

Андрій КРИСОВАТИЙ

доктор економічних наук, професор, Західноукраїнський національний університет,
Тернопіль, Україна, rektor@wunu.edu.ua
ORCID ID: 0000-0002-5850-8224

**ВОЄННІ РЕАЛІЇ ФІСКАЛЬНОГО ПРОСТОРУ
ПУБЛІЧНИХ ФІНАНСІВ УКРАЇНИ**

Вступ. Нові виклики і загрози, які охопили українське суспільство через загарбницький військовий напад росії на Україну, викристалізують новий прагматизм державотворення і переосмислення багатьох наукових підвалин публічних фінансів.

Мета – окреслити новітню парадигму фіскального простору публічних фінансів держави через призму наукових і прагматичних підходів щодо врахування фактора безпековості в умовах зовнішніх загроз і внутрішніх викликів в Україні.

Результати. Обґрунтовано нове змістовне наповнення дефініції “фіскальний простір публічних фінансів”. Проаналізовано сильні та слабкі сторони стійкості економіки і публічних фінансів України до зовнішніх викликів і внутрішніх загроз. Досліджено валідацію податкових і боргових фінансів у фіскальному просторі публічних фінансів України. Окреслено вектори ймовірних трансформацій структури елементів фіскального простору задля врахування фактора безпековості та стійкості.

Перспективи. Воєнні реалії в Україні вимагають від нас переосмислення як наукових постулатів, так і практичних поглядів про роль держави у царині публічних фінансів. А тому предметом подальших наукових досліджень є вивчення впливу ендогенних і екзогенних чинників на стійкість публічних фінансів перед зовнішніми загрозами і внутрішніми викликами, що може бути оцінене за допомогою запропонованого паретооптимального поєднання формальних і неформальних інститутів фіскального простору держави.

Ключові слова: публічні фінанси, фіскальний простір, податкова система, державний борг, зовнішні запозичення, податкові та боргові фінанси.

Табл.: 2, рис.: 3, бібл.: 19.

Andriy KRYSOVATYY

Dr. Sc. (Economics), Prof., West Ukrainian National University, Ternopil, Ukraine,
rektor@wunu.edu.ua
ORCID ID: 0000-0002-5850-8224

**MILITARY REALITIES OF THE FISCAL SPACE OF PUBLIC FINANCES IN
UKRAINE**

Introduction. The new challenges and threats that engulfed Ukrainian society due to Russia's aggressive military attack on our country crystallize the new pragmatism of state-building and the rethinking of many scientific foundations of public finances.

© Андрій Ігорович Крисоватий, 2023

The purpose of the article is to outline the newest paradigm of the fiscal space of the state's public finances through the prism of scientific and pragmatic approaches to taking into account the security factor in the conditions of external threats and internal challenges in Ukraine.

Results. The new substantive content of the definition of the fiscal space of public finances has been substantiated. The strengths and weaknesses of the stability of the economy and public finances of Ukraine to external challenges and internal threats have been analyzed. The validation of tax and debt finances in the fiscal space of public finances of Ukraine has been studied. The vectors of probable transformations of the structure of the elements of the fiscal space are outlined in order to take into account the factor of security and stability.

Prospects. Military realities in Ukraine require us to rethink both scientific postulates and practical views on the role of the state in the realm of public finances. Therefore, the subject of further scientific research is the study of the impact of endogenous and exogenous factors on the stability of public finances in the face of external threats and internal challenges, which can be assessed using the proposed pareto-optimal combination of formal and informal institutions of the fiscal space of the state.

Keywords: public finance, fiscal space, tax system, public debt, external loans, tax and debt finance.

JEL Classification: H39, H56.

Постановка проблеми. Сьогодні надскладного українського воєнного буття вимагає розглядати новітню парадигму дефініції “публічні фінанси” у контексті еволюції, пов’язаної із захистом територіальної цілісності держави та безпеки для життя в країні, стиранням кордонів між національними суспільними відносинами та зовнішнім світом. Це зумовлює, з одного боку, поглиблення прозорості та відкритості публічного сектору фіскального простору країни, взаємодії публічного сектору однієї країни з публічним сектором іншої країни, а з іншого, у площині боргових фінансів, – активізує і трансформує в умовах війни діяльність державних і місцевих органів влади, державних, муніципальних організацій та підприємств на внутрішніх і зовнішніх фінансових ринках.

