

Олександр Гуденко,
аспірант, ДННУ «Академія фінансового управління»,
gud1970@gmail.com

Інна Тітова,
аспірантка, ДННУ «Академія фінансового управління»,
vpetro332@gmail.com

Олена Крупельницька
здобувач, Київський національний університет будівництва і архітектури
zhenia1981@gmail.com

СТІЙКІСТЬ ДЕРЖАВНИХ ФІНАНСІВ ТА УПРАВЛІННЯ ФІСКАЛЬНИМИ РИЗИКАМИ В ПАРАДИГМІ РОЗВИТКУ ПРИРОДНО-РЕСУРСНИХ І СІЛЬСЬКИХ ЕКО-СИСТЕМ

SUSTAINABILITY OF PUBLIC FINANCES AND FISCAL RISK MANAGEMENT IN THE PARADIGM OF DEVELOPMENT OF NATURAL RESOURCE AND RURAL ECOSYSTEMS

Анотація. Досліджено понятійні аспекти визначення «державні фінанси» через призму парадигми розвитку природно-ресурсних та сільських еко-систем. Виокреслена стійкість державних фінансів та управління фінансовими ризиками під тиском воєнної ситуації та військових нововведень. Зфокусовано, що починаючи з 2017 року стратегічні пріоритети щодо державних фінансів викладає у Стратегії реформування системи управління державними фінансами, основними пріоритетами при цьому є макроекономічна стабільність та економічне зростання.

Abstract. Conceptual aspects of the definition of "public finance" through the prism of the paradigm of development of natural resources and rural ecosystems. The sustainability of public finances and fiscal risk management under the pressure of the military situation and military innovations is highlighted. It is focused that starting from 2017, the strategic priorities for public finances are set out in the Strategy for Reforming the Public Finance Management System, with the main priorities being macroeconomic stability and economic growth.

Визначення сутності поняття «державні фінанси» офіційно відсутнє в українському законодавстві та не має чіткої та встановленої дефініції. Однак дослідженню цього поняття присвячено значну кількість наукових праць, зокрема, деякі вітчизняні вчені надають наступне визначення: «сектор державних фінансів охоплює операції державних інституційних одиниць із фінансовими об'єктами. До складу державних фінансів України входять такі інституційні одиниці: державні одиниці (міністерства, відомства, законодавчі органи, державні цільові фонди), державні грошово-кредитні установи (Національний банк України та інші депозитні установи), державні фінансові установи (державні страхові компанії, інвестиційні компанії, біржі, інші фінансові установи), державні підприємства» [1].

Однак, враховуючи українські прагнення до європейської інтеграції [2] та останні події, пов'язані із поданням заявки на членство України в Європейському Союзі 28 лютого 2022 року [3], слід також більш уважніше та чіткіше розглядати практику саме ЄС. Тому останнім часом в Україні набуло значного поширення таке поняття, як сектор загальнодержавного управління (далі – ЗДУ) [4]. В системі національних рахунків Європейського Союзу (ESA 2010) під сектором ЗДУ (general government) мається на увазі сукупність наступних складових: центральний уряд (central government), державне управління (state government), місцеве самоврядування (local government) та соціальні фонди (social security) [5, с. 44]. При цьому такі самі складові сектору ЗДУ представлені у керівництві зі статистики державних фінансів (GFSM 2014) Міжнародного валютного фонду [⁶, с. 22].

Однак, не дивлячись на європейські амбіції України, в українській практиці відсутня консолідована звітність за рекомендаціями ЄС та МВФ, як наслідок відсутня статистична база по сектору ЗДУ. Проте в нерозгорнутому вигляді присутня звітність за дещо застарілою методологією МВФ GFSM 1986 [7]. Очевидним звичайно є її неактуальність.

На сьогодні, говорячи про державні фінанси в умовах військової агресії, слід акцентувати увагу на фінансуванні бюджету. Саме у цій сфері виникають значні невизначеності, що в свою чергу веде до значних ризиків, зокрема й фіскальних. Після початку воєнної агресії значна кількість українців вимушено залишили власні домівки та виїхали в умовно мирні куточки України та за кордон. Значних руйнувань зазнав і бізнес на окупованих територіях. Зокрема, зруйновані логістичні зв'язки, значна частина критичної інфраструктури, окремі бази постачання та склади тощо. Станом на кінець квітня 2022 р. за даними Офісу Президента [8] в Україні зруйновано понад 18 тис. об'єктів інфраструктури. Зокрема, за їх інформацією наразі сформовано 14 кластерів інфраструктури, які потребують відновлення або модернізації. Йдеться про зруйновану житлову, освітню, медичну, спортивну, дорожню, залізничну, сільськогосподарську інфраструктури, а також про адміністративні будівлі, благоустрій, мережі (вода тепло, газ, електропостачання), комунальний транспорт, аеропорти, безпеку кожної громади та спецпроекти-меморіали.

