регулюють ці відносини.

Основними правовими документами, що регламентують фінансові відносини в Україні, є насамперед Конституція України,

Бюджетний кодекс України, Податковий кодекс України, закони «Про державний бюджет України» (на відповідний рік), «Про місце самоврядування в Україні», «Основи законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування», «Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування», «Про державний внутрішній борг України», «Про страхування», «Про митну справу в Україні»; Митний кодекс України, нормативно-правові акти, прийняті на виконання вимог Бюджетного та Податкового кодексу України та інших законів; постанови і розпорядження Кабінету Міністрів України, накази Міністерства фінансів та Державного казначейства України.

Особливим елементом системи державних фінансів є сукупність **державних установ**, специфічна роль яких у тому, що саме вони надають руху системі державних фінансів, забезпечують її функціонування, здійснюють формування та реалізацію фінансової політики держави. Залежно від ролі, місця та обсягів діяльності державні установи виконують певні функції у межах своїх повноважень. Наприклад, провідну роль у законотворчому процесі щодо фінансової сфери виконують Комітет з питань бюджету та Комітет з питань фінансів, банківської діяльності, податкової та митної політики Верховної Ради України.

Спеціалізовані державні органи, що здійснюють управління фінансами в Україні, — це фінансовий апарат, зосереджений у фінансових службах міністерств, відомств, об'єднань, підприємств і організацій. Насамперед, центральний апарат і місцеві органи Міністерства фінансів України (загальне управління державними фінансами, управління бюджетним процесом та ін.), апарат державних цільових фондів (державне фінансове забезпечення соціальних гарантій населенню, пенсійне та соціальне страхування та ін.). Крім того, для забезпечення виконання та контролю за використанням державних коштів існує низка органів, а саме: Рахункова палата України, Державна казначейська служба України, Державна фінансова інспекція України, система органів Державної податкової служби України, Державна митна служба України, інші фінансові інститути.

Державні фінанси — центральна ланка фінансової системи, що забезпечує функціонування державного сектора економіки та фінансової сфери України. Вона включає кілька складників, кожен з яких має власну сферу функціонування та спеціальне призначення (рис. 3.2).

ДЕРЖАВНІ ФІНАНСИ УКРАЇНИ	
С К Л А Д О В І	бюджетна система, нормативно-правова база якої забезпечується бюджетним законодавством
	податкова система, нормативно-правова база якої забезпечується податковим законодавством
	система державних внутрішніх і зовнішніх запозичень
	система державних цільових фондів, що забезпечує державні соціальні гарантії, державне страхування населення тощо
	система фінансів підприємств і організацій державної та комунальної форм власності, зокрема установ та організацій сектора загального державного управління (СЗДУ)

Рис. 3.2. Складові державних фінансів України

3.1.2. Бюджетна система: модель організації та особливості в Україні

Центральною ланкою системи державних фінансів будь-якої країни є бюджетна система, що має характерну модель організації міжбюджетних відносин.

У світовій практиці моделі організації міжбюджетних відносин класифікують за **формою державного устрою** та **рівнем централізації державної влади**. Залежно від форми державного устрою розрізняють моделі (або концепції) **бюджетного федералізму та бюджетного унітаризму**.

Модель бюджетного федералізму базується на основних ідеях федералізму як територіальної форми демократії, а саме: конкуренції між регіональними органами влади на «ринку» соціальних послуг, з одного боку, і вирівнювання умов цієї конкуренції, тобто забезпечення загальнонаціональних мінімальних стандартів надання громадських послуг, — з іншого.

Виокремлюють **дві основні групи моделей бюджетного федералізму: децентралізовані та кооперативні**. *Децентралізовані моделі* (США, Канада) характеризуються високим рівнем бюджетної автономії субнаціональних (місцевих) органів влади, слабкістю зв'язків між ними й, відповідно, порівняно обмеженим співробітництвом. При цьому, центральна влада, як правило, не вдається до активної політики фінансового вирівнювання, що призводить до виникнення фіскальних дисбалансів у розвитку окремих територій.

Кооперативні моделі бюджетного федералізму (ФРН, Австрія) ширше розповсюджені у світі, ніж децентралізовані. Ключовий принцип їх організації полягає в забезпеченні єдиних стандартів

якості життя у межах усієї федерації, що на практиці реалізується завдяки механізму тісного співробітництва між владними органами стосовно питань внесення змін до законодавства й надання суспільних послуг. Як правило, дані моделі відрізняються високим рівнем гармонізації податкової системи й вирівнювання міжбюджетних диспропорцій. Водночас порівняно з децентралізованими моделями фіскальна автономія субнаціональних (місцевих) органів влади є обмеженою.

Модель бюджетного унітаризму ґрунтується на виключному праві центральних органів державної влади приймати й здійснювати рішення у сфері бюджетної політики. Як правило, у рамках бюджетного унітаризму нижчі рівні публічної влади виконують функції «агентів» центрального уряду, яким делегується частина владних повноважень разом із фінансовими ресурсами. При цьому, місцеві органи влади є підзвітними і підконтрольними перед центральним урядом. Тож, бюджетний унітаризм як концепція організації міжбюджетних відносин зводиться до централізованого розподілу єдиного фонду доходів поміж рівнями державної влади відповідно до обсягу закріплених за ними повноважень.

Слід сказати, що *принцип державного устрою лише певною мірою визначає правові засади розподілу повноважень між рівнями бюджетної системи*. Як федеративні, так і унітарні країни суттєво різняться між собою за формами організації міжбюджетних відносин. Більше того, конституційно закріплені принципи державного устрою не є апіорі гарантом застосування відповідної моделі міжбюджетних відносин. Зокрема, світовий досвід налічує багато прикладів так званих номінальних федерацій (Індія, Мексика), у яких суб'єкти федерації не мали реальної фінансової самостійності. І, навпаки, в унітарній державі, КНР, фінансові відносини між рівнями влади будуються на принципах бюджетного федералізму.

Отже, серед світових бюджетних систем коректно розрізнити **централізовані та децентралізовані моделі** їх організації (рис. 3.3).

Характерними ознаками **централізованої (або вертикальної) моделі** є субординація нижчих рівнів державної влади щодо вищим у процесі постачання суспільних благ і жорстка ієрархічна структура, яка заперечує будь-який рівень фіскальної автономії місцевих бюджетів. Крім того, результатом централізації міжбюджетних відносин є: формальне розмежування повноважень центральних і місцевих органів влади; повна підпорядкованість регіональних інтересів національним; переважне фінансування місцевих бюджетів у вигляді трансфертів із центру.

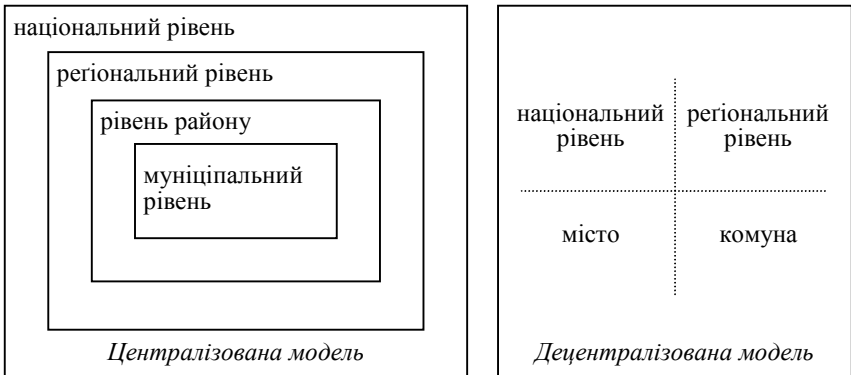


Рис. 3.3. Загальні моделі організації міжбюджетних відносин

Децентралізована (або розподілена) модель передбачає, що відповідальність за розробку й здійснення рішень у сфері бюджетних відносин тією чи іншою мірою розмежовується між рівнями державної влади (наприклад, в Індії, Китаї, США). Дана модель ґрунтується на таких принципах:

- невтручання держави у бюджетний процес на місцях;
- чіткий розподіл дохідних і видаткових повноважень між рівнями державної влади;
- цілеспрямований розвиток фіскальної автономії місцевих органів влади.

Світова практика не містить однозначних рекомендацій щодо того, застосування якої моделі міжбюджетних відносин, централізованої чи децентралізованої, призводить до більшої економічної ефективності. Централізація і децентралізація не є взаємовиключними поняттями. У більшості країн *належний баланс централізації та децентралізації необхідний для ефективного та продуктивного функціонування уряду.*

Оскільки Україна є унітарною державою та демонструє високий рівень централізації влади, то модель міжбюджетних відносин, що склалася за роки незалежності, вважається централізованою.

В Україні **бюджетна система** складається з **Державного бюджету** та **місцевих бюджетів**, що в сукупності складають **зведений (консолідований) бюджет**. Місцевими бюджетами визнаються бюджет Автономної Республіки Крим, обласні, районні бюджети, бюджети районів у містах та бюджети місцевого самоврядування (бюджети територіальних громад сіл, селищ, міст і їх об'єднань) (рис. 3.4).

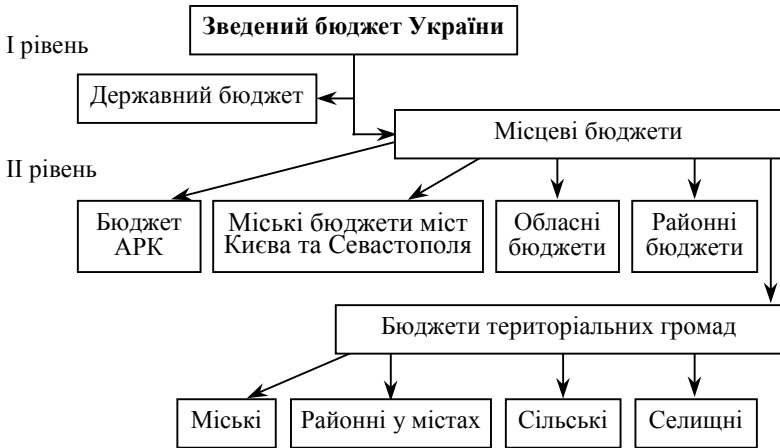


Рис. 3.4. Бюджетна система України

Останнім часом українська модель бюджетної системи характеризується надмірною централізацією фінансових ресурсів. Видатки місцевого самоврядування становлять лише 13 % по відношенню до ВВП, тоді як середній показник по ЄС дорівнює 24 %. А доходи місцевих бюджетів узагалі становлять лише 7 % ВВП. Отже, місцеві органи самоврядування мають удвічі більше зобов'язань, аніж ресурсів для їх виконання.

Бюджетним кодексом України визначено **принципи бюджетної системи**, а саме: єдності, збалансованості, самостійності, повноти, обґрунтованості, ефективності, субсидіарності, цільового використання бюджетних коштів, справедливості й неупередженості, публічності й прозорості, відповідальності учасників бюджетного процесу.

Зведений бюджет в Україні формується на основі найважливіших економічних і фінансових документів країни, через нього реалізується макроекономічна політика держави та відображаються інтереси міністерств і відомств, підприємств і організацій, різних верств населення та всіх регіонів України.

Для здійснення контролю за фінансовою діяльністю державних органів, органів місцевого самоврядування та інших розпорядників бюджетних коштів (бюджетних установ), а також для аналізу й забезпечення загальнодержавної та міжнародної порівнянності бюджетних показників застосовується **бюджетна класифікація**, яка складається з класифікації: доходів, видатків, фінансування бюджету, боргу (рис. 3.5).