Воєнні реалії життя і державотворення в Україні розкрили наявність неузгодженостей причино-наслідкових зв’язків у контексті формування наукового підґрунтя задля збалансування функцій та ролі держави у

процесі розподілу та перерозподілу ВВП через призму, насамперед, безпековості у суспільстві та захисту громадян, бізнесу і матеріальної інфраструктури, а не економічної доцільності та фінансової ефективності використання коштів централізованих і децентралізованих фондів держави.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематику фіскального простору публічних фінансів досліджують зарубіжні вчені А. Шах, Р. Буссе, Е. Даблі-Норріс, Дж. Міррліс, П. Даймонд, Е. Аткинсон, Дж. Стігліц, М. Кін та ін., включаючи як досвід окремих країн, так і нюанси запровадження діджитал-фіскального інструментарію, адміністративні особливості у ракурсі ефективного процесу управління публічними фінансами та надходженнями до бюджету.

Досягнення рівня оптимального фіскального навантаження нобелівський лауреат Дж. Міррліс та економіст П. Даймонд обґрунтували шляхом встановлення спеціальних фіскальних правил, принципів так званого суб’єктивного ризику або ризику

несумлінності суб'єктів фіскального простору [1].

Відправним пунктом дослідження фіскального ефекту непрямого оподаткування є теорія оптимального оподаткування процесів споживання, а саме: теорема Е. Аткинсона-Дж. Стігліца. Згідно з нею, держава може організувати весь бажаний перерозподіл громадського доходу за рахунок опосередкованого податку на трудові доходи, взагалі не вдаючись до диференціації товарних податків [2]. У випадку досконалого застосування податку на прибуток (доходи) теорема нобелівських лауреатів Е. Аткинсона-Дж. Стігліца резюмує про відсутність необхідності запровадження непрямого оподаткування товарів, робіт і послуг.

Серед українських вчених в царині публічних фінансів на особливу увагу заслуговують наукові погляди П. Юхименка. За П. Юхименком, публічні фінанси – це завжди грошові відносини. Хоча деякі фінансові явища можуть мати і грошову, і матеріальну форми, для публічних фінансів вони завжди і тільки у грошовій формі [3].

Як вважає С. Клімова, публічні фінанси – це система економічних відносин, котрі виникають у реальному грошовому обігу при формуванні, розподілі й використанні публічних централізованих і децентралізованих фондів коштів, що забезпечують загальнодержавні потреби й потреби місцевої громади [4].

Цікавими є наукові дослідження царини фіскального простору науковців-фінансистів О. Молдован та М. Постули, які вважають, що публічні фінанси – це взаємопов'язані системи державних фінансів і фінансів органів місцевого самоврядування [5].

Заслужують на особливу увагу науково-теоретичні підвалини фіскального простору публічних фінансів, обґрунтовані В. Опаріним і В. Федосовим. Згідно з їхніми

науковими постулатами, структурну будову публічних фінансів можна розглядати в широкому й вузькому значеннях. У широкому розумінні вони охоплюють фінансову діяльність усіх різновидів публічних союзів – держави, органів місцевого самоврядування, громадських організацій, а на глобальному рівні – міжнародних організацій і фінансових інституцій. У вузькому розумінні, яке наразі є більш поширеним, до складу публічних належать державні й місцеві фінанси, в організації котрих, незважаючи на їх взаємопов'язаність, мають домінувати принципи автономності та незалежності [6].

Такими, що мають практичну складову, є узагальнення Т. Куценко, яка стверджує, що саме виокремлення двох складників у структурі публічних фінансів відповідає сучасній українській практиці: 1) центральні (урядові) фінанси та 2) муніципальні фінанси (місцеві або фінанси місцевого самоврядування) [7].

Доволі вдало за функціональним призначенням дає визначення О. Длугопольський. Публічні фінанси охоплюють доходи і видатки центрального та місцевого урядів, а також фонди обов'язкового соціального страхування та структурні взаємозв'язки між ними, визначення яких відбувається у середовищі представницької влади [8].