Все це має вплив на економіку держави, і на кожную громаду, зокрема. Протягом квітня та наступних місяців 2022 р. бюджет перебуває та перебуватиме під тиском воєнної ситуації та військових нововведень. Державна податкова служба оголосила добровільну сплату податків для підприємців: фактично в Україні скасували загальну систему оподаткування, натомість запровадили податок у розмірі лише 2%. Також на добровільну основу переведено сплату ЄСВ, починаючи з березня. Відповідно, все це вплине на обсяг надходжень в бюджети громад та держави в цілому. З огляду на це урядом було проведено скорочення видатків загального фонду Державного бюджету України на 2022 рік, передбачених головним розпорядникам коштів державного бюджету [9]. Цією мірою було знижено заробітні плати чиновникам близько на 10%.

Також ініціативою зі зменшення видатків, зокрема й на утримання державних службовців, є прийняття Кабінетом Міністрів України постанови щодо деяких питань організації роботи працівників суб'єктів господарювання державного сектору економіки на

період воєнного стану, зокрема заборонена робота за віддаленою (дистанційною) схемою для всіх державних службовців.

Скорочення видатків звичайно можна вважати важливою і перспективною ініціативою, однак слід врахувати, що дохідна частина бюджету також значно скоротиться через відсутність значної кількості податків, що не будуть сплачуватись або частково сплачуватимуться підприємцями.

На сьогоднішній день неможливо отримати офіційні статистичні дані щодо фінансування бюджету, а також відсутні офіційні прогнози Міністерства економіки та Міністерства фінансів, або ж періодичні прогнози досі не оновлені.

Однак, з неофіційних заяв представників уряду можна констатувати, що українські урядовці оцінюють майбутні втрати ВВП у 2022 році на рівні від 40% до 50% [10–11]. Дещо оптимістичніші дані надає ЄБРР – за їх прогнозом падіння ВВП складе 20% у 2022 році [12].

Прискорення темпів зростання економіки неможливо уявити без підвищення рівня зайнятості та ефективності праці населення.

Також в Україні має місце наявність стратегічного планування у сфері державних фінансів: починаючи з 2017 року уряд схвалив Стратегію реформування системи управління державними фінансами [13], яка набула подальшого розвитку в стратегічному плані діяльності на 2018-2021 роки [14] та в Стратегії реформування державного управління України до 2025 року [15], котрі в свою чергу передбачає реалізацію чотирьох стратегічних пріоритетів: ефективне бюджетування; макроекономічна стабільність та зменшення фіскальних ризиків; підтримка економічного зростання; підвищення фінансової спроможності регіонів.

Помітним ризиком збалансованості державних фінансів стало нарощування непродуктивних витрат на обслуговування боргу: з близько 1% ВВП у 2005 р. до понад 4% ВВП у 2015-2016 роках, при одночасному скороченні фінансування інвестиційних та соціальних видатків. В довгостроковому періоді це не сприяє покращенню виробничої (а в кінцевому підсумку і фіскальної) ефективності економіки, а в короткостроковому – звужує можливості держави ефективно застосовувати податково-бюджетну політику як інструмент розв'язання макроекономічних дисбалансів та ускладнює процеси консолідації державних фінансів (звужує можливості фіскального маневру). Хоча Україні вдалось за підсумками 2021 року скоротити рівень державного боргу на 10% ВВП у порівнянні з 2020 роком, очевидним є нарощення боргових зобов'язань у 2022 році, так, станом на 31 березня 2022 року загальний державний та гарантований державою борг зріс на більш як 3 млрд доларів [16].

Інструменти для зміцнення фіскального простору – це фіскальні правила, які обмежують дефіцит, борг чи окремі операції сектора ЗДУ: Боргове правило в Україні становить 60% ВВП, правило для дефіциту – 3% ВВП, інші види правил в Україні не застосовуються.

Договір про Європейський Союз, також відомий, як Маастрихський договір, був підписаний 7 лютого 1992 року, а у 2007 році після підписання країнами-членами Ліссабонського договору Договір про Європейський Союз було трансформовано в Договір

про функціонування Європейського Союзу (англ.: Treaty on the Functioning of the European Union - TFEU).