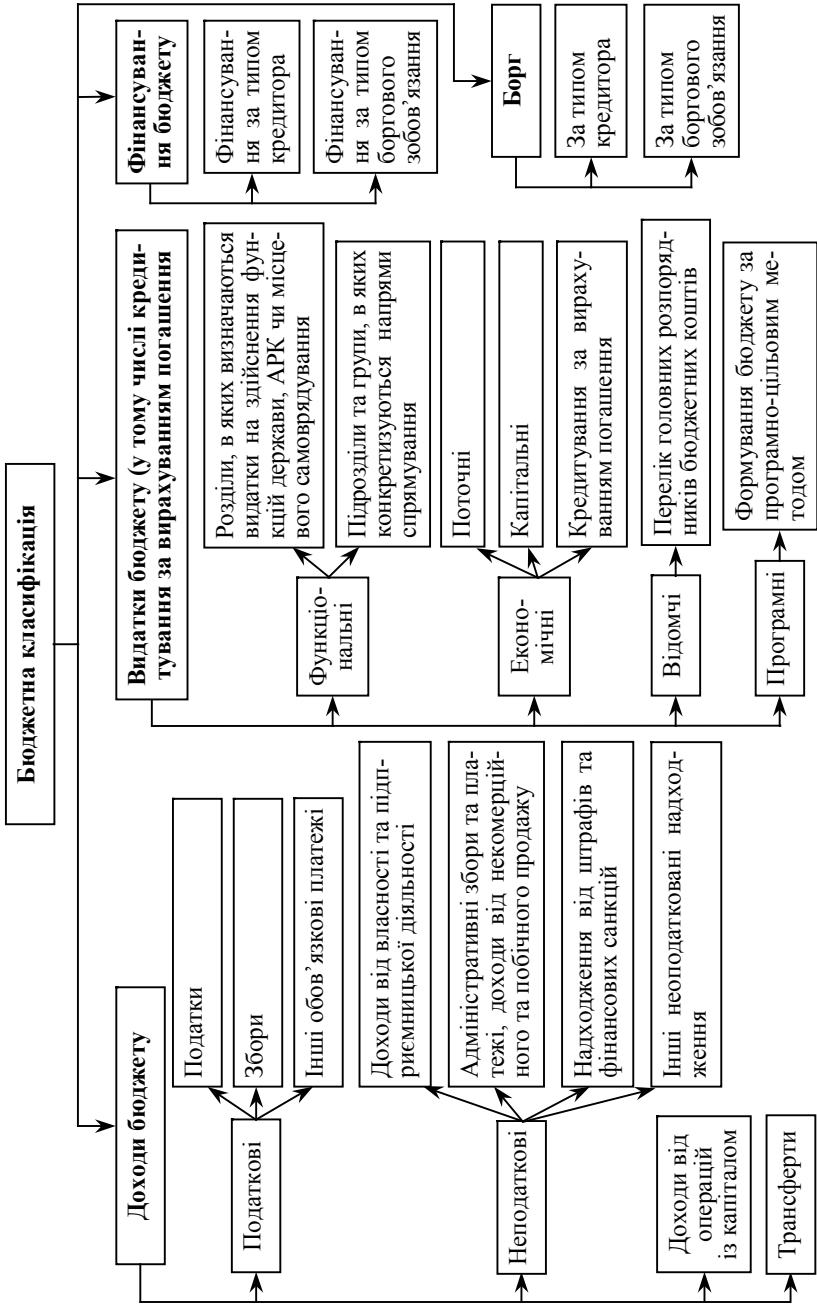


Рис. 3.5. Схема бюджетної класифікації

В Україні структура бюджетної класифікації була затверджена Постановою Верховної Ради України від 12 липня 1996 року «Про структуру бюджетної класифікації України», яка в своїй основі відповідала міжнародним стандартам, зокрема міжнародній класифікації COFOG (Classification of Functions of Government — класифікація функцій уряду) та рекомендаціям Міжнародного валютного фонду. Наказом Міністерства фінансів України № 604 від 27 грудня 2001 р. «Про бюджетну класифікацію та її затвердження» на виконання статті 8 Бюджетного кодексу України (був прийнятий 2001 року) було затверджено нову бюджетну класифікацію, яка є чинною нині.

Слід зазначити, що бюджетна класифікація використовується на всіх стадіях бюджетного процесу. Вона дає змогу враховувати надходження доходів і фінансування витрат згідно із затвердженим бюджетним розписом. На підставі бюджетної класифікації складається звітність про виконання бюджету України.

За новою редакцією Бюджетного кодексу України (липень, 2010 рік) встановлено обов'язковість застосування бюджетної класифікації всіма учасниками бюджетного процесу, а також доповнено бюджетну класифікацію класифікацією кредитування бюджету, що розмежовує різні за своєю економічною сутністю поняття — видатки і кредитування;

3.1.3.1. Державний бюджет: структура та національні пріоритети

Державний бюджет — це план формування та використання фінансових ресурсів для забезпечення завдань і функцій, які здійснюються органами державної влади та місцевого самоврядування протягом бюджетного періоду. Державний бюджет є основним фінансовим документом держави, має силу закону та затверджується законодавчими органами влади — парламентами. За матеріальним змістом державний бюджет — це форма утворення та використання централізованого фонду фінансових коштів держави, а за соціально-економічною сутністю — основний інструмент перерозподілу ВВП країни, впливу на її розвиток і макроекономічного регулювання всіх процесів і явищ.

Узагальнену схему структури бюджету держави подано в табл. 3.1.

Доходи державного бюджету України формуються за рахунок: доходів, що отримуються відповідно до законодавства про податки, збори й обов'язкові платежі, а також від плати за послу-

ги, що надаються бюджетними установами, які утримуються за рахунок Державного бюджету; коштів від продажу активів, що належать державі чи підприємствам (установам, організаціям); процентів і дивідендів, нарахованих на частку майна, що належать державі в майні господарських товариств; грантів і дарунків у вартісному обрахунку; міжбюджетних трансфертів з місцевих бюджетів та ін., доходів Державного бюджету України на 2010 рік, встановлених у сумі близько 267,452 млрд грн (для порівняння на 2009 р. — 238,931 млрд грн, на 2006 р. — 124,945 млрд грн).

Таблиця 3.1

УЗАГАЛЬНЕНА СХЕМА СТРУКТУРИ БЮДЖЕТУ ДЕРЖАВИ

Доходи бюджету	Видатки бюджету
<ul style="list-style-type: none"> ● Податкові надходження: Податок з доходів фізичних осіб Податок на прибуток підприємств Непрямі податки (податок на додану вартість, акциз) Податки на майно Податки на міжнародну торгівлю Місцеві податки та збори ● Неподаткові надходження*: Доходи від власності та підприємницької діяльності (дивіденди від акцій, що належать державі, рентна плата та ін.) Власні надходження бюджетних установ та організацій ● Доходи від операцій із капіталом ● Трансферти ● Цільові фонди 	<ul style="list-style-type: none"> ● Закупівлі і послуг: Державне управління Правоохоронна діяльність Оборона Освіта Охорона здоров'я Наука Культура Фізична культура та спорт Засоби масової інформації ● Державні інвестиції ● Соціальні трансферти (соціальний захист населення) ● Обслуговування державного боргу (внутрішнього та зовнішнього) ● Сальдо державного бюджету

*У дохідній частині бюджету була стаття «Надходження коштів від продажу державного майна (від приватизації)». Починаючи із Закону України «Про Державний бюджет України на 2002 рік», ця стаття є складовою додатку «Фінансування державного бюджету»

За чинним порядком доходи бюджету класифікують за такими розділами:

1. *Податкові надходження* — передбачені законами України загальнодержавні та місцеві податки, збори й інші обов'язкові платежі.
2. *Неподаткові надходження* — доходи від власності та підприємницької діяльності; адміністративні збори та платежі, доходи від некомерційного та побічного продажу; надходження від штрафів та фінансових санкцій; інші неподаткові надходження.
3. *Доходи від операцій з капіталом* — надходження від продажу основного капіталу, державних запасів товарів, а також землі та нематеріальних активів.

4. *Трансферти* — кошти, одержані від інших органів державної влади, інших держав або міжнародних організацій на безоплатній та безповоротній основі.

5. *Цільові фонди* — фондовані кошти в межах державного бюджету, ресурси яких мають цільове використання, наприклад, кошти Фонду для здійснення заходів з ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи та соціального захисту населення, Фонду соціального захисту інвалідів, Державного фонду охорони навколишнього середовища та ін.

Видатки Державного бюджету України відіграють вирішальну роль у задоволенні потреб соціально-економічного розвитку країни. У державній власності перебувають підприємства, установи, організації сектора загального державного управління, які потребують коштів на здійснення своєї діяльності, а також на реконструкцію та оновлення матеріальної бази. Крім того, видатки бюджету використовуються для перерозподілу доходів населення через трансфертні платежі.

Державні видатки формуються за статтями на основі бюджетної класифікації, яка має чотири рівні деталізації (див. рис. 3.5):

- *функціональна класифікація видатків* (за напрямками спрямування бюджетних коштів на здійснення функцій держави);
- *економічна класифікація видатків* (поточні видатки, капітальні видатки (видатки розвитку) та кредитування за вирахуванням погашення);
- *відомча класифікація видатків* (перелік головних розпорядників бюджетних коштів);
- *програмна класифікація видатків* (видатки бюджету в розрізі цільових комплексних програм).

Планування державних видатків є складовою бюджетного регулювання. Так, видатки державного бюджету України на 2010 рік затверджені у сумі близько 324,016 млрд грн (для порівняння: на 2009 р. — 267,320 млрд грн, на 2006 р. — близько 137,081 млрд грн).

Принциповим є питання обсягу державних видатків і їх частки у ВВП. Історично у сучасному світі склалися три моделі централізації фінансових ресурсів: американська (25—30 % ВВП); західно-європейська (35—45 % ВВП) та скандинавська (50—60 % ВВП). Слід зазначити, що найбільші видатки дозволяють собі невеликі промислово розвинуті країни, такі, як Голландія (понад 50 % ВВП), Швеція (понад 45 % ВВП). Дуже великий відсоток видатків і у Франції (становить близько 45 %). У більшості країн, що розвиваються, видатки коливаються навколо 30 % ВВП. Водночас у лідерів світового бізнесу США та Японії бюджетні видат-

ки становлять значно меншу частку в структурі ВВП (відповідно, приблизно 23 і 26 %).

В останні роки питома вага сукупних видатків зведеного бюджету держави у ВВП в Україні мала тенденцію до зростання: з 26,7 % у 2002 році до 32,3 % у 2006 році. у 2007 році — певне зниження (31,9 %), з 2008 року — 32,9 % і у 2009 році — вже 33,6 %. Тож, показник сукупних видатків у ВВП в Україні поступово наближається до середніх показників таких країн, як Чехія, Угорщина, Польща (у 2005 році середній показник — 45,4 %).

В Україні, як і в інших європейських державах, національними пріоритетами у сфері державних видатків є видатки на соціальний захист і соціальне забезпечення, освіту, економічну діяльність, виконання загальнодержавних функцій, охорону здоров'я.

Фахівці підраховали, що нинішні соціальні зобов'язання держави вимагають бюджетних витрат (% ВВП країни), які у 2—2,5 рази перевищують фінансові можливості бюджету України. Проблема занадто високих державних соціальних і фінансових зобов'язань виявляється в тому, що держава свідомо надавала право на пільги, які не була спроможна забезпечити фінансово.

Тому нині для України надзвичайно актуальною є проблема раціоналізації та оптимізації цільового використання державних видатків з **урахуванням балансу національних пріоритетів як соціального спрямування, так і стимулювання розвитку** економіки, розв'язання якої має вплинути на ефективність соціально-економічного розвитку країни в цілому.

Слід зазначити, що ухвалені в останні 5 років у результаті політичних домовленостей закони України про державний бюджет хоч і проголошуються компромісним поєднанням **«бюджету споживання»** та **«бюджету розвитку»**, однак, на жаль, значна частина рішень у сфері бюджетної політики підпорядковується не стратегічним економічним міркуванням, а є предметом зовнішнього та внутрішнього торгу. В Україні на **бюджетну політику** суттєво впливають часті зміни урядів, а як наслідок — непослідовність рішень про напрями реалізації бюджетної політики та відсутність реальної стратегії економічного розвитку країни. Це дуже впливає на структуру видатків і призводить до того, що майже 90 % усіх бюджетних коштів усіх рівнів — це видатки на споживання, а видатки розвитку практично відсутні. Так, якщо в 1990 р. частка капіталовкладень із централізованих джерел зведеного бюджету України становила 27 % від загального обсягу видатків бюджету, то в 2009 р. — 4,3 %, що є критично низьким показником. Для прикладу, в країнах Центрально-Східної Європи цей показник становить близько 20—25 %.

Ключове місце для розв'язання цієї проблеми в контексті реалізації економічної стратегії розвитку України з *урахуванням національних пріоритетів* має посідати *розробка «бюджету розвитку»* як програми концентрації й витрачання державних інвестиційних ресурсів, що дозволить припинити практику постійного недофінансування інвестиційної частини державного бюджету, «ручного управління» бюджетними ресурсами. Необхідно зазначити, що донині серед державних органів немає одностайної думки щодо необхідності формування бюджету розвитку. Взагалі, в Україні формування бюджету розвитку на законодавчому рівні закріплено лише на місцевому рівні. Однак, були спроби започаткувати цей процес і на загальнодержавному рівні.

Досвід розвинених країн свідчить, що існують різні підходи щодо формування бюджету розвитку країни. Так, бюджет розвитку Росії є складовою федерального бюджету, що формується у складі його капітальних витрат і використовується для кредитування, інвестування і гарантійного забезпечення інвестиційно-інноваційних проектів. У Японії крім традиційного фінансування через поточний бюджет, дохідна частина якого формується за рахунок податків, існує і паралельна, теж державна, система фінансування економічних проектів, але із залученням позабюджетних коштів.

3.1.3.2. Дефіцит державного бюджету: граничний розмір, джерела фінансування та безпечна межа

Перевищення доходів над видатками становить **надлишок** або **профіцит бюджету**. Перевищення видатків над доходами становить **дефіцит бюджету**. Прийняття Державного бюджету України на відповідний рік з дефіцитом дозволяється у разі наявності обґрунтованих джерел його фінансування. Так, на 2009 р. граничний розмір дефіциту Державного бюджету України було встановлено в сумі 31,105 млрд грн (для порівняння: на 2006 р. — близько 12,91 млрд грн).

