

## ФІНАНСОВІ ІНСТРУМЕНТИ СУЧАСНОЇ БЮДЖЕТНОЇ ПОЛІТИКИ

Наукові праці МАУП, 2003, вип. 9, с. 26–29

Бюджетна політика як провідна ланка фінансової політики держави побудована на застосуванні системи інструментів, за допомогою яких здійснюється бюджетне регулювання відносин при складанні бюджетів всіма ланками бюджетної системи.

Основні інструменти бюджетного регулювання визначаються відповідними законами та нормативними актами, а головні їх параметри — Державною програмою економічного та соціального розвитку України, у щорічному Посланні Президента України до Верховної Ради України [13], бюджетною резолюцією, Законом України “Про Державний бюджет України”. Головні засади бюджетної політики, що розробляються урядом, трансформуються у відповідній постанові Верховної Ради щодо основних напрямів бюджетної політики на відповідний період [10; 11]. Так, розробка системи бюджетів в Україні забезпечувалася до недавня відповідно до Закону України “Про бюджетну систему України” в редакції 1995 р. такими інструментами бюджетного регулювання, як власні, закріплені та регульовані доходи, нормативи відрахувань від регульованих доходів, дотації, субсидії, субвенції, бюджетні позики [4]. Згідно з цим Законом до 2001 р. регульованими визнавалися основні загальнодержавні податки: ПДВ, податок на прибуток, прибутковий податок з громадян, акцизний збір з вітчизняних та імпортованих товарів. Пропорції розподілу регульованих доходів між різними ланками бюджетної системи встановлювалися нормативами урахувань, які розраховувалися Міністерством фінансів України і за поданням Президента України щорічно затверджувалися Верховною Радою Законом “Про Державний бюджет України” на відповідний рік. Проте на практиці окремі види доходів стали одночасно

регульованими і закріпленими — це стосується передусім надходжень від таких податків, як ПДВ, прибутковий податок з громадян та акцизний збір з імпортованих товарів. Відповідно до Закону доходи місцевих бюджетів середнього та базового рівнів формувалися за рахунок дотацій, субвенцій, субсидій, які надавалися з бюджетів вищого рівня і переважно з Державного бюджету.

Таким чином, існуюча до 2001 р. система інструментів бюджетної політики була орієнтована на визначення обсягів місцевих бюджетів за принципом “згори вниз”, коли лівова частка їх доходів формувалася за рахунок регульованих доходів і трансфертів, що визначалися щорічно при розробці проекту закону “Про Державний бюджет України” на відповідний рік.

Як відомо, бюджетне регулювання передбачає щорічний перерозподіл загального фонду держави з метою збалансування бюджетів на рівні, необхідному для виконання місцевими органами їхніх функцій. Тому відповідно до Бюджетного кодексу, що прийнятий Верховною Радою України у червні 2001 р., метою регулювання міжбюджетних відносин при складанні проектів бюджетів стало забезпечення відповідності між повноваженнями на здійснення видатків, закріплених законодавчими актами за відповідними бюджетами та бюджетними ресурсами, що мають забезпечувати виконання цих повноважень [8]. При цьому нині в бюджетному процесі щодо складання місцевих бюджетів акцент робиться лише на таких складових, як власні та закріплені доходи, а серед трансфертів тепер визначаються дотація вирівнювання, кілька видів субвенцій, зокрема: на здійснення програм соціального захисту і компенсацію витрат доходів бюджетів місцевого самоврядування на виконання власних повноважень внаслідок надання пільг, встановле-

них державою; на виконання інвестиційних проєктів, а також кошти, що передаються до Державного бюджету України з місцевих бюджетів, якщо є підстави для надання та отримання відповідних міжбюджетних трансфертів.

Таким чином, новими інструментами бюджетної політики можна вважати такі поняття: дотація вирівнювання, що визначається як різниця між розрахунковим обсягом видатків адміністративно-територіальної одиниці та обсягом доходів, що акумулюються на цій території; допоміжні інструменти щодо розрахунку дотацій вирівнювання — індекс відносної податкоспроможності, фінансовий норматив бюджетної забезпеченості та коригуючі коефіцієнти, що регламентуються ст. 64, 66 і 95 Бюджетного кодексу України. Нововведенням є також поняття кошику доходів місцевого бюджету, що представляє собою законодавчо визначений, згідно із ст. 66, 67 Бюджетного кодексу, перелік закріплених доходів, які враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів.

На відміну від попередніх років змінилася і ідеологія власних доходів, оскільки відповідно до ст. 69 власними тепер вважаються ті доходи, що не враховуються при визначенні обсягів міжбюджетних трансфертів. У системі власних доходів незначну частку становлять доходи від місцевих податків і зборів, дещо збільшилися надходження від сплати за землю, кошти від відчуження майна, що спрямовуються до бюджетів місцевого самоврядування. Перспективи формування та використання власних доходів визначатимуться узгодженням системи повноважень органів місцевого самоврядування та обсягів витрат щодо забезпечення їх фінансування. У цьому аспекті важливо, щоб усі функції, які делегуються органам місцевого самоврядування, були підкріплені відповідними асигнуваннями з Державного бюджету.