Запроваджені в Україні фінансові правила відповідають Протоколу 12 [17] до згаданого Договору (TFEU) [18], у 126 статті якого говориться про те, що держави-члени повинні уникати надмірного дефіциту загального уряду. Саме цей Протокол визначає контрольні показники, які фігурують у статті 126, а саме 3% відношення планованого чи фактичного бюджетного дефіциту до ВВП у ринкових цінах та 60% відношення державного боргу до ВВП у ринкових цінах.

Темпи приросту зобов'язань перевищували як темпи ВВП, так і темпи приросту доходів бюджету. В період з 2006 по 2019 роки процентні платежі зросли майже в 30 разів і у 2015 р. уряд виявився неспроможним в повному обсязі обслуговувати боргові зобов'язання. Як наслідок, 20% державного боргу було реструктуризовано, а 6% – списано.

Стабілізація економіки у 2017–2018 рр. в Україні дала змогу зменшити рівень боргу до граничної позначки у 60% (рівень боргу у 2018 досяг рівня 60,9% ВВП). Подібний рівень боргу України характерний для таких країн ЄС, як Фінляндія (58,9% у 2018) чи Німеччина (60,9% у 2018), де також відбувається поступове скорочення боргового навантаження, починаючи із 2015 року. У 2019 році за підсумками року рівень державного боргу складав 44,3% ВВП, у 2020 році зростання державного боргу було обумовлене пандемією COVID-19 та склав відповідно 53,9%, однак це все одно є нижче за показник 60%. За підсумками 2021 року вдалось скоротити державний борг ще на 10% – до рівня 43,3% – що є найменшим значенням боргу з 2014 року [16].

Найменший рівень боргу серед країн ЄС-28 у 2020 спостерігається у Естонії (8,4%), тоді як найбільші обсяги характерні для Португалії (майже 122%), Італії (132%), а абсолютний максимум спостерігається у Греції (більше 181%).

Говорячи про сталий розвиток держави неможливо не говорити про стійкість державних фінансів. Уряд України, починаючи з 2017 року стратегічні пріоритети щодо державних фінансів викладає у Стратегії реформування системи управління державними фінансами, основними пріоритетами при цьому є макроекономічна стабільність та економічне зростання. Цілі сталого розвитку до 2030 р. також наголошують, що однією із важливих цілей є саме стабільне економічне зростання.

Проте, після кризових для України 2013–2015 рр. стан економіки не характеризується помірним відновленням тенденцій піднесення, за якого середнє реальне зростання ВВП коливається на рівні майже 3 % щороку. Цьому сприяла криза, спричинена COVID-19 у 2020–2021 роках та військова агресія проти України у лютому 2022 року. За результатами військової агресії та її результату – зруйнованої інфраструктури прогнозується найзначніше падіння економіки України у 2023 році за всі часи існування нашої країни. Хоча в нашій країні й запроваджені деякі фінансові правила (не всі), які є обов'язковими у країнах-членах ЄС та на кінець 2021 року знаходяться на прийнятному рівні в Україні, говорити про стійкість та стабільність державних фінансів ще доволі зарано.