Надлишок бюджету може використовуватися урядами країн за непередбачених обставин, для дострокових виплат, погашення державного боргу, кредитування чи переведення його в дохід наступного бюджетного року. Згідно з Бюджетним кодексом України, профіцит бюджету затверджується виключно задля погашення основної суми боргу.

Граничний розмір дефіциту державного бюджету та джерела його покриття визначаються Верховною Радою під час його затвердження. Покриття дефіциту здійснюється за рахунок внутріш-

ніх державних позик, позик іноземних держав та інших фінансових інститутів. Рішення про залучення позик у кожному конкретному випадку приймає Верховна Рада. При затвердженні бюджету *граничний розмір дефіциту не повинен перевищувати розмір видатків бюджету на розвиток.*

У скрутних ситуаціях покриття бюджетного дефіциту може здійснюватися за рахунок додаткової емісії грошей. Проте в Україні застосування емісійних коштів НБУ для фінансування бюджетного дефіциту заборонено Бюджетним кодексом України.

Основними джерелами фінансування дефіциту Державного бюджету є державні внутрішні та зовнішні запозичення.

Класифікація фінансування бюджету визначає джерела отримання фінансових ресурсів, необхідних для покриття дефіциту бюджету, і напрямом витрачання коштів, що утворилися в результаті перевищення доходів бюджету над його видатками (профіциту). Класифікація здійснюється за двома ознаками (див. вище рис. 3.5):

1. *Фінансування за типом кредитора* — за категоріями кредиторів або власників боргових зобов'язань.

2. *Фінансування за типом боргового зобов'язання* — за засобами, що використовуються для фінансування дефіциту чи профіциту.

Економічна теорія та практика припускають наявність бюджетного дефіциту в разі спрямування додаткових коштів державного бюджету на структурну модифікацію національної економіки, завдяки чому зростатимуть доходи суб'єктів господарювання та населення, а відтак збільшиться податкова база. Зокрема, в країнах Європи у повоєнний період діяло «золоте правило», яке пов'язує бюджетний дефіцит центрального уряду з обсягом капітальних видатків бюджету. Таке правило й нині діє у Великій Британії та Німеччині. У Німеччині конституцією передбачено, що бюджетний дефіцит федерального уряду не може перевищувати валових інвестиційних видатків.

Слід зазначити, що бюджетний дефіцит — це фінансове явище, яке необов'язково належить до надзвичайних подій. У сучасному світі немає держави, яка в ті чи інші періоди своєї історії не зіткнулася б з бюджетним дефіцитом. Наприклад, до початку 90-х років бюджетний дефіцит у видатковій частині бюджету Франції становив 9,6 %, США — 11,6 %, ФРН — 14 %, Японії — 15,6 %, Італії — 25,2 %. У США в 1997 р. вперше за повоєнний період дохідна частина бюджету перевищувала видаткову — на 10 млн дол. В останні роки у більшості країн дефіцит бюджету становить від 2 % до 15 % ВВП за середньосвітової його величини 4,5 %.

Однак у світовій практиці існує межа дефіциту бюджету, безпечна для економіки. Для країн з розвинутою ринковою економікою допустимим рівнем бюджетного дефіциту вважається його величина, що становить 3 % ВВП, для країн з перехідною економікою — не більше як 1—1,5 % ВВП, інакше — призводить до різкого зниження інвестиційної активності та переростає надалі в різні види кризових явищ¹.

3.1.4. Місцеві бюджети України: функції, структура та необхідність реформування

Важливою ланкою бюджетної системи є **місцеві бюджети**, яких в Україні близько 12 тисяч, 691 з яких — мають прямі взаємовідносини з державним бюджетом (на 2010 рік, за даними Міністерства фінансів України), що зумовлено особливостями адміністративно-територіального устрою України (рис. 3.6).

Особливості адміністративно-територіального устрою в Україні
• Кількість органів місцевого самоврядування досить велика — <i>близько 12 тис.</i>
• Розмір більшості громад замалий — <i>менше 1500 осіб</i>
• Межі територіальних одиниць нечітко визначені
• Велика кількість рівнів самоврядування (3)
• Дуже різномірні одиниці самоврядування
• Відсутність виконавчих органів місцевої влади вже на районному та обласному рівні
• Нечітко розмежовані функції між місцевою та центральною владою

Рис. 3.6. Особливості адміністративно-територіального устрою в Україні

¹ Згідно зі звітом Державного казначейства України від 12.03.2009, Державний бюджет України у 2008 році виконано з дефіцитом у сумі 12,5 млрд грн, або 1,3 % ВВП за річного плану в сумі 25,0 млрд грн (2,6 % ВВП), у тому числі за загальним фондом — у сумі 9,7 млрд грн, або 1 % ВВП річного плану 21,5 млрд грн (2,2 % ВВП).

2009 року в результаті підвищення та індексації соціальних гарантій, необхідності інвестування в підготовку Євро-2012, а також виконання низки соціальних ініціатив відбулося зростання видатків державного бюджету, що в результаті сформувало значний дисбаланс між зобов'язаннями уряду та доходами бюджету. З урахуванням витрат на рекапіталізацію банківської системи та покриття розривів Пенсійного фонду та провідних державних компаній (НАК «Нафтогаз України») фактичний дефіцит в 2009 р. сягнув 12 % ВВП і може утримуватися на такому рівні і в 2010 р. (майже 11 % ВВП), що становитиме 110—120 млрд грн. Зростання дефіциту бюджету до такого рівня формуватиме додатковий тиск на макроекономічну стабільність через посилення напруженості на валютному ринку, прискорення інфляційних процесів, підвищення вартості кредитних ресурсів.

Місцевий бюджет, відповідно до Бюджетного кодексу України, містить надходження і витрати на виконання повноважень органів місцевої влади та місцевого самоврядування.

Узагальнена схема структури місцевого бюджету подана в табл. 3.2. **Головними функціями місцевих бюджетів** є: формування грошових фондів для забезпечення діяльності місцевих органів влади; розподіл грошових коштів між галузями економіки та їх використання; контроль за фінансово-господарською діяльністю підприємств (установ, організацій) підвідомчих органів місцевого самоврядування.

Держава здійснює регулювання міжбюджетних відносин, метою якого є забезпечення відповідності між повноваженнями на здійснення видатків, закріплених законодавчими актами України за бюджетами, та бюджетними ресурсами, які повинні забезпечувати виконання цих повноважень. Інструментом регулювання міжбюджетних відносин є **міжбюджетні трансферти**.

Таблиця 3.2

УЗАГАЛЬНЕНА СХЕМА СТРУКТУРИ МІСЦЕВОГО БЮДЖЕТУ

Доходи	Видатки
<p>I. Власні доходи</p> <p>1. Податки на майно</p> <p>2. Платежі за використання природних ресурсів, у т. ч. земельний податок і орендна плата за землю</p> <p>3. Податки, збори та мито, у т. ч. місцеві податки і збори</p> <p>4. Інші власні доходи</p> <p>II. Регулюючі доходи</p> <p>1. Податок на прибуток підприємств</p> <p>2. Податок з доходів фізичних осіб</p> <p>3. Податок на додану вартість</p> <p>4. Акцизи</p> <p>5. Дотації з державного і регіонального бюджетів</p> <p>6. Субвенції з регіональних бюджетів</p> <p>7. Кошти, отримані за взаєморозрахунками з бюджетами</p>	<p>I. Фінансова підтримка галузей народного господарства</p> <p>1. Промисловість, будівництво</p> <p>2. Сільське та рибне господарство</p> <p>3. Транспорт, дорожнє господарство</p> <p>4. Житлово-комунальне господарство</p> <p>II. Соціально-культурні заходи</p> <p>1. Освіта</p> <p>2. Культура і мистецтво</p> <p>3. Охорона здоров'я</p> <p>4. Соціальна політика</p> <p>III. Управління</p> <p>IV. Правоохоронна діяльність</p> <p>V. Інше</p>
Усього	Усього

Бюджетним кодексом України визначений склад доходів і видатків місцевих бюджетів. Доходи та видатки місцевих бюджетів

згідно з бюджетною класифікацією поділяються на такі, що враховуються у визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів, і такі, що не враховуються. Доходи місцевих бюджетів, що враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів (певний перелік податків та зборів), складають так званий *кошик доходів*, вони є обов'язковими платежами і закріплюються за бюджетами місцевого самоврядування (рис. 3.7).

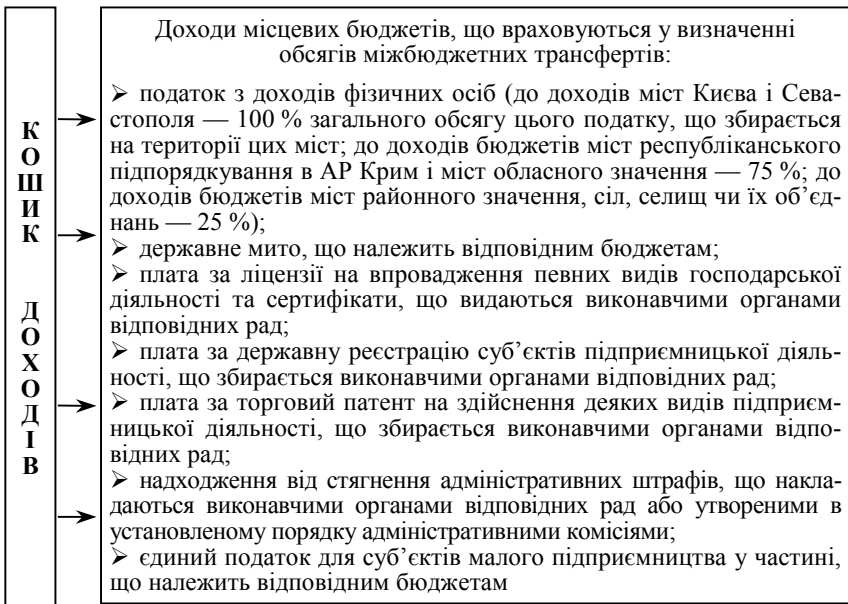


Рис. 3.7. «Кошик доходів», що закріплюється за місцевими бюджетами

Певні особливості формування бюджетів мають АР Крим та міста Київ і Севастополь. Їх надходження та витрати формуються в порядку, встановленому Бюджетним кодексом України, з урахуванням закону України про Конституцію АР Крим, закону України про столицю України — місто-герой Київ та закону, що визначає особливий статус міста Севастополя. Склад доходів і видатків бюджетів районів у містах (у разі їх створення) визначається міською радою відповідно до повноважень, переданих районним радам у містах.

Для визначення обсягу міжбюджетних трансфертів слід урахувати, що розмежування видатків між бюджетами здійсню-

ються на основі принципу субсидіарності, що був запроваджений з прийняттям Бюджетного кодексу України та означає максимально можливе наближення надання суспільних послуг до їх безпосереднього споживача (рис. 3.8).

Основними видами міжбюджетних трансфертів є: дотації вирівнювання; субвенції; кошти, що передаються до державного та місцевих бюджетів з інших місцевих бюджетів; інші дотації (див. розділ 7).

Слід зазначити, що питома вага доходів місцевих бюджетів у ВВП на 2009 рік становить близько 7% ВВП (на 2004 рік — 13%) або понад 30% доходів зведеного бюджету (на 2004 рік — 40%), проте доступ до власних ресурсів є дуже обмеженим. Лєвова частка доходів отримується у формі трансфертів з державного бюджету. Законодавство, що визначає доходи місцевих бюджетів, недосконале: кількість місцевих податків завелика, проте їх дохідний потенціал є замалим, ставки податків тривалий час не переглядалися, відсутні необхідні законодавчі положення та інституції для адекватного збирання плати за землю, також вимагає вдосконалення адміністрування податків.

Розмежування видатків на основі принципу субсидіарності, що враховуються у визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів:	
Перша група	видатки на фінансування бюджетних установ та заходів, які забезпечують необхідне першочергове надання соціальних послуг, гарантованих державою, і які розташовані найближче до споживачів — здійснюються з бюджетів сіл, селищ, міст та їх об'єднань
Друга група	видатки на фінансування бюджетних установ та заходів, які забезпечують надання основних соціальних послуг, гарантованих державою для всіх громадян України, — здійснюються з бюджетів міст обласного значення, а також районних бюджетів
Третя група	видатки на фінансування бюджетних установ та заходів, які забезпечують гарантовані державою соціальні послуги для окремих категорій громадян, або фінансування програм, потреба в яких існує в усіх регіонах України, — здійснюються з бюджету АР Крим та обласних бюджетів

Рис. 3.8. Розмежування видатків на основі принципу субсидіарності

Проблемами видаткової частини місцевих бюджетів є нечітка визначеність повноважень, відсутність стандартів послуг, що надаються за рахунок бюджету, фінансування за принципом уста-

нови, неповне фінансування функцій соціального захисту, залежність від центру (частка власних повноважень менше 10 %, наявність централізовано встановлених норм, що регулюють виконання не тільки делегованих, а й власних повноважень (рівень заробітної плати, зайнятість), централізоване обслуговування місцевих бюджетів Казначейством, відсутність ефективного контролю за виконанням делегованих повноважень тощо). Усі ці проблеми та негаразди вимагають негайного реформування місцевих бюджетів в Україні.