За формальними ознаками через призму правовідносин український вчений А. Нечай розглядає сутнісні ознаки публічних фінансів як суспільні правовідносини, які пов'язані із задоволенням усіх видів публічного інтересу і виникають у процесі утворення, управління, розподілу (перерозподілу) та використання публічних фондів коштів [9].

Проте слід звернути увагу на обмежений характер наявних наукових гіпотез українських і зарубіжних авторів щодо формування передумов трансформації фіскального простору публічних фінансів

в умовах невизначеності та безпекових загроз і викликів.

Метою статті є наповнення дефініції “публічні фінанси” новими змістовними сутнісними ознаками, які, на відміну від існуючих, враховують поряд із економічною ефективністю і фінансовою доцільністю участь публічних інституцій у розподілі і перерозподілі валового внутрішнього продукту, безпекову складову суспільного буття та здатність національного уряду створити такий фіскальний простір, який фінансово гарантуватиме захист громадян і бізнесу від внутрішніх загроз та зовнішніх безпекових викликів.

Виклад основного матеріалу дослідження. Можливість утримувати стійкість публічних фінансів України до викликів і воєнних загроз сьогодення та запустити базові процеси відновлення економіки держави після перемоги залишається сьогодні виключно завдяки Збройним силам України, які героїчно зупинили наступ ворога, вже звільнили частину окупованих територій, продовжують боротьбу із ворогом, наближаючи перемогу, забезпечують захист від повітряних ракетних атак, дають підстави для стабільних очікувань простих громадян й усього суспільства щодо безпеки та майбутніх європейських перспектив України.

Втрати, обумовлені війною, не могли не відобразитися на публічних фінансах як у науковому плані, так і у практичній площині.

Трактування дефініції “публічні фінанси” як певної діяльності державних місцевих і публічних органів, пов’язаних із використанням фінансових відносин для виконання державою та органами місцевого самоуправління своїх функцій, містить у собі, як показують сьогоднішні реалії, низку суперечливих моментів. Функції та завдання держави на макро- і територіальному рівнях трансформуються відповідно до існуючих у суспільстві реалій і наукових гі-

потез про роль держави. Якщо сприймати публічні фінанси як систему формальних інститутів фінансового забезпечення виконання функцій держави, без обґрунтування концептуального підґрунтя надбання фінансової науки щодо інших, крім ефективності й економічної доцільності суспільно-філософських понять, тоді публічні фінанси стають фінансовою інституцією окремої групи осіб – політиків та можновладців, що мають вплив на прийняття суспільно-політичних рішень. А тому уже у змістовному наповненні дефініції “публічні фінанси” необхідно закладати сутнісну тезу про те, що таке змістовне наповнення цієї категорії має враховувати інтереси всіх суб’єктів публічного простору, а не лише органів державної та публічної влади. Ось чому публічні фінанси потрібно розглядати як мистецтво адміністрування й управління фінансами задля створення умов для безпекового життя, зменшення нерівності розподілу багатства у суспільстві та підвищення рівня і якості добробуту населення.

2022 р., перший рік повномасштабної, а не сегментарної війни росії проти України, показав усі сильні та слабкі сторони як загалом української економіки, так і публічних фінансів України зокрема.

Багато з сильних сторін сьогоднішніх реалій стали наслідками реформ, проведених за попередні вісім років: виважена державна фінансова політика в умовах децентралізації та формування засад фіскального федералізму, стійкість всієї фінансової системи, зокрема і банківської підсистеми, здатність Міністерства фінансів та уряду, а також Національного банку у вкрай складних умовах втримати макроекономічну стабільність, спроможність реформованих держпідприємств виявляти ініціативу і використовувати свій масштаб для великих інноваційних проектів, підтримки громадян і бізнесу.

Але проявилися і слабкі сторони. Популістські дії багатьох керівників в урядах упродовж останніх років, бажання витратити з державної казни більше, ніж заплановано у бюджетних розписах за доходами та запозиченнями залишили держбюджет не лише без стратегічних резервів, а й з надмірними видатками щодо обслуговування дорогих боргів. Вибудувана десятиліттями недовіра простих громадян і представників бізнесу до влади навіть тепер підштовхує віддавати гроші волонтерам, а не чесно платити податки та податкові платежі. Це все робить публічні фінанси України вразливими і надто залежними від міжнародної фінансової допомоги.