Конституцією України також визначено певні інструменти, за допомогою яких формувалися міжбюджетні відносини з реалізації завдань та напрямів бюджетної політики. Так, згідно із ст. 143 передбачено застосування такого інструменту, як кошти місцевого бюджету, що залучаються до обласних і районних бюджетів з метою розподілу між територіальними громадами [1].

Усі ці інструменти є елементами формування нових засад у системі бюджетної політики, передусім щодо забезпечення бюджетними ресурсами місцевих бюджетів. Проте вони потребують подальшого вивчення в ході практичного їх застосування з метою вдосконалення та наближення до вимог стосовно підвищення стимулюючої і регулюючої функції бюджетної політики.

У системі інструментів бюджетної політики повинні розглядатися також такі інструменти, як податки і збори. Вочевидь, нинішня податкова система України, що побудована на застосуванні 39 видів податків і зборів, з яких 23 — загальнодержавні і 16 — місцевих, потребує вдосконалення в частині зменшення загальної кількості податків і зборів і, головне, у забезпеченні одночасного виконання нею таких важливих функцій, як фіскальна і стимулююча [3]. Особливої уваги потребує відпрацювання механізмів сплати непрямих податків, тобто такого універсального акцизу, як ПДВ та специфічних акцизів, що встановлюються на предмети розкоші, лікєро-горілчані, тютюнові роботи тощо. Це важливо у зв'язку з тим, що платниками непрямих податків у кінцевому рахунку є споживачі, оскільки ці податки відповідно до чинного законодавства включаються підприємцями в ціну реалізації продукції, робіт, послуг [5]. Усі порушення і недосконалість механізму розрахунку та сплати зазначених податків відбиваються на ціні реалізації продукції, що, у свою чергу, спричинює зростання такого макропоказника, як інфляція. Через невідпрацьованість у законодавчому порядку відповідних розрахунків з ПДВ та акцизів здійснюється багато тінювих операцій, особливо в частині експорту з України різних видів продукції та реалізації підакцизної продукції, що підлягають подальшій переробці.

Багато невирішених проблем є в оподаткуванні місцевими податками і зборами, оскільки з 16 місцевих податків і зборів лише 2 — це податки, а решта — місцеві збори, порядок розрахунку яких визначається Законом України “Про систему оподаткування” та Декретом Кабінету Міністрів України “Про місцеві податки і збори” [2; 3]. Предметом дискусії фахівців щодо удосконалення місцевого оподаткування є насамперед скорочення кількості місцевих зборів та усунення комунального податку як такого, що має природу подвійного оподаткування фонду заробітної плати.

Інструментами податкової системи, а разом з цим і бюджету, є прямі податки і збори, до яких належать податки на доходи юридичних осіб: податок на прибуток, податок на землю, збори за використання природних ресурсів тощо; та на доходи фізичних осіб: прибутковий податок з громадян, податок з власників транспортних засобів, податки від підприємницької діяльності тощо. У системі прямого оподаткування скупчилося багато проблем, особливо в частині механізму справляння прибуткового податку з громадян, який зараз розраховується за прогресивною ставкою, максимальний рівень якої — 40 %. Необхідність змін

у розрахунках даного податку для забезпечення збалансованості інтересів і платників податків, і доходів місцевих бюджетів, оскільки надходження від цього податку формують кошти місцевого бюджету, виникла вже давно. Запровадження єдиної ставки оподаткування могло б сприяти створенню умов для збільшення реальних доходів населення та виходу заробітної плати з тіньової сфери економіки.

Стосовно ж податку на прибуток підприємств слід відмітити, що його можна вважати найголовнішим інструментом податкового та бюджетного регулювання, оскільки кінцевою метою діяльності будь-якої підприємницької структури є отримання прибутку як фінансового результату в таких розмірах, щоб забезпечувати розширене відтворення своєї діяльності. В Україні, як відомо, починаючи з другого півріччя 1997 р. згідно із Законом «Про внесення змін до Закону України «Про оподаткування прибутку підприємств»» запроваджено так званий валовий метод розрахунку прибутку, що оподатковується, тобто база оподаткування визначається виключенням із суми скоригованого валового доходу валових витрат платника податку, а також нарахованих амортизаційних відрахувань [6]. Таким чином, протягом майже п'яти років застосовуються вказані інструменти бюджетної та податкової політики стосовно визначення надходжень від податку на прибуток, причому перелік складових, що формують валові доходи і витрати та основні методичні засади розрахунку амортизаційних відрахувань, трансформуються шляхом деталізації через нормативні документи щодо складання декларацій про прибуток підприємств. На практиці існує чимало проблем стосовно виконання розрахунків, обсягів прибутку, що оподатковується, за складовими чинного алгоритму. Зокрема, на наш погляд, це стосується проблем обчислення сум амортизації за так званим податковим методом, коли не задаються два таких основоположних показники, як термін амортизації та сума ліквідаційної вартості. У результаті податковий метод амортизації не враховує фізичний і моральний терміни служби основного засобу і не дозволяє проконтролювати можливість цільового використання амортизаційних сум, що створюються на підприємстві.