Навесні 2007 року Кабінетом Міністрів України було **схвалено Концепцію реформування місцевих бюджетів, яка спрямована на проведення у період до 2011 року** реформи у сфері місцевих бюджетів відповідно до стратегічного завдання регіональної політики — створення умов для підвищення конкурентоспроможності регіонів, забезпечення їх сталого розвитку, високої продуктивності виробництва та зайнятості населення (докладніше у розділі 7).

Слід зазначити, що певні кроки в напрямку реформи місцевих бюджетів уже зроблені. Нова редакція Бюджетного кодексу України (липень, 2010 рік) *передбачає суттєве збільшення фінансового ресурсу місцевих бюджетів за рахунок як передачі їм частини загальнодержавних доходів, так і розширення переліку видатків, що враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів, зокрема, передбачено:*

— *передачу місцевим бюджетам окремих джерел доходів державного бюджету за ліцензії та сертифікати, державну реєстрацію, 50 % збору за спеціальне використання лісових ресурсів державного значення, 50 % збору за спеціальне водокористування, 50 % платежів за користування надрами загальнодержавного значення;*

— *віднесення в повному обсязі до доходів місцевих бюджетів, що не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних відносин, фіксованого податку на доходи від підприємницької діяльності, єдиного податку для суб'єктів малого підприємництва та плати за землю, надходження адміністративних штрафів, плати за торговий патент на здійснення деяких видів підприємницької діяльності (за винятком плати за придбання торгових патентів пунктами продажу нафтопродуктів автозаправними станціями, заправними пунктами), що справляється виконавчими органами відповідних місцевих рад; податок на нерухоме майно (нерухомість), відмінне від земельної ділянки, у складі місцевих податків і зборів;*

— збільшення для бюджетів місцевого самоврядування з 20 % до 50 % зарахування зборів за забруднення навколишнього природного середовища та грошові стягнення за шкоду, заподіяну порушенням законодавства про охорону навколишнього природного середовища внаслідок господарської та іншої діяльності;

— віднесення до бюджету розвитку місцевих бюджетів частини податку на прибуток підприємств (крім податку на прибуток комунальних підприємств і фінансових установ) відповідно до додаткових ставок такого податку, у розмірах визначених законом з питань оподаткування;

— включення до видатків місцевих бюджетів, що враховуватимуться при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів, фінансування центрів соціальної реабілітації дітей-інвалідів, центрів професійної реабілітації інвалідів, центрів соціально-психологічної реабілітації дітей, соціальних гуртожитків для дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, закладів та установ комунальної власності, яким надано статус національного, утримання позашкільної освіти (заходи районного значення з позашкільної роботи з дітьми).

За оцінками Міністерства фінансів України додатковий ресурс, який отримають місцеві бюджети, складе близько 23 млрд грн (36 % сукупних доходів місцевих бюджетів в 2009 році за вирахуванням трансфертів). Проте, цими ресурсами територіальні общини не зможуть в повній мірі розпорядитися на власний розсуд, оскільки навантаження на місцеві бюджети буде посилено, до них будуть передані додаткові витрати, здійснення яких раніше проводилося на центральному рівні (окремі програми соціального захисту та підтримка позашкільної освіти).

3.1.5. Податкова система України як фіскально-регуляторний інструмент ефективності національної економіки

3.1.5.1. Характеристика податкової системи України

Податкова система будь-якої країни є складною цілісною багаторівневою системою, що за своєю функціональною спрямованістю фіскально-регуляторним інструментом ефективності національної економіки. Податкова система завжди є продуктом еволюції як економіки, так і держави, оскільки вона формується перш за все під впливом об'єктивних чинників. Водночас запровадження тих чи тих форм оподаткування є результатом волеви-

явлення членів парламенту, компромісу інтересів різних політичних груп, що, в свою чергу, представляють інтереси різних шарів суспільства, тобто результатом прийняття рішень у межах податкової політики. Отже, податкова система перебуває під значним впливом суб'єктивних чинників. Об'єктивні процеси визначають той коридор, у межах якого ухвалені парламентом внаслідок досягнутого компромісу інтересів різних політичних сил податкові закони є раціональними. Закони, що перебувають за межами цього коридору, є неадекватними соціально-економічними процесами в країні.

Формування податкової системи тієї чи тієї країни в результаті компромісу інтересів різних політичних груп зумовлює практичну неможливість реалізації ідеалу оптимального оподаткування. Оптимальна податкова система є лише теоретичною конструкцією, яка може служити орієнтиром у процесі практичного вдосконалення оподаткування. Як зазначав Ш. Бланкарт, «У відкритому суспільстві... неможливо оптимізувати функціональні цілі для всіх громадян. Так, не варто очікувати, що люди — як виборці, так і політики — без опозиції підкоряться умовам розроблених фінансовою наукою «оптимальних правил». Навпаки, можна припустити, що індивіди чи обрані ними представники регулюватимуть державні питання на власний розсуд».

Отже, податкова система країни є похідною від податкової політики — тобто від політичних рішень, що приймаються у сфері оподаткування на певному історичному етапі її розвитку за певних умов. Логічним є те, що податкова політика держави визначає функціональну (цільову) спрямованість податкової системи країни та має бути сформована таким чином, щоб, з одного боку, забезпечити виконання базової функції податків — фіскальної, а з іншого — сприяти реалізації регуляторної функції податків з метою посилення впливу податкових інструментів на соціально-економічний розвиток країни. **Фіскальна функція** означає наповнення державного та місцевих бюджетів фінансовими ресурсами, необхідними для виконання державою її функцій (тобто реалізує фіскальний вплив податкових інструментів на бюджет), а **регуляторна функція** означає їх активне використання з метою економічного регулювання процесу господарювання на рівні країни (тобто реалізує вплив податкових інструментів на процес формування та розподілу ВВП)

Здійснюючи податковий вплив на соціально-економічний розвиток, держава, як правило, має перед собою такі цілі: досягнення постійного економічного зростання, забезпечення стабіль-

ності цін на основні товари та послуги і забезпечення повної зайнятості працездатного населення, забезпечення певного мінімального рівня доходів населення; створення системи соціального захисту незахищених громадян; досягнення рівноваги у зовнішньоекономічній діяльності; захист навколишнього середовища. Досягнення перерахованих соціально-економічних цілей одночасно є практично неможливим. Тому **головною метою податкової політики держави** є збалансування співвідношення між можливостями держави з погляду забезпечення її фінансовими ресурсами через податкову систему та досягнення пріоритетних соціально-економічних цілей за певних умов розвитку країни.

Податкова система України поєднала в собі принципи двох податкових систем, найбільш характерних для світової практики — *європейської та американської*. Якщо в американській системі переважає прибутковий принцип оподаткування, то в європейській — обкладання обороту у формі податку на додатну вартість. Жорсткість української податкової системи визначена еkleктичним поєднанням обох зазначених систем з базовою метою, що закладалася під час її формування — ліквідації дефіцитності бюджету. Це визначалося й вимогами міжнародних фінансових організацій, які обумовили надання кредитів скороченням бюджетного дефіциту. Тож в Україні з самого початку побудови нової податкової системи був узятий фіскальний орієнтир, що зумовило її вади, які існують і донині.

Податкове законодавство країни, **сукупність державних податкових органів**, що виконують певні функції, **система оподаткування**, за допомогою якої здійснюються податкові платежі до бюджетів, являють собою **основні складові податкової системи України**.

Податкове законодавство є специфічною складовою фінансового законодавства країни. Його особливість у тому, що основні принципи побудови податкової системи України, її склад, а також права та обов'язки платників податків до 2011 року були визначені Законом України «Про систему оподаткування» в редакції від 18.02.1997 р. із внесеними змінами, а також спеціальними податковими законами (окремими для кожного виду податків і зборів), які визначали ставки податків, податкові пільги та механізм стягнення кожного з податків і зборів.

Слід зазначити, що податкова система України протягом багатьох років однозначно потребувала реформування за багатьма напрямками. У 2010 році новий уряд актуалізував проблему подат-

кової реформи, що завершилося прийняттям Податкового кодексу України 2 грудня 2010 року. Довгоочікуване прийняття Податкового кодексу України, що став основним податковим документом держави, матиме вирішальне значення для реалізації **податкової політики** та реформування соціально-економічних відносин в Україні.

Система податкових органів в Україні складається із законодавчо визначених органів державної податкової служби, до якої входять Державна податкова служба України, державні податкові адміністрації в АР Крим, областях, містах Києві та Севастополі, державні податкові інспекції в районах, у містах (крім Києва та Севастополя), районах у містах, міжрайонні державні податкові інспекції, а також податкова міліція України.

Система оподаткування — це нормативно визначені органи законодавчої влади платники податків, їхні права та обов'язки, об'єкти оподаткування, види податків, зборів та інших обов'язкових платежів до бюджетів, а також порядок стягнення встановлених податкових платежів, зборів і внесків.

Згідно з чинним законодавством, система оподаткування в Україні є дворівневою. Це означає, що в її межах стягуються як **загальнодержавні**, так і **місцеві податки та збори**.

До загальнодержавних податків і зборів відповідно до Податкового кодексу належать 18 податків та зборів (до його прийняття — 28): податок з доходів фізичних осіб (ПДФО), податок на прибуток підприємств (ППП), податок на додану вартість (ПДВ), акцизний податок, екологічний податок, мито, плата за землю, плата за користування надрами, фіксований сільськогосподарський податок, збір за спеціальне використання води, збір за спеціальне використання лісових ресурсів, рентна плата за нафту, природний газ і газовий конденсат, що видобуваються в Україні, рентна плата за транспортування нафти і нафтопродуктів магістральними нафтопроводами та нафтопродуктопроводами, транзитне транспортування трубопроводами природного газу та аміаку територією України та ін.

Місцевими податками і зборами в Україні відповідно до Податкового кодексу належать 5 податків та зборів (до його прийняття — 14): податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки; єдиний податок; збір за провадження деяких видів підприємницької діяльності; збір за місця для паркування транспортних засобів; туристичний збір.

Податкові платежі здійснюються лише на підставі податкового закону: мають бути законодавчо визначені платник податку,

об'єкт оподаткування, податкова база, розмір ставки, податковий період і строк сплати податку. *Платник податку* — це юридична або фізична особа, на яку, згідно з чинним законодавством, покладається зобов'язання сплачувати податки. *Об'єкт оподаткування* — це кількісно вимірний економічний феномен, що підлягає оподаткуванню (прибуток, додана вартість, майно, дохід тощо). *Податкова база* — це частка об'єкта оподаткування, на яку нараховується податок (податкова база, як правило, менша за об'єкт оподаткування, оскільки законодавством може бути встановлений розмір неоподаткованого доходу, надані різні пільги і т. ін.). *Ставка податку (норма оподаткування)* — це частка податкової бази, що вилучається у вигляді податків і вимірюється у відсотках.

Класифікація податків здійснюється за кількома ознаками: за рівнем бюджетної системи (загальнодержавні та місцеві); за суб'єктом оподаткування (юридичні та фізичні особи); за формою оподаткування; за способом стягнення (прямі та непрямі); за економічним змістом об'єкта оподаткування (на доходи, на споживання, на майно); за системою ціноутворення (податки, які відносять на собівартість, та податки, які сплачують з прибутку) і т. д. (табл. 3.3).

Таблиця 3.3

КЛАСИФІКАЦІЯ ПОДАТКІВ

Класифікаційні ознаки	Класифікаційні групи	Види податків
За рівнем бюджетної системи	Загальнодержавні	Податок з доходів фізичних осіб, податок на прибуток підприємств, податок на додану вартість, акцизний податок, мито, плата за землю та ін.
	Місцеві	Податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки; єдиний податок; збір за провадження деяких видів підприємницької діяльності; збір за місця для паркування транспортних засобів; туристичний збір
За суб'єктом оподаткування	Податки з юридичних осіб	Податок на прибуток підприємств, податок на додану вартість, акцизний податок, мито, плата за землю та ін.
	Податки з фізичних осіб	Податок з доходів фізичних осіб, збір за першу реєстрацію транспортного засобу, збір за місця для паркування транспортних засобів та ін.