Розв'язана росією повномасштабна війна проти України стала шоком і для суспільства, і для публічних фінансів, і для економіки.

Прямі збитки України від війни станом на початок грудня 2022 р. становлять 135,9 млрд дол. Зокрема, збитки від руйнування житлових будинків – 52,5 млрд дол.; інфраструктури – 35,6 млрд дол.; підприємств і промисловості – 13 млрд дол.; агропромислового сектору – 6,6 млрд дол.; енергетики – 6,8 млрд дол.; системи освіти –

8,2 млрд дол. Навколишньому середовищу було завдано збитків на 14 млрд дол. [10].

Якщо у 2014 р. валовий внутрішній продукт України скоротився на 6,6%, у 2015 – 9,8%, то у 2022 р. – більше, ніж на третину (рис. 1). Це найбільше падіння економіки в історії України. До цього найбільшого падіння (на 15%) ВВП зазнав через фінансову кризу в 2009 р. Щодо наступного року, то очікування різняться. Так, наприклад, інвестиційна компанія Dragon Capital очікує падіння на 5%, тоді як інвесткомпанія ICU прогнозує зростання на 4%.

Протягом перших місяців війни найбільш експортно-орієнтовані галузі економіки втратили приблизно третину своїх активів. За цей час були зруйновані “Азовсталь” та ММК ім. Ілліча – другий і третій за розмірами металургійні заводи України, пошкоджено та зупинено Авдіївський коксохімічний завод. Восени 2022 р. частково постраждав і найбільший металургійний завод – “АрселорМіттал Кривий Ріг”. Інші переробні заводи сфери чорної металургії спочатку зупинилися, а потім періодично відновлювали виробництво. Окрім руйнувань, величезною проблемою стало блокування транспортної інфраструктури

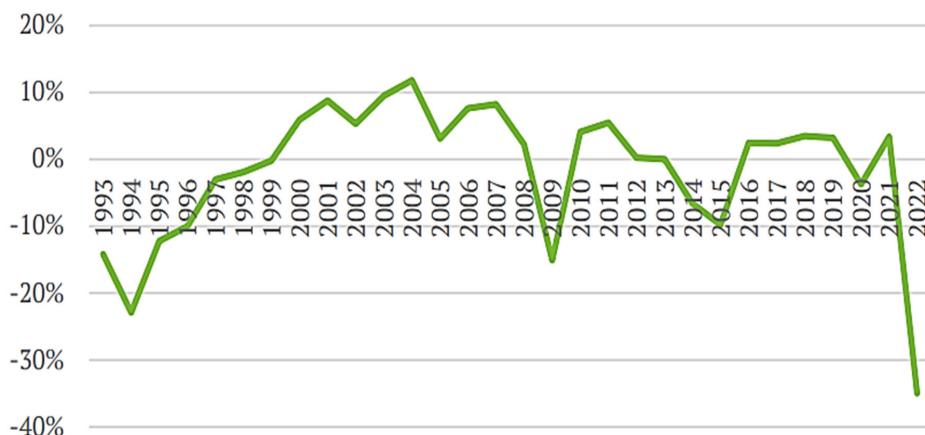


Рис. 1. Динаміка ВВП в Україні у 1993–2022 рр.*

* Складено на основі даних МВФ.

морських торговельних портів, через які проходила переважна більшість експорту металопродукції.

Все це призвело до сильного просідання показників галузі. В січні-листопаді випуск металургійної продукції вітчизняними заводами скоротився на 70%, порівняно з аналогічним періодом минулого року. Через це в рейтингу світових виробників сталі Worldsteel Україна опустилася з 14-го місця у 2021 р. до 22-го за результатами 10 місяців 2022 року. [10]

У перші кілька місяців повномасштабного вторгнення в Україні прогресувала паливна криза. Агресори зруйнували Кременчуцький нафтопереробний завод (найбільший діючий НПЗ) та низку територіальних нафтобаз. Припинилися поставки нафтопродуктів з росії та білорусі, які були основними постачальниками українських споживачів. Тож Україні довелося фактично з нуля налагоджувати логістику надходження паливно-мастильних матеріалів.