Література

1. Гасанов С. С., Пугачова М. В., Яценко Л. О. *Науково-методичні засади статистичного аналізу стійкості державних фінансів*. Київ: ДННУ «Акад. фін. управління», 2013. 524 с.
2. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони....від 30.11.2015 року. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011 (дата звернення: 28.05.2022).
3. Членство в ЄС: у Єврокомісії відзначили роботу України над опитувальником. URL: ukrinform.ua/rubric-politics/3467983-clenstvo-v-es-u-evrokomisii-vidznacili-robotu-ukraini-nad-opituvalnikom.html (дата звернення: 28.05.2022).
4. Гасанов С. С., Кудряшов В. П., Балакін Р. Л. Формування системи індикаторів фінансової стійкості сектору загального державного управління. *Фінанси України*. 2012. № 9. С. 18–36.
5. European system of accounts ESA-2010. URL: <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3859598/5925693/KS-02-13-269-EN.PDF/44cd9d01-bc64-40e5-bd40-d17df0c69334> (дата звернення: 28.05.2022).
6. Government Finance Statistics Manual 2014 (GFSM 2014). International Monetary Fund. URL: <https://www.imf.org/external/Pubs/FT/GFS/Manual/2014/gfsfinal.pdf> (дата звернення: 28.05.2022).
7. Операції сектору загального державного управління. Державна служба статистики України. URL: http://www.ukrstat.gov.ua/imf/arhiv/oszdu_u.htm (дата звернення: 28.05.2022).
8. Російські війська зруйнували в Україні понад 18 тисяч об'єктів інфраструктури – ОП. URL: [https://www.ukrinform.ua/rubric-ato/3469247-rosijski-vijska-zrujnuvali-v-ukraini-ponad-18-tisac-obektiv-infrastrukturi-op.html](http://www.ukrinform.ua/rubric-ato/3469247-rosijski-vijska-zrujnuvali-v-ukraini-ponad-18-tisac-obektiv-infrastrukturi-op.html) (дата звернення: 28.05.2022).
9. Постанова Кабінету Міністрів України від від 01 квітня 2022 р. № 401. Про спрямування коштів до резервного фонду державного бюджету. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/pro-spryamuvannya-koshtiv-do-rezervnogo-fondu-derzhavnogo-byudzhetu-401> (дата звернення: 28.05.2022).
10. Російська агресія проти України докорінно змінила нашу економіку. URL: <https://www.facebook.com/denis.kudin.3/posts/5023826417663503> (дата звернення: 28.05.2022).
11. Ukraine's prime minister says reconstruction planning must start now. URL: <https://www.economist.com/by-invitation/ukraines-prime-minister-says-reconstruction-planning-must-start-now/21808965> (дата звернення: 28.05.2022).
12. EBRD sees war on Ukraine causing major growth slowdown. URL: <https://www.ebrd.com/news/2022/ebird-sees-war-on-ukraine-causing-major-growth-slowdown.html> (дата звернення: 28.05.2022).
13. Розпорядження КМУ від 08.02.2017 №142-р Про схвалення Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017–2020 роки. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/249797370> (дата звернення: 28.05.2022).
14. Стратегічний план діяльності 2018-2021. Міністерство фінансів України. URL: <https://mof.gov.ua/uk/strategichnij-plan-dijalnosti-minfinu> (дата звернення: 28.05.2022).
15. Уряд схвалив Стратегію реформування державного управління України до 2025 року. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/uryad-zatverdiv-strategiyu-reformuvannya-derzhavnogo-upravlinnya-ukrayini-do-2025-roku> (дата звернення: 28.05.2022).
16. Державний борг та гарантований державою борг. URL: <https://www.mof.gov.ua/uk/derzhavnij-borg-ta-garantovanij-derzhavju-borg> (дата звернення: 28.05.2022).

17. Consolidated version of the Treaty on European Union - PROTOCOLS - Protocol (No 12) on the excessive deficit procedure. URL: https://eur-lex.europa.eu/eli/treaty/teu_2008/pro_12/oj (дата звернення: 28.05.2022).

18. Treaty on the Functioning of the European Union. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT> (дата звернення: 28.05.2022).

УДК 336.22

Святослав Герчаківський

к.е.н., доцент кафедри податків і фіскальної політики

Західноукраїнського національного університету

svather@ukr.net

ПРОБЛЕМНІ АСПЕКТИ ТА ВЕКТОРИ УДОСКОНАЛЕННЯ ОПОДАТКУВАННЯ ЕЛЕКТРОЕНЕРГІЇ В УКРАЇНІ

PROBLEMATIC ASPECTS AND VECTORS OF IMPROVEMENT OF ELECTRICITY TAXATION IN UKRAINE

Анотація. Досліджено правові та організаційні аспекти впровадження акцизного оподаткування електроенергії в Україні, охарактеризовано ефективність справляння акцизного податку з електроенергії в Україні.

Abstract. The legal and organizational aspects of the introduction of excise taxation of electricity in Ukraine are investigated, the efficiency of excise tax on electricity in Ukraine is characterized.

Запровадження акцизного оподаткування електроенергії в Україні розпочалась в 2015 р., коли до підакцизних товарів віднесено електричну енергію та визначено необхідні елементи акцизу – платників податку, об'єкт та базу оподаткування, ставки платежу, умови сплати. Важливу роль в розвитку акцизного оподаткування електроенергії в Україні відіграло створення нового ринку електроенергії. Першоосновою цього стало прийняття Закону України від 13.04.2017 р. №2019 "Про ринок електричної енергії", який визначив правові, економічні та організаційні засади функціонування ринку електричної енергії, врегулював відносини, пов'язані з виробництвом, передачею, розподілом, купівлею-продажем, постачанням електричної енергії для забезпечення надійного та безпечного постачання електричної енергії споживачам з урахуванням інтересів споживачів [1]. Цим законом було встановлено, що на виконання зобов'язань України за Договором про заснування Енергетичного Співтовариства та Угодою про асоціацію між Україною та ЄС мають бути імplementовані акти законодавства Енергетичного Співтовариства у сфері енергетики, а саме Директиви 2009/72/ЄС про спільні правила внутрішнього ринку