Класифікаційні ознаки	Класифікаційні групи	Види податків
За формою оподаткування	Пропорційне	Усі види податків
	Прогресивне	Податок з доходів фізичних осіб
	Регресивне	Не використовується
За способом стягнення	Прямі	Податок з доходів фізичних осіб, податок на прибуток підприємств, плата за землю та ін.
	Непрямі	Податок на додану вартість, акцизний податок, мито
За змістом об'єкта оподаткування	Податки на доходи	Податок з доходів фізичних осіб, податок на прибуток підприємств та ін.
	Податки на споживання	Акцизний податок, податок на додану вартість та ін.
	Податки на майно	Плата за землю, плата за користування надрами, податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки та ін.

3.1.5.2. Вплив податкових інструментів на розвиток національної економіки з урахуванням світового досвіду

Нині в Україні **основними бюджетотворюючими податками є:**

1) **податок з доходів фізичних осіб**¹ — з 01.01.2004 р. введено ПДФО з пропорційною ставкою 13 % на заміну *прибуткового*

¹*Прибутковий податок з громадян існує в усіх країнах світу та має, як правило, прогресивний характер, тобто нараховується за прогресивною шкалою. У різних країнах використовуються різні ставки податку. Найвищі ставки прибуткового податку з громадян в Данії — 63 %, у Німеччині — 45 %, Франції — 50 %, Нідерландах — 52 %, Великій Британії — 50 %. Але такі високі ставки податку можуть бути зменшені за рахунок різних пільг та залежать насамперед від отриманого доходу. У більшості країн світу прибутковий податок з громадян є основним джерелом дохідної частини бюджету. Більшість країн Європи і досі використовує плоску шкалу оподаткування доходів фізичних осіб (з фіксованою ставкою), хоча в більшості розвинутих країн використовується прогресивна ставка [Tax Database. Organisation for Economic Co-operation and Development. // <http://www.oecd.org/ctp/taxdatabase>].*

податку з громадян, що знімався за прогресивною шкалою, з 01.01.2007 р. ставка ПДФО становить 15 %, з 2011 року Податковим кодексом запроваджена прогресивна шкала оподаткування із застосуванням двох ставок: основної — 15 % та підвищеної — 17 % (з доходу, який перевищує десятикратний розмір мінімальної заробітної плати (на 01.01.2011 року — понад 9220 грн);

2) **податок на прибуток підприємств**¹ — з 01.01.2004 р. ставку ППП було скорочено з 30 % до 25 %, з 1 квітня 2011 року — 23 %, у 2012 році — 21 %, у 2013 році — 19 %, у 2014 — 16 %, у 2011—2013 роках, 17 % у 2014 році.

3) **податок на додану вартість**² — діюча ставка — 20 % у 2011—2013 роках, 17 % у 2014 році.

Одним з небагатьох здобутків вітчизняної податкової системи, саме з погляду виконання нею стимулюючої функції, стало **запровадження альтернативних режимів оподаткування**. Метою їх запровадження було зниження податкового навантаження, спрощення механізму адміністрування та сплати податків, спроба подолання тіньової економіки, створення нових робочих місць.

До прийняття Податкового кодексу в Україні існували три режими спрощеного оподаткування для суб'єктів малого підприємництва: **єдиний податок** (для фізичних осіб-підприємців за ставкою від 20 до 200 грн на місяць та для юридичних осіб — за

¹ У країнах ЄС також проведено поетапне зниження ставок *податку на прибуток корпорацій (підприємств)*, зокрема в Польщі — з 34 % у 1999 році до 19 % у 2004 році, Словаччині — відповідно, із 40 % до 19 %, Чехії — з 35 % до 28 % (в 2008 р. — до 21 %), Латвії — з 25 % до 15 %, Литві — з 29 % до 15 %. У цілому зменшення ставок податку на прибуток корпорацій (підприємств) стало найбільш популярною рисою сучасних податкових реформ. Протягом 2000—2009 років їх зменшення відбулося в 90 відсотках країн ОЕСР. [Tax Database. Organisation for Economic Co-operation and Development. // <http://www.oecd.org/ctp/taxdatabase>].

² *Податок на додану вартість* вважається новітнім, оскільки з'явився він не так давно. Одна з перших країн, що почала використовувати ПДВ, була Франція, яка за рішенням директора французької податкової адміністрації Мауріса Лаура вперше запровадила цей податок 10 квітня 1954 року як альтернативу податку з обороту, хоча німецький промисловець, доктор Вільгельм фон Сіменс запропонував концепцію ПДВ ще у 1918 році.

Починаючи 1967 року, ПДВ почав швидко поширюватися по світу і став одним з найголовніших податків. Саме за рахунок цього податку в країнах Європейського Союзу передбачалося фінансувати загальний бюджет ЄС. Тому на далі введення його стало головною вимогою для всіх країн, які мали бажання вступити до ЄС, це можна було спостерігати у Фінляндії, яка для вступу в ЄС у 1994 році повинна була запровадити цей податок. Хоча, не можна говорити, що він однаково інтенсивно почав застосовуватись у всіх країнах (наприклад, у Швейцарії він не використовується донині). У США так і не знайшли серйозних переваг застосування податку на додану вартість, крім того, його вважають таким, що суперечить конституції США, тому вони використовують аналог ПДВ — податок з продажу (sale tax). Світова практика оподаткування свідчить про наявність достатньо великого діапазону ставок ПДВ у різних країнах [Morrison Jamie, Keen Michael, Bodin Jean-Paul. Modern VAT — Renouf Publishing, 2001. — 224 с. — С. 4].

ставкою 6 % виручки, якщо платник єдиного податку є платником ПДВ, і за ставкою 10 %, якщо не є платником ПДВ), **фіксований податок** (для фізичних осіб-підприємців за ставкою від 20 до 100 грн на місяць), **фіксований сільськогосподарський податок** (0,03—0,45 % від грошової оцінки землі на рік). Кожен із зазначених режимів мав свої особливості, спрямовані на відповідну категорію суб'єктів оподаткування, та дає можливість таким суб'єктам добровільно обирати спосіб оподаткування: за загальною або за спрощеною системами.

Найбільш поширеним серед них була спрощена система оподаткування, що запроваджена Указом Президента України влітку 1998 року «Про спрощену систему оподаткування, обліку та звітності суб'єктів малого підприємництва». Понад 40 % загальної кількості суб'єктів малого підприємництва обирали саме єдиний податок. З 1999 по 2007 рік кількість платників єдиного податку збільшилася майже у 12 разів (з 94,7 тис. осіб до 1114 тис. осіб), а надходження до бюджету від сплати єдиного податку зросли у 29 разів (з 116,6 млн грн до 3703,7 млн грн). Суб'єкти — «спрошенці» забезпечували роботою 1,5 млн громадян. Практичний досвід застосування цієї системи дає достатньо підстав говорити про позитивний вплив даного режиму оподаткування на сектор малого бізнесу, що дозволяє максимально спростити облік і контроль за діяльністю суб'єктів підприємництва і забезпечує стабільні надходження до бюджету.

Завдяки активному протистоянню підприємців, що формують малий та середній бізнес в Україні, під час обговорення кодексу у Верховній Раді в грудні 2010 року, у Податковому кодексі України збережена спрощена система оподаткування, обліку та звітності суб'єктів малого підприємництва як для юридичних, так і для фізичних осіб-підприємців, а також фіксованого податку на ринках, але внесені певні зміни в адміністрування цих режимів.

Слід зазначити, що спрощена система оподаткування у вигляді сплати єдиного податку існує в багатьох країнах, а саме: в Росії, Італії, Франції, Словаччині, країнах СНД тощо. У Франції спрощені режими оподаткування застосовуються протягом багатьох десятиріч; вони стали «базовою моделлю» для інших європейських країн. У свою чергу, Україна перебуває в процесі становлення національної податкової системи формування спрощених режимів оподаткування.

Важливими показниками ефективності податкової системи в національній економіці є частка кожного з податків у загальному обсязі податкових надходжень та у ВВП (табл. 3.4).

Таблиця 3.4

**ОСНОВНІ БЮДЖЕТОУТВОРЮЮЧІ ПОДАТКИ
У СПІВВІДНОШЕННІ ДО ВВП, %**

Показник	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
ППП	4,5	4,1	4,2	5,0	4,7	5,3	4,8	4,8
ПДФО	3,8	4,3	4,8	5,1	3,8	3,9	4,2	4,9
ПДВ	5,6	5,1	6,0	4,7	4,8	7,7	9,3	8,4
Акцизний збір	1,3	1,3	1,8	2,0	1,9	1,8	1,6	1,5
Разом податкових надходжень	18,4	18,0	20,1	20,3	18,3	22,2	23,1	22,7

В останні роки податкова система України досить ефективно в кількісному вимірі забезпечувала дохідну частину зведеного бюджету, тобто виконувала фіскальну функцію. Так, спостерігався постійний приріст надходжень за основними видами податків. Особливо високі прирости були зафіксовані у 2005—2008 рр. за основними бюджетоутворюючими податками. 2009 року спостерігалось значне зменшення податкових надходжень у зв'язку з падінням виробництва в умовах кризи. *Основним податком*, що забезпечив 40,7 % податкових надходжень до зведеного бюджету України (на 2009 рік), *став ПДВ*, хоча в країнах ЄС питома вага ПДВ у податкових надходженнях становить близько 20—25 %. Однією з важливих особливостей нинішнього етапу розвитку податкової системи України стала істотна зміна її структури: так, починаючи з 2005 року, питома вага непрямих податків перевищила питому вагу прямих, і у 2009 році, відповідно, становила 57,09 % та 37,26 %, що в країнах ЄС вважається сприятливим для економічного зростання, а для України є неоднозначним.

*3.1.5.3. Пільгове оподаткування
та його вплив на економіку України*

Особливе місце серед податкових інструментів належить податковим пільгам. **Податкові пільги** — це інструменти податкового регулювання, що закріплені в нормативних актах як винятки із загальної схеми обчислення конкретного виду податку і стосуються об'єкта, ставки або інших складових оподаткування. Надаючи платникам податків ті чи ті пільги, держава насамперед активізує вплив податкового регулювання на різні економічні процеси.

Форми та способи надання пільг у будь-якій державі постійно змінюються. До найтипівіших форм пільгового оподаткування належать:

- 1) застосування зменшеної податкової ставки;
- 2) податкові вилучення у вигляді: повного або часткового звільнення прибутку, доходу чи іншого об'єкта від оподаткування; повного або часткового звільнення від податку певного виду діяльності; звільнення від податку окремих соціальних груп; «податкових канікул», що означають повне звільнення від сплати податків на певний період;
- 3) податковий кредит у вигляді: відстрочки податкового платежу; перенесення збитків поточного року на прибуток або доходи наступного року чи майбутніх періодів тощо (рис. 3.9).

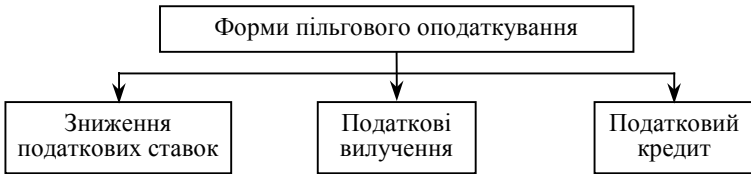


Рис. 3.9. Форми пільгового оподаткування

Пільги у формі зниження податкових ставок спрямовані на скорочення податкової бази. Так, при визначенні податкової бази у разі сплати податку з доходів фізичних осіб в Україні ставка оподаткування може бути знижена на певний розмір матеріальної допомоги чи за наявності дітей віком до 18 років.

Розрізняють *стандартні* та *нестандартні* податкові знижки. Стандартні податкові знижки надаються всім платникам податків і можуть виражатися в твердих розмірах або у відсотках. Так, в оподаткуванні громадян застосовуються такі знижки:

- базові (наприклад, встановлення неоподатковуваного мінімуму доходів громадян за розрахунку податку з доходів фізичних осіб);
- сімейні — коли пільги надаються залежно від сімейного стану платника (поширені за кордоном);
- знижки для фізичних осіб, які мають особливі умови (наприклад, наявність неповнолітніх дітей, інших осіб, які перебувають на утриманні платника, тощо);
- знижки для фізичних осіб залежно від віку, стану здоров'я (наприклад, інвалідам) тощо.

Розмір нестандартних пільг залежить від витрат платника податку на різні цілі, а саме: благодійництво, охорону навколишнього середовища тощо.

Податкові вилучення — форма пільгового оподаткування, сутність якої в тому, що від оподаткування звільнюються деякі об'єкти або окремі елементи чи види діяльності (наприклад, в оподаткуванні прибутку релігійних організацій тощо). Повне звільнення платників податків (юридичних і фізичних осіб) від сплати податку можна проілюструвати на прикладі звільнення від сплати податку на прибуток підприємств, які утворені інвалідами, часткове звільнення — у вигляді звільнення від сплати деяких податків підприємця, який перейшов на спрощену систему оподаткування — на єдиний або фіксований податок.