У другій половині 2022 р. почалась атака на інший сегмент соціально-економічного базису суспільства – на енергетичні об'єкти, з наслідками якої впоратися було (і залишається) значно важче через більш високу концентрацію – виробництво, передачу та розподіл електричної енергії. Спочатку окупація Запорізької АЕС, найбільшої в Європі, потім у жовтні агресор розпочав завдавати удари по об'єктах генерації та розподілу. Через два місяці після початку таких атак в Україні не залишилося жодної ГЕС та ТЕС, яка не потрапила б під обстріли. Пошкоджена щонайменше половина високовольтних елементів транспортних мереж.

В результаті Україна стикнулася з великими обсягами проведення ремонтних робіт енергетичної інфраструктури і дефіцитом електричної енергії. Національний оператор передачі “Укренерго”, починаючи з листопада 2022 р., змушений був обмежу-

вати споживання. Закінчення 2022 р. і початок 2023 р. вся країна жила за графіками вимкнення електрики. А після ракетних ударів 23 листопада був недовгий, але повний блекаут енергетичних мереж.

Через логістичні проблеми, пов'язані із мінуванням територій, та незрозумілі перспективи експорту внаслідок блокування морських торговельних портів Україна завершила посівну ярих культур на рівні 84% від минулорічної площі. Але проблему з експортом в кінцевому результаті було вирішено через тристоронню домовленість України, росії та Туреччини під егідою ООН. В липні під тиском міжнародних партнерів рф погодилась на 120-денну “Зернову ініціативу”, яка відкрила одеські порти для аграрного експорту. В листопаді ініціативу було продовжено ще на 120 днів. Крім того, трейдерам та логістам вдалося налагодити постачання наземними каналами.

Перспективи врожаю зернових у 2023 р. досі незрозумілі. Осима посівна кампанія виконана на 94% від плану, який на 40% менший, порівняно з попереднім роком. Що буде з наступною ярою кампанією, залежатиме від організації розмінування територій, вдало проведених весняно-польових робіт і виконання та розширення “Зернової ініціативи”.

Сьогодні можна стверджувати, що зимовий період вдалося пройти з мінімальними втратами для національної комунальної системи. Завдяки титанічній праці МНС підтримується стабільність енергетики, попри значні ураження ворожими обстрілами. Наразі найголовніші проблеми у сфері захисту населення – руйнування житла та інфраструктури, які перешкоджають поверненню людей у звільнені регіони, надто високе безробіття через зупинку і руйнування частини підприємств.

Разом з тим, попри війну, вдається зберігати доволі високу стійкість публічних

фінансів і відносну якість життя. Завдяки Збройним силам України безперервно працює бюджетна сфера, ПФУ виплачує пенсії. У відносно безпечних регіонах практично у повному обсязі працює сервісна сфера, відбувається стабільне постачання споживчих товарів. Успішно перезавантажено інфраструктуру транспортних потоків ринку пального, що забезпечує належну транспортну логістику країні. На належному рівні працює система соціальних допомог. Впроваджено нові допомоги у зв'язку з втратами через війну, розширено спектр дистанційних цифрових інструментів. Завдяки міжнародній фінансовій допомозі на належному рівні фінансується більша частина бюджетного сектору. Завдяки злагодженим діям Міністерства фінансів та Національного банку показники інфляції, хоч і високі, проте не катастрофічні, зважаючи на воєнні реалії. Інфляція не в останню чергу гальмується діями уряду та обмеженим споживчим попитом через виїзд частини споживачів та втрату доходів громадян і бізнесу.

Утримання бюджетної стабільності стало можливим завдяки потужній міжнародній фінансовій допомозі та безпосередній купівлі внутрішніх облігацій державних за позичень Національним банком. Стабільність публічних фінансів стала важливою опорою стійкості країни в умовах війни. Хоча дохідна частина (великою мірою завдяки перевищенню планових показників інфляції та девальвації) була в цілому виконана й перевищувала показник 2021 р. в 1,4 раза, видаткова частина була в 1,8 раза більша, ніж у попередньому році. Насамперед, це пов'язано з різким збільшенням видатків на потреби оборони, збільшенням розмірів фінансового забезпечення військовослужбовців, а також – на соціальний захист внутрішньо переміщених осіб.

Передумовою стабільності публічних фінансів стала й курсова політика НБУ.