Не можна визнати ефективним і порядок сплати податку на прибуток, коли податкова декларація подається щоквартально. Останнім часом, з введенням Закону України «Про порядок погашення зобов'язань платників податків перед бюджетами та державними цільовими фондами» [7], дозволяється проводити сплату податку на при-

буток не пізніше ніж протягом 50 днів після закінчення кварталу, проте податкова служба, за свідченням практиків, зацікавлена в отриманні від платників податків розрахунків згідно із Законом «Про оподаткування прибутку підприємств». На нашу думку, разом із скасуванням системи авансових платежів доцільно було б скоротити кількість звітних періодів хоча б до двох на рік. Крім цього, варто вдосконалити механізм розрахунку суми податку на прибуток із застосуванням стимулюючих механізмів щодо здійснення через цей інструмент інвестиційної та інноваційної діяльності на підприємстві. У цьому аспекті можна було б скористатися тим механізмом сплати податку на прибуток, який діяв упродовж 1995–1997 рр. і передбачав можливість зменшення нарахованого податку на прибуток на суму до 20 % витрат, з метою здійснення за рахунок чистого прибутку витрат на фінансування реконструкції і модернізації основних засобів виробництва або ж шляхом запровадження чинного порядку надання підприємствам інвестиційного податкового кредиту. Якщо ж такі підприємства офіційно реалізують інноваційний тип виробничої та фінансової діяльності, створюють нові якісні технології та продукти і підвищують конкурентоспроможність вітчизняних товарів. Підставою для надання податкового кредиту, що розраховується відповідно до запровадженої системи розрахунків або ж з урахуванням пропозицій щодо їх удосконалення, крім здійснення інноваційної діяльності, може бути також наявність та розробка детального виробничого і фінансового планів з інноваційного проекту, під який дозволяється податкове кредитування.

Отже, в сучасній бюджетній політиці України застосовується сукупність інструментів, що є складовими системи її засад, які визначаються на законодавчому рівні. Застосування таких засобів здійснюється відповідно до етапів формування бюджетної політики, що регламентуються Бюджетним кодексом. Технологія бюджетної політики повинна бути відображена в окремому законодавчому документі на зразок закону і мати свої витоки в концепції економічного і соціального розвитку держави. Поки що такого комплексного документа, в якому б визначалась економічна стратегія України з урахуванням основних перспективних напрямів розвитку фінансових відносин у системі зведеного бюджету як основної ланки державних фінансів, не розроблено. Існуючі в Україні програми, зокрема Програма — 2010 та окремі соціально-економічні програми, лише фрагментарно висвітлюють деякі аспекти бюджетної політики, які вже слід коригувати з урахуванням тих змін,

що відбулися [12]. Тому, на наш погляд, урядовим структурам разом із розробкою концепції економічного розвитку держави на перспективу необхідно розпочати роботу з підготовки законопроекту щодо засад формування єдиної бюджетної політики в Україні.



### Література

1. Конституція України: Прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. — К.: Преса України, 1997. — 80 с.
2. Декрет Кабінету Міністрів України "Про місцеві податки і збори" № 56-93 від 20 травня 1993 р.
3. Закон України "Про систему оподаткування" № 1251-XII від 25 червня 1991 р. (в останній редакції).
4. Закон України "Про бюджетну систему України" № 253/95-ВР від 29 червня 1995 р. // Уряд. кур'єр. — 1995. — 20 лип.
5. Закон України "Про податок на додану вартість" №168/97-ВР від 3 квітня 1997 р.
6. Закон України «Про внесення змін до Закону України "Про оподаткування прибутку підприємств"» № 283-97-ВР від 22 травня 1997 р.
7. Закон України "Про порядок погашення зобов'язань платників податків перед бюджетами та державними цільовими фондами" № 218-III від 21 грудня 2000 р.
8. Закон України "Бюджетний кодекс України" № 2542-III від 21 червня 2001 р.
9. Послання Президента України до Верховної Ради України "Європейський вибір". Концептуальні засади стратегії економічного та соціального розвитку України на 2002–2011 роки.
10. Постанова Верховної Ради України "Про основні напрями бюджетної політики на 2003 рік" № 32-IV від 4 липня 2002 р.
11. Постанова Кабінету Міністрів України "Про основні напрями бюджетної політики на 2003 рік" № 34-1888/4 від 31 травня 2002 р.
12. Прогнозування і розробка програм: Метод. посіб. / В. Ф. Беседін та ін.; За ред. В. Ф. Беседіна. — К.: Наук. світ, 2000. — 468 с.
13. Про основні напрями бюджетної політики на 2002 рік: Послання Президента України до Верховної Ради України // Зб. поточного законодавства, нормативних актів, арбітражної та судової практики. — 2001. — № 25(311). — С. 15–19.