Найпоширеніший у світовій практиці об'єкт такого роду пільгового оподаткування — інвестиційна діяльність. У багатьох державах повністю або частково звільняється від оподаткування прибуток, що спрямовується на такі цілі. Нерідко для стимулювання інвестиційної активності звільняється від ПДВ технологічне устаткування та частини до нього. У системі оподаткування низки країн передбачається створення спеціальних інвестиційних фондів, що не обкладаються податком та деякими іншими видами податків.

За допомогою податкових пільг у багатьох країнах стимулюється створення малих підприємств, залучення іноземного капіталу, науково-технічні розробки, що мають фундаментальне значення для майбутнього розвитку економіки, екологічні проекти, стимулюється створення нових високотехнологічних виробництв, що сприяють випуску конкурентоспроможної продукції для світового ринку. Повне звільнення від сплати податку на певний період задля стимулювання дістало назву **«податкові канікули»**.

Згідно з традиційним підходом, податкові пільги можна поділити на дві групи: пільги, викликані об'єктивною необхідністю, та пільги, що не мають достатнього обґрунтування. До першої групи належать:

— соціальні пільги, які надаються окремим юридичним і фізичним особам, котрі не можуть рівноправно конкурувати в ринковому середовищі як виробники тієї чи тієї продукції (наприклад, пільги підприємствам, на яких працюють громадяни з обмеженими фізичними можливостями);

— пільги підприємствам, які перебувають у гірших економічних умовах порівняно з основною кількістю виробників (наприклад, виробництвам, які перебувають у несприятливих економічних, природних та інших умовах з погляду рівноправної конкуренції — підприємства гірничодобувної промисловості, військово-промислового комплексу та ін.);

— пільги підприємствам, які тимчасово перебувають у скрутних економічних умовах та мають нестійкий фінансовий стан, що виник не з їхньої вини (наприклад, з причин стихійного лиха, підвищених транспортних витрат, застарілих технологій).

Надання пільг, що не мають достатнього економічного обґрунтування, як показує досвід, посилює кризові явища в економіці. До таких пільг можна віднести ті, які надані згідно з лобістськими діями окремих владних структур і угруповань як на загальнодержавному, так і на регіональному рівні (наприклад, податкові пільги, надані окремим платникам на засадах протекціонізму).

Відповідно до критерію регулювання розподілу фінансових ресурсів податкові пільги поділяються на такі групи: соціальні пільги; галузеві пільги та територіальні пільги.

Соціальні пільги мають істотне значення, оскільки найважливішим пріоритетом податкової політики в Україні є її соціальна спрямованість. Серед соціальних пільг на нинішньому етапі розвитку економіки важливе місце належить *пільгам кінцевим споживачам стосовно ПДВ*. Слід зазначити, що не завжди податкові пільги, які законодавець має намір надати громадянам як кінцевим споживачам, ті отримують. Ці наміри досягаються лише тоді, коли ціни придбаних громадянами товарів і послуг зменшуються на суму ПДВ, від сплати якої операції з продажу цих товарів і послуг звільняються. А якщо таке звільнення не позначається на цінах, і ті змінюються незалежно від режиму оподаткування, пільга втрачає свій соціальний характер, оскільки її отримають продавці товарів і послуг, а не їх покупці.

Наступна група податкових пільг, якій відводиться значуще місце — це **галузеві пільги**. Проблема полягає в тому, що галузеві пільги, з одного боку, є одним з основних інструментів державного регулювання розвитку економіки, а з іншого — вони найменш ефективні, оскільки їх результативність залежить від правильного визначення пріоритетних галузей. Для цього необхідна докладна інформація про стан і місце галузі в національному виробництві, про технологічні особливості виробництва, потреби ринків, зокрема світових, про ступінь податкового навантаження і т. ін., що дасть змогу обґрунтувати необхідність першочергової державної підтримки у вигляді галузевих пільг.

Галузеві пільги можуть мати різне спрямування: на підтримку стагнуючих галузей економіки; на підтримку прогресивних (молодих) галузей, що мають реальні можливості стати конкурентоспроможними.

Територіальні пільги стосуються суб'єктів підприємництва, що функціонують на територіях спеціальних (вільних) економічних зон (СЕЗ), а також на територіях пріоритетного розвитку (ТПР).

Недоліки, що виникають у процесі функціонування СЕЗ в Україні, породжують сумніви в ефективності численних пільг, що їм надаються, та доцільності створення цих зон узагалі. Часом зони створюють не за критеріями народногосподарської доцільності, а для розв'язання локальних проблем і задоволення групових інтересів.

Сучасна фінансова наука вважає податкові пільги суперечливим інструментом державного регулювання економіки, до використання якого слід ставитися дуже обачливо, оскільки вони породжують низку негативних ефектів:

1) вносять викривлення в розподіл ресурсів, створюючи переваги для одних видів економічної діяльності перед іншими і впливаючи тим самим на відносні ціни;

2) призводять до ускладнення податкового законодавства;

3) спричиняють збільшення адміністративних витрат, пов'язаних із контролем за дотриманням податкового законодавства;

4) спричиняють нерівномірний розподіл податкового тягара і посилюють, отже, несправедливість в оподаткуванні.

5) надають суб'єктам господарювання — отримувачам пільг незалежно від ефективності їх господарської діяльності переваги в конкурентній боротьбі та спонукають тих суб'єктів господарювання, що позбавлені пільг, шукати інших способів зменшення податкових зобов'язань чи ухилятися від податків як єдиного способу поліпшення своїх конкурентних позицій;

6) сприяють ухиленню від сплати податків;

7) породжують ланцюгову реакцію боротьби інших галузей і суб'єктів господарювання за пільги, спонукаючи останніх використовувати наявні ресурси не на піднесення ефективності господарювання, а на лобіювання своїх інтересів в уряді і парламенті з метою отримання податкових пільг;

8) мають низьку адресність і виходять за межі початкових цілей їх надання.

В Україні ДПА щокварталу формує й затверджує *довідник пільг*, передбачених чинними нормативними актами зі сплати податків, зборів, інших обов'язкових платежів та доводить його до податкових органів і через ЗМІ — до платників, збирає й узагальнює дані про надані пільги, аналізує їх та подає відповідну інформацію Верховній Раді України, уряду й Рахунковій палаті.

Згідно з першим довідником нараховувався 271 вид пільг. У 1997 році платниками податків було задекларовано 19,7 млрд

грн отриманих податкових пільг, що становило 70,1 % надходжень до зведеного бюджету. Максимуму податкові пільги досягли у 2003 році — 71,3 млрд грн, або 94,7 % обсягу доходів зведеного бюджету (26,7 % ВВП). Відповідно до довідника пільг, протягом 9 місяців 2009 року вже діяло 307 видів пільг щодо 12 податків і зборів, якими скористалися 59,5 тис. платників. Втрати бюджету від надання цих пільг сягнули 18,8 млрд грн, або 2,9 % ВВП.

Основну частину (90 %) становили втрати по податку на додану вартість, що дорівнювали 29,96 % його надходжень до державного бюджету. Наступні за величиною втрати зумовлені пільгами з податку на прибуток підприємств — 8 % загального обсягу та 6 % його надходжень до зведеного бюджету. Втрати місцевих бюджетів пояснюються переважно наданням пільг з плати за землю, що становили 460,8 млн грн, або 2,9 % загальної суми.

Незважаючи на певні зміни, що відбулися в системі податкових пільг, скасування значної їх кількості у 2005 році та певне впорядкування їх обліку, основні недоліки чинної системи надання податкових пільг залишилися: перелік податкових пільг і далі зростає; більшість податкових пільг надається на тривалий або невизначений термін та призводить до постійних втрат бюджетних надходжень; обсяги втрат залишалися значними: близько 10% надходжень зведеного бюджету, або майже 2,5 % ВВП; існуюча до прийняття Податкового кодексу система надання податкових пільг не давала змоги об'єктивно оцінити їх ефективність і доцільність для окремих галузей економіки. Тому одним із напрямів податкової реформи 2010 року в Україні стало реформування системи податкових пільг.

Податковим кодексом України закріплено ряд нововведень у цій сфері щодо кожного з податків, основними з яких є:

- зниження кількості податкових пільг;
- жорсткі рамки використання пільг — сума коштів, вивільнена від отримання податкової пільги, повинна спрямовуватися платником податків на збільшення обсягів виробництва, реконструкцію, оновлення основних виробничих фондів, освоєння нової техніки і технологій;
- надання спеціальних інвестиційних пільг — запровадження на 5 років нульової ставки податку на прибуток для: новостворених суб'єктів господарювання; підприємств з щорічним обсягом доходів до 3 млн грн та наймом до 20 працівників; підприємств, які були зареєстровані платниками єдиного податку з виручкою до 1 млн грн та наймом до 50 працівників;

- звільнення від оподаткування 80 % прибутку підприємств, отриманого від продажу деяких енергозберігаючих товарів власного виробництва промислового призначення;
- звільнення від оподаткування 50 % прибутку, отриманого від здійснення енергозберігаючих заходів та реалізації енергоефективних проектів підприємств, які займаються розробленням та використанням енергозберігаючих заходів та енергоефективних проектів;
- звільнення від оподаткування суб'єктів готельного бізнесу та легкої промисловості на 10-річний період тощо.

3.1.6. Система державних внутрішніх та зовнішніх запозичень

Держава для фінансування своїх потреб може мобілізувати фінансові ресурси у формі державних запозичень (державного кредиту).

Система державних запозичень, як правило, використовується для покриття дефіциту державного бюджету. За своїм економічним змістом система державних запозичень — це форма вторинного перерозподілу ВВП. Їх джерелом є вільні кошти населення, підприємств і організацій. У цьому випадку держава виступає позичальником, а населення та підприємницькі структури — позикодавцями. **Державні запозичення** бувають **внутрішніми** та **зовнішніми**¹. У сфері міжнародних економічних відносин держава виступає в ролі як кредитора, так і позичальника.

Використання системи державних запозичень призводить до появи державного боргу. Державний борг має економічно обгрунтовані межі. Величина боргу характеризує стан економіки та фінансової сфери держави, ефективність функціонування її урядових структур. Оскільки джерелом покриття державного боргу є доходи бюджету, тобто насамперед податкові надходження, можна стверджувати, що величина боргу — це взяті авансом у населення податки.

¹ **Кабінет Міністрів України**, відповідно до Закону України «Про Державний бюджет України на 2010 рік», планує у 2010 р. залучити 12,532 млрд дол. (100,258 млрд грн) запозичень.

Зовнішні запозичення прогноуються у сумі 4,258 млрд дол. (34,68 млрд грн). З них 3,8 млрд дол. (30, 4 млрд грн) повинні піти на пряме фінансування бюджету. Зокрема, планується отримати від Міжнародного валютного фонду 2 млрд дол. (16 млрд грн), за рахунок облігацій зовнішньої державної позики — 1,3 млрд дол. (10,4 млрд грн), від Міжнародного банку реконструкції та розвитку — 0,5 млрд дол. (4 млрд грн).

Внутрішні запозичення прогноуються на рівні 8,273 млрд дол. (66,190 млрд грн) за рахунок облігацій внутрішньої державної позики. З них 5,981 млрд дол. (47,853 млрд грн) повинні піти на пряме фінансування бюджету, 2,292 млрд дол. (18,336 млрд грн) - на фінансування стабілізаційного фонду.

Державний борг — загальна сума заборгованості держави зовнішнім та внутрішнім кредиторам, яка складається з усіх випущених і непогашених боргових зобов'язань уряду, включаючи і ті боргові зобов'язання, що виникають у результаті виданих гарантій за кредитами, та інших зобов'язань, які взяв на себе уряд.

Класифікація боргу систематизує інформацію про всі боргові зобов'язання держави, АР Крим, місцевого самоврядування. Борг класифікується **за типом кредитора та за типом боргового зобов'язання**. Граничний обсяг внутрішнього та зовнішнього боргів і граничний обсяг надання гарантій встановлюються на кожній бюджетний період законом про державний бюджет. *Величина основної суми державного боргу не повинна перевищувати 60 % фактичного річного обсягу ВВП.*

За типом кредитора державний борг складається з внутрішнього та зовнішнього боргу держави. **Державний внутрішній борг** — заборгованість держави домогосподарствам і фірмам даної країни, які володіють цінними паперами, випущеними її урядом. **Державний зовнішній борг** — це заборгованість держави за непогашеними зовнішніми позиками і невиплаченими за ними відсотками на певну дату. Він складається із заборгованості міжнародним і регіональним банкам, урядам, приватним іноземним банкам, корпораціям і міжнародним фінансовим організаціям. До зовнішнього державного боргу зазвичай належать борги, платежі за якими здійснюються в іноземній валюті або в товарах і послугах та які впливають на платіжний баланс.