Встановлення фіксованого курсу гривні до долара на рівні 24 лютого та наступна його корекція у липні дали змогу запобігти спекулятивним атакам на гривню, посилили прогнозованість економічної ситуації для суб'єктів бізнесу.

Ключовими проблемами у фінансовій сфері є надмірне стиснення видаткової частини бюджету-2023, що може негативно відобразитися на сукупному попиті та загальмувати відновлення економіки. Негативні наслідки для економіки матиме й політика “дорогих грошей”, яку проводить Нацбанк і яка є реакцією на наслідки емісійного фінансування дефіциту бюджету.

Важливою складовою стабілізації та відновлення виробничого і людського потенціалу в умовах війни є правильне налаштування фіскальних інструментів публічних фінансів.

Згідно з опитуванням Європейської бізнес асоціації (ЕВА), податковий індекс за 2022 рік погіршився до 2,97 бала з п'яти можливих, порівняно з 3,01 бала 2021-го. Серед складових індексу найнижчу оцінку отримав фактор адміністрування податків та підготовки податкової звітності – 2,74 бала. Водночас покращилася якість податкового законодавства (2,86 бала) та якість податкового обслуговування (3,04 бала). Хоча фактор оцінки фіскального тиску перебуває в нейтральній площині – 3,24 бала, опитані кажуть про деяке його посилення, порівняно з 2021 р. [10].

На самому початку війни для соціальної підтримки суб'єктів господарювання влада скасувала ПДВ, мита на всі імпортовані товари та акцизи, а також знизила ПДВ для пального, дозволила ФОП I та II груп не платити єдиний податок, а всім малим підприємствам – не платити ЄСВ, а великим підприємствам – сплачувати єдиний податок у вигляді 2% від обороту. Спрощена система оподаткування зі сплатою 2% від обороту

замінила для більшості суб'єктів бізнесу податок на прибуток (18%) та ПДВ (20%). Пізніше, з 1 липня, пільги на імпорт скасували, повернувши ПДВ та мито. Частково скасували й податкові пільги для пального: акцизи повернули (хоча їх розмір знизили), але знижену ставку ПДВ залишили.

За даними Державної податкової служби, до листопада на 2%-й податок з обороту перейшли лише близько 51 тис. компаній, з яких переважна більшість – це ФОП. Дослідження ЄВА показало, що з 111 компаній-респондентів лише 4% (чотири компанії) перейшли на цей режим. Загалом через вказане податкове нововведення держбюджет недоотримав до 10 млрд грн [10].

Щороку до проєкту держбюджету після його реєстрації в парламенті за останній період часу постійно подавали податкові зміни. Бюджет на 2023 р. не передбачає податкових змін. Проте вже зараз влада анонсує скасування 2%-ї системи оподаткування, хоча це нововведення мало діяти з 01.04.2022 р. до припинення або скасування воєнного стану в державі.

Своєю чергою, бізнес у рамках опитування ЄВА пропонує такі зміни фіскального інструментарію публічних фінансів:

- спрощення реєстрації податкових накладних;
- уточнення правил, які недвозначно звільняють від штрафів за порушення, допущені в період дії воєнного стану;
- зменшення обмежень щодо використання власних валютних коштів;
- зведення до мінімуму кількості запитів та перевірок тощо.

Варто зазначити, що війна стала катализатором обговорення в царині публічних фінансів податкових новацій в Україні. У серпні минулого року було презентовано проєкт програми “10-10-10”, яка передбачає зниження до 10% ключових ставок податків – ПДВ (тепер – 20%), на доходи

фізичних осіб (18%) та на прибуток підприємств (18%). Також проєкти реформ передбачають скасування ЄСВ та податкових пільг і встановлення військового збору на рівні 3% (замість 1,5%).

Як завжди буває під час реалізації масштабних реформ в сфері публічних фінансів, програма має прихильників і противників. Серед “двигунів” програми – Офіс Президента, Міністерство економіки та бізнес-асоціації. Явні противники реформи – науковці, міністр фінансів Сергій Марченко та голова комітету Верховної Ради Данило Гетьманцев.