Боргове фінансування за використання внутрішніх (продаж державних облігацій усередині країни її громадянам) і зовнішніх (розміщення державних облігацій за кордоном, використання зовнішніх кредитів інших держав, міжнародних організацій тощо) джерел має ту спільну негативну рису, що спричиняє перекладання боргу на наступні покоління громадян. Адже борги, зроблені одними поколіннями, змушені відшкодувати (сплачувати відсотки та повертати основну суму боргу) наступні покоління. Внутрішній і зовнішній борги мають і свої особливі **негативні наслідки**: внутрішній — спричиняє дію **ефекту витіснення приватних інвестицій**, зовнішній — загрозу зниження курсу національної валюти і **дефолту**, тобто визнання країни у світі безнадійним боржником.

За типом боргового зобов'язання розрізняють прямий і гарантований борг держави. **Державний прямий борг** — та частина державного боргу, яка відображає обсяги позичених ресурсів

безпосередньо урядом країни. **Державний гарантований борг** — та частина державного боргу, яка відображає боргові зобов'язання уряду, що виникають у результаті виданих ним гарантій приватним підприємцям за кредити у разі неплатоспроможності позичальників.

У структурі державного боргу виокремлюються такі складові: **основний борг** та **процентні платежі**. У зв'язку з цим у практиці господарювання розрізняють **погашення боргу** та **обслуговування боргу**. Погашення боргу означає виплату основної суми боргу, а обслуговування боргу стосується виплати процентів за зовнішніми та внутрішніми позиками та відображається окремою статтею у видатковій частині Державного бюджету.

За станом на 31 грудня 2009 року загальний обсяг державного боргу (державний прямий та гарантований державою борг) України становив близько 316,885 млрд грн, або 39,685 тис. дол. США (для порівняння: за станом на 31 грудня 2008 року — близько 130,7 млрд грн, на 31 грудня 2005 року — 78,146 млрд грн).

Державний прямий та гарантований державою зовнішній борг становив близько 211,752 млрд грн (66,82 % від загальної суми державного боргу), або близько 26,519 млрд дол. США; державний прямий та гарантований державою внутрішній борг — близько 105,133 млрд грн (33,18 %), або 13,166 млрд дол. США. Державний (прямий) борг України становив близько 226,996 млрд грн (71,63 %) або 28,428 млрд дол. США.

Для фінансування витрат з розміщення, рефінансування, виплати доходу та погашення боргових зобов'язань України у складі Державного бюджету створюється фонд обслуговування Державного внутрішнього боргу України. До нього зараховують кошти у розмірі 50 %, одержані від приватизації майна державних підприємств. Міністерство фінансів України щороку публікує в загальнодоступному виданні відомості про державний внутрішній борг України.

Управління державним внутрішнім боргом України здійснюється Міністерством фінансів України у порядку, погодженому з Національним банком України. Розміщення боргових зобов'язань уряду України та надання гарантій від його імені проводить за його дорученням Міністерство фінансів. Граничні розміри державного внутрішнього боргу України, його структуру, джерела і строки погашення встановлює Верховна Рада України одночасно із затвердженням державного бюджету України на наступний рік.

Законом України «Про Державний бюджет на 2010 рік» встановлено **граничний розмір державного боргу України** в сумі

близько 308,316 млрд грн (для порівняння: на 2009 рік¹ — 193,077 млрд грн, на 2008 рік — 89,138 млрд грн).

3.1.7. Система державних цільових фондів: економічний зміст і роль у національній економіці

Державні цільові фонди за своїм економічним змістом відображають фінансові відносини щодо розподілу та перерозподілу ВВП і пов'язані з формуванням фінансових ресурсів у розпорядженні держави та використанням державних коштів для витрат на задоволення соціально-культурних потреб суспільства, матеріального стимулювання членів суспільства щодо пенсійного, соціального захисту, розвитку науково-технічного потенціалу країни.

У різних країнах спеціальні фонди займають важливе місце і, як правило, мають цільовий характер (наприклад, фонди соціального страхування призначені для виплат пенсій та допомоги застрахованим, кредитні фонди — для надання позик підприємцям чи іншим країнам тощо). Обсяг коштів, які в них концентруються, значний. У Франції спеціальні фонди за розміром наближаються до державного бюджету країни, в Японії з таких фондів фінансується понад 50 % державних видатків, у Великій Британії — 1/3. У країнах з розвинутою ринковою економікою до найбільших спеціальних фондів належать фонди національного страхування, утворені за рахунок страхових внесків працівників підприємств, самозайнятих осіб, підприємців і дотацій з державного бюджету. У США та Чехії фонди об'єднані з державним бюджетом.

В Україні функціонування **бюджетних і позабюджетних цільових фондів** відбувається згідно із законодавством. Регламентування діяльності, джерела доходів бюджетних фондів щорічно визначаються Законом України «Про Державний бюджет на поточний рік» (рис. 3.10).

Основними напрямками діяльності державних цільових фондів в Україні є: по-перше, **фінансове забезпечення соціальних гарантій громадянам**, по-друге, **державне соціальне страхування**. Слід зазначити, що надання державних соціальних гарантій

¹ За даними Міністерства фінансів України, на 31.12.2009 р. перевищення фактичного обсягу державного боргу над граничним становить близько 33,92 млрд грн і спричинене як здійсненням державних позик відповідно до статті 85 у сумі більшій, ніж передбачено додатком № 2 до Закону України «Про Державний бюджет України на 2009 рік», так і зростанням фактичних курсів іноземних валют порівняно із прогнозними, що застосовувалися при плануванні державного бюджету (збільшення державного боргу за рахунок курсових різниць становить близько 3,0 млрд грн, або 3 % зростання державного боргу), а також віднесенням на державний борг України коштів МВФ, отриманих Україною.

здійснюється не тільки за рахунок державних цільових фондів, але насамперед бюджетів усіх рівнів, а також коштів підприємств, установ та організацій.

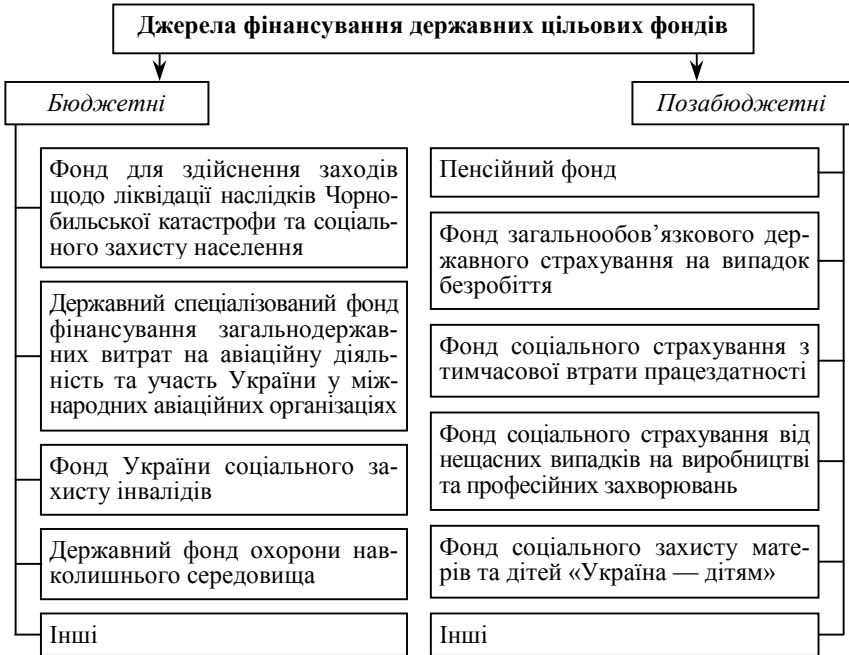


Рис. 3.10. Склад і джерела державних цільових фондів України

Основні форми державних соціальних гарантій стосуються найуразливіших з фінансового погляду верств населення — дітей, пенсіонерів, інвалідів, малозабезпечених сімей, ветеранів війни, безробітних. Розміри соціальних гарантій визначаються на основі **соціальних стандартів** і **соціальних нормативів**. Базовим державним соціальним стандартом є **прожитковий мінімум**, на основі якого визначаються гарантії та стандарти у сферах доходів населення, житлово-комунального, побутового, соціально-культурного обслуговування, охорони здоров'я та освіти.

До основних державних соціальних гарантій належать:

- мінімальний розмір заробітної плати (визначається виключно законом України);
- мінімальний розмір пенсії за віком (визначається виключно законом України);

- неоподатковуваний мінімум доходів громадян (визначається виключно законом України);
- розміри державної соціальної допомоги та інших соціальних виплат (докладніше у розділі).

Державне страхування є сукупністю особливих фінансових замкнутих перерозподільчих відносин між його учасниками з приводу формування за рахунок грошових внесків **державних цільових страхових фондів**, призначених для відшкодування можливих збитків та надання допомоги громадянам.

На сучасному етапі в Україні спостерігається тенденція розвитку недержавної форми страхування (соціального, майнового та особистого), що забезпечується приватним бізнесом. Однак держава має пріоритет у здійсненні певних видів страхування, що є **загальнообов'язковими**.

Загальнообов'язкове державне соціальне страхування — це система прав, обов'язків і гарантій, яка передбачає надання соціального захисту, що включає матеріальне забезпечення громадян у разі хвороби, повної, часткової чи тимчасової втрати працездатності, втрати годувальника, безробіття з незалежних від них обставин, а також у старості та в інших випадках, передбачених законом, **за рахунок грошових фондів**, що формуються шляхом сплати страхових внесків власником або уповноваженим ним органом (роботодавцем), громадянами, а також бюджетних та інших джерел, передбачених законодавством.

До видів загальнообов'язкового державного **особистого страхування** належать: державне особисте страхування військовослужбовців і військовозобов'язаних, призваних на збори; осіб рядового, командного та вільнонайманого складу органів і підрозділів внутрішніх справ; медичних і фармацевтичних працівників на випадок інфікування вірусом імунодефіциту людини за виконання ним службових обов'язків; працівників митних органів; працівників прокуратури; державне особисте страхування життя та здоров'я народних депутатів; державне особисте страхування службових осіб державних податкових інспекцій; службових осіб державної контрольно-ревізійної служби; службових осіб державних органів у справах захисту прав споживачів; посадових осіб інспекцій державного архітектурно-будівельного контролю; спортсменів найвищих категорій; працівників державної лісової охорони; державне особисте страхування життя та здоров'я суддів; державне особисте страхування донорів крові та (або) її компонентів; державне особисте страхування осіб рядового, начальницького складу та працівників кримінально-виконавчої системи; працівни-

ків, які беруть участь у наданні психіатричної допомоги, зокрема здійснюють догляд за особами, які страждають на психічні розлади; державних виконавців; працівників державної санітарно-епідеміологічної служби на випадок каліцтва або професійного захворювання, одержаних під час виконання службових обов'язків.

З набуттям незалежності у 1993 році була розроблена і прийнята **Концепція соціального забезпечення України**, якою передбачалося реформування соціального захисту працюючого населення, зокрема **запровадження соціального страхування**. Верховна Рада України прийняла «Основи законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування» (1998 р.), закони України «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності» (1999 р.), «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття» (2000 р.), «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та витратами, зумовленими народженням та похованням» (2001 р.). У липні 2003 року Верховна Рада України прийняла Закон України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» (рис. 3.11).

Отже, в Україні було створено законодавчі умови для становлення системи загальнообов'язкового державного соціального страхування, яка базується на рекомендаціях Міжнародної організації праці та вимогах Європейського кодексу соціального забезпечення, з урахуванням досвіду країн ЄС, основним нормативним документом яких є Європейська соціальна хартія.

Нині здійснюються чотири види загальнообов'язкового державного соціального страхування, а саме: на випадок безробіття; у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та витратами, зумовленими народженням і похованням; від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності; пенсійне страхування.

На розгляді Верховної Ради України є кілька законопроектів щодо п'ятого виду загальнообов'язкового державного соціального страхування — медичного страхування.

До 2011 року, розміри внесків на загальнообов'язкове державне соціальне страхування залежно від його виду щорічно встановлювалися Верховною Радою України, відповідно для роботодавців і застрахованих осіб з кожного виду страхування на календарний рік одночасно із затвердженням державного бюджету України (табл. 3.5).

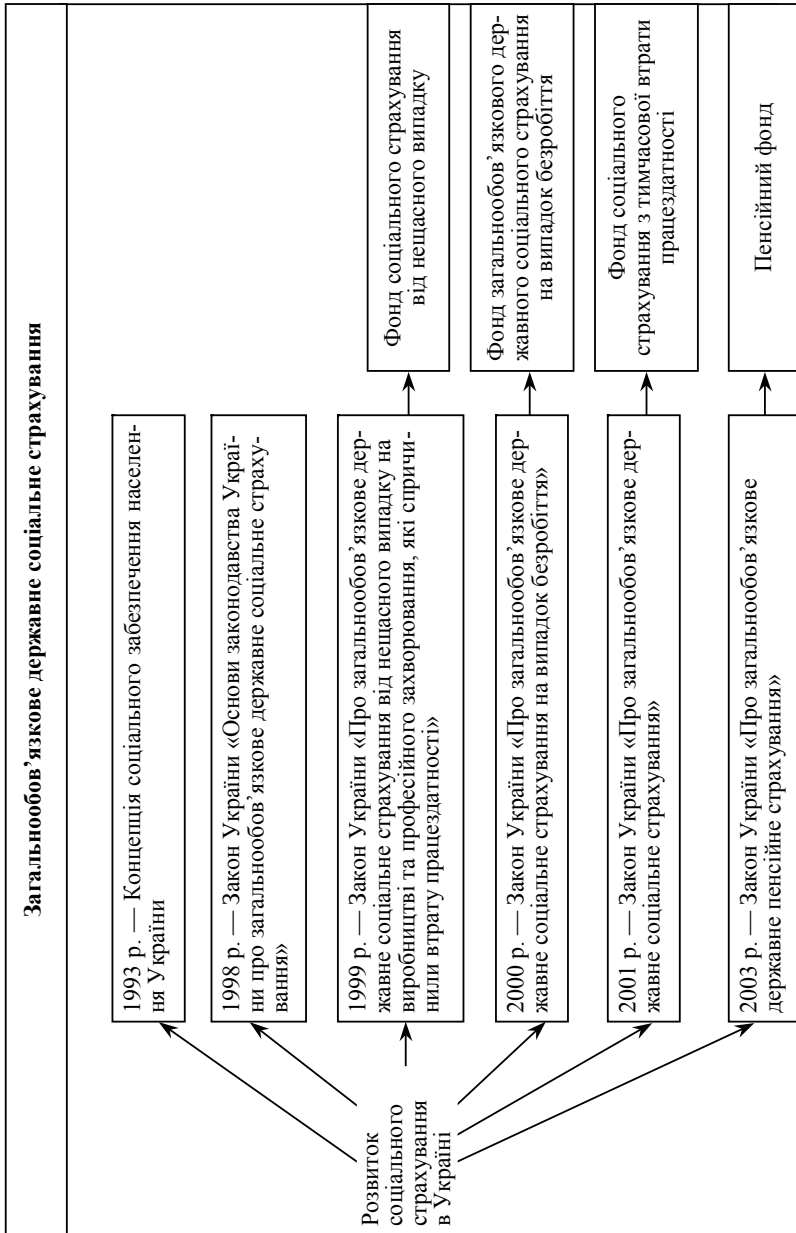


Рис. 3.1.1. Розвиток соціального страхування в Україні

Таблиця 3.5

**СТРАХОВІ ТАРИФИ ДЛЯ РОБОТОДАВЦІВ ТА НАЙМАНИХ ПРАЦІВНИКІВ
НА ЗАГАЛЬНООБОВ'ЯЗКОВЕ ДЕРЖАВНЕ СОЦІАЛЬНЕ СТРАХУВАННЯ**

для до 01.01.2011 року (% до фонду оплати праці)

Платники страхових внесків	Соціальне страхування на випадок безробіття	Соціальне страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності	Пенсійне страхування	Соціальне страхування від нечасних випадків на виробництві*	Разом
Роботодавці	1,9	2,9	32,0	1,73	38,53
Наймани працівники	0,5	0,5 — від з/п до прожит. мінімуму (29.04.2004 р.)	1,0 — від з/п до 150 грн 2,0 — від з/п вище 150 грн	—	2,0 — від з/п до 150 грн 3,0 — від з/п вище 150 грн 3,5 — від з/п вище прожиткового мінімуму
Разом (роботодавці та наймані працівники)	2,4	3,4 — від з/п до прожит. мінімуму 3,9 — від з/п л. вище прожит. мінімуму	33,0 — від з/п до 150 грн 34,0 — від з/п вище 150 грн	1,73	40,53 — від з/п до 150 грн 41,53 — від з/п вище 150 грн 42,03 — від з/п вище прожит. мінімуму

* Страхові тарифи за цим видом страхування були диференційовані по галузях економіки (видах робіт) залежно від класу професійного ризику виробництва (тенує 67 класів професійного ризику виробництва, 1-му класу відповідає страховий тариф у розмірі 0,86 %, 67-му класу — 13,8 %).

Цими законодавчими нормами створювалось значне навантаження на фонд оплати праці за рахунок зборів на обов'язкове пенсійне страхування (32,3 %) та обов'язкове соціальне страхування (5,5 %). З урахуванням комунального податку (скасований Податковим кодексом), граничний розмір якого не мав перевищувати 10 % річного фонду оплати праці, рівень навантаження на фонд оплати праці сягав 47,8 %. Тому протягом багатьох років обговорювалася необхідність істотного зменшення навантаження на фонд оплати праці.

Прийняття Податкового кодексу України (грудень, 2010 р.) та Закону України «Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування» (липень, 2010 р.), які набрали чинності з 01.01.2011 року започаткували **єдину систему збору та обліку внесків на загальнообов'язкове державне соціальне страхування**. Цими законодавчими актами в рамках податкової реформи в Україні запроваджено сплату **єдиного соціального внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування**, який мав би насамперед забезпечити зменшення навантаження на роботодавця, пов'язане з адмініструванням сплати страхових внесків.

Новими законодавчими актами запроваджено єдиний соціальний внесок на загальнообов'язкове державне соціальне страхування. Відповідальність за його стягнення покладено на Пенсійний фонд України. При цьому інші чотири соціальні Закони України залишалися чинними («Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування», 2003 р.; «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та витратами, зумовленими похованням», 2001 р.; «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття», 2000 р.; «Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, які спричинили втрату працездатності», 1999 р. Єдиний соціальний внесок (ЄСВ) не передбачає єдиного нормативу. Бази нарахування і розміри ЄСВ представлені у табл. 3.6.

Важливою складовою загальнообов'язкового державного соціального страхування є **пенсійне страхування**. Це система прав, обов'язків і гарантій, яка передбачає призначення, перерахунок і виплату пенсій, надання соціальних послуг застрахованим особам і членам їхніх сімей з коштів **Пенсійного фонду України**, що нині формуються за рахунок частини єдиного соціального внеску (ЄСВ) роботодавців і громадян на загальнообов'язкове державне соціальне страхування, бюджетних та інших джерел, а

також регулює порядок формування загальнообов'язкового **Накопичувального пенсійного фонду** та виплати з його коштів довічних пенсій або одноразових виплат.

Таблиця 3.6

**БАЗИ НАРАХУВАННЯ І РОЗМІРИ ЄДИНОГО СОЦІАЛЬНОГО ВНЕСКУ
ВІДПОВІДНО ДО ПОДАТКОВОГО КОДЕКСУ УКРАЇНИ ТА ЗАКОНУ УКРАЇНИ
«ПРО ЗБІР ТА ОБЛІК ЄДИНОГО ВНЕСКУ НА ЗАГАЛЬНООБОВ'ЯЗКОВЕ
ДЕРЖАВНЕ СОЦІАЛЬНЕ СТРАХУВАННЯ»**

Бази нарахування	Розміри ЄСВ
Фонд оплати праці найманих працівників, у т. ч. іноземців	<p>— Роботодавці нараховують і сплачують індивідуальний відсоток ЄСВ, який залежить від їхнього класу професійного ризику виробництва</p> <p>Розмірів ЄСВ — 67 відповідно до класів ризику: починаючи з 36,76 % (1-й клас) і закінчуючи 49,7 % (67-й клас)</p> <p>— Наймані працівники сплачують 3,6 % із суми зарплати</p>
Винагороди фізичним особам за цивільно-правовими договорами, крім цивільно-правового договору, укладеного з фізичною особою-підприємцем, якщо виконувані роботи (надавані послуги) відповідають видам діяльності, зазначеним у свідоцтві про державну реєстрацію їх як підприємців	<p>— Підприємства нараховують і сплачують 34,7 % на суму винагороди</p> <p>— Наймані працівники сплачують 2,6 % за рахунок отриманого доходу</p>
Допомога з тимчасової непрацездатності (перші п'ять днів — за рахунок коштів підприємства, решта днів хвороби — за рахунок коштів Фонду соцстрахування)	<p>— Підприємства нараховують і сплачують 33,2 % на суму допомоги</p> <p>— Наймані працівники сплачують 2 % з суми допомоги</p>
Заробітна плата працівників-інвалідів	<p>— Роботодавці нараховують і сплачують 8,41 % на фонд оплати праці, крім сум лікарняних</p> <p>— Наймані працівники сплачують 3,6 % з суми зарплати*</p>

*Наймані працівники — інваліди, які працюють на підприємствах УТОГ, УТОС, сплачують 2,85 % зі суми зарплати.

Джерело: Закон України «Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування» та Податковий кодекс України

Кошти Пенсійного фонду України спрямовуються на фінансування таких заходів: виплату державних пенсій за віком, у зв'язку з інвалідністю, у разі втрати годувальника, за вислугу ро-

ків, інших пенсій; виплату допомоги для догляду за дитиною і щомісячних допомог на дітей; підвищення пенсій у зв'язку зі зміною індексу вартості життя і зростанням заробітної плати; забезпечення поточної діяльності й утримання органів управління Пенсійного фонду України тощо.

Кошти **державних цільових страхових фондів** — Пенсійного фонду України, Фонду загальнообов'язкового державного страхування на випадок безробіття, Фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності, Фонду соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань — не включаються до складу Державного бюджету України (докладніше у розділі 10).

3.1.8. Система фінансів підприємств і організацій державної та комунальної форм власності

Самостійну складову системи державних фінансів становлять **фінанси підприємств і організацій державної та комунальної форм власності**. На кінець ХХ століття в різних країнах держава мала монополію на розпорядження фінансовими коштами частково в різних галузях (табл. 3.7).

У даний час в Україні у сфері управління центральних та місцевих органів виконавчої влади перебуває близько 3,5 тис. державних підприємств, з них у промисловості — близько 1,4 тис. Корпоративні права держави становлять понад 1700 державних пакетів акцій у статутних фондах відкритих акціонерних товариств. Питома вага чистого прибутку державних підприємств у загальному обсязі — понад 55 %.

Таблиця 3.7

ДЕРЖАВНИЙ СЕКТОР У РІЗНИХ КРАЇНАХ НАПРИКІНЦІ 90-х років ХХ ст.

Країна	Особливості
США	У державній власності — великі підприємства електроенергетики, транспорту, іригаційні споруди, переробка уранових руд, деякі заводи військового призначення, пошта
Австрія	Державі належить 98 % продукції чорної металургії, 90 % видобутку та переробки нафти. У цілому держсектор охоплює ¼ галузей промисловості, включаючи машинобудування й електротехніку
Фінляндія	Держсектор виготовляє 96 % добрив, 83 % літаків, 70 % хімікатів, 27 % інструментів, 25 % продукції целюлозно-паперової промисловості, 17 % кораблів

Країна	Особливості
Франція	У держсекторі зайнято 11 % працездатного населення. Держава контролює 32 % акціонерного капіталу промислових компаній. На держпідприємствах — 22 % всіх працівників промисловості. Державі належать 53 % нерухомості. Держава має близько 75 % капіталу в поштовому зв'язку, електроенергетиці, газовій та вугільній промисловості, залізничному транспорті, 50 % — у нафтопереробній промисловості.
ФРН	Державі належать 100 % авіаперевезень, 98 % видобутку вугілля, 93 % залізничних перевезень, 70 % виробництва електроенергії та алюмінію, 40 % кораблебудування
Велика Британія	У державній власності ще в середині 80-х рр. перебувало близько 20 % промисловості, однак у результаті приватизації ця частина скоротилася до 8 %

Процеси приватизації, що відбувалися в Україні від моменту проголошення її незалежності, визначили певні особливості фінансів підприємств державного сектора. Протягом 15 років загалом було приватизовано 78 % державних підприємств (зокрема через Фонд державного майна України — 43 %), від чого бюджет отримав лише 14 млн грн, що, за оцінками спеціалістів, не є адекватним реальній вартості їх основних фондів.

Особливе місце в системі фінансів державних підприємств і організацій належить системі фінансів установ та організацій **сектора загального державного управління (СЗДУ)**.

До СЗДУ належать державні установи та організації, які входять до сфер загального управління, фінансів, регулювання економіки, науково-дослідної діяльності, охорони навколишнього природного середовища, оборони, підтримування внутрішнього порядку, безкоштовного або пільгового обслуговування населення у сферах освіти, охорони здоров'я, фізкультури і спорту, культури і мистецтва, соціального забезпечення.

Головним фінансовим джерелом діяльності установ і організацій державного сектора, підтримки добробуту населення та ділової активності, поєднання соціальної справедливості й економічної ефективності, поточних і перспективних потреб суспільства є **бюджетна система України**. Через відповідні бюджетні призначення установи СЗДУ розробляють **кошториси**, які є своєрідними «бюджетами» установ державного сектора.