За попередніми оцінками, реформа коштуватиме бюджету 774 млрд грн на рік. Водночас незрозуміло, на чому базуються розрахунки авторів реформи, де за найгіршого сценарію можливе недоотримання на першому та другому роках реформи 4–5 млрд дол. доходів держбюджету. Тому реалізація програми “10-10-10” є утопічною ідеєю, особливо зважаючи на те, що необхідно розбудовувати законодавчу базу під публічні фінанси на євроінтеграційних принципах. Слід зазначити, що і МВФ раніше виступав проти таких ініціатив, наголошуючи на збалансуванні бюджетних доходів.

На початку війни Україна одразу ж зіштовхнулася з необхідністю фінансувати видатки, що стрімко зросли, – передусім воєнні. На допомогу прийшов Нацбанк, що на час війни відійшов від принципу відмови від “друку грошей”. Із фінансової точки зору, такий спосіб фінансування дефіциту бюджету є вкрай небажаним – значні його обсяги можуть призвести до неконтрольованої гіперінфляції.

Незважаючи на зменшення фіскальної ефективності податків в Україні під час війни, саме податкові надходження у 2022 р. стали головним внутрішнім джерелом фінансових ресурсів держави (табл. 1).

Таблиця 1

Показники виконання Зведеного бюджету України за січень–грудень 2022 р., млрд грн*

	Січень	Лютий	Березень	Квітень	Травень	Червень	Липень	Серпень	Вересень	Жовтень	Листопад	Грудень	Усього за рік
ДОХОДИ, у т.ч.:	117,1	154,1	147,2	109,4	141,4	139,9	213,3	261,3	253,9	122,9	179,5	356,1	2196,1
Податкові надходження, у т.ч.:	107,9	121,7	94,4	77,3	112,2	82,1	121,5	129,3	115,4	111,3	134,3	135,9	1343,3
Податок та збір на доходи фізичних осіб	25,5	33,9	26,7	27,5	31,9	36,6	35,9	37,1	37,6	37,2	39,9	51,0	420,8
Податок на прибуток підприємств	1,4	9,2	29,5	6,4	22,3	3,5	5,4	19,3	1,6	3,5	26,2	2,3	130,6
Рентна плата за користування надрами	6,6	8,6	8,5	6,9	13,3	3,0	3,9	9,1	7,4	4,6	6,3	10,1	88,3
Акцизний податок:	9,4	10,8	3,2	6,4	8,5	9,6	9,3	9,5	11,1	12,3	10,4	14,9	115,4
з вироблених в Україні підакцизних товарів (продукції)	3,9	4,9	1,4	1,9	4,0	7,1	5,0	6,0	7,6	6,3	5,1	7,9	61,1
з ввезених на митну територію України підакцизних товарів (продукції)	4,7	5,4	1,5	4,2	4,0	1,5	3,1	2,4	2,2	4,7	4,4	6,0	44,1
з реалізації суб'єктами господарювання роздрібною торгівлею підакцизних товарів	0,8	0,4	0,4	0,3	0,6	1,0	1,2	1,1	1,2	1,3	0,9	0,9	10,1
Податок на додану вартість:	52,7	44,8	22,6	23,5	27,2	23,7	55,7	42,6	48,4	40,2	38,7	46,9	467
з вироблених в Україні товарів (робіт, послуг) з урахуванням відшкодування ПДВ (сальдо):	22,7	12,3	15,6	15,6	18,3	11,8	35,4	16,4	22,0	14,2	12,0	17,6	213,9
ПДВ з вироблених в Україні товарів (робіт, послуг)	41,2	24,4	16,4	15,6	18,3	21,3	35,5	25,9	23,6	25,1	25,6	25,7	298,6
відшкодування ПДВ	-18,5	-12,1	-0,8	0,0	0,0	-9,5	0,0	-9,5	-1,6	-10,9	-13,6	-8,1	-84,6
з ввезених на територію України товарів	30,0	32,5	7,0	7,9	8,9	11,9	20,2	26,2	26,3	26,0	26,8	29,4	253,1
Ввізне мито	2,6	2,9	0,4	0,2	0,2	0,2	2,0	3,0	2,9	3,1	3,0	2,9	23,4
Місцеві податки та збори, що сплачуються (перераховуються) згідно з Податковим кодексом України, у т.ч.	9,1	9,2	3,1	5,8	6,6	4,8	8,7	6,8	5,8	9,7	7,5	7,2	84,3
Податок на майно	3,7	2,6	1,9	2,5	2,3	2,5	4,6	3,1	3,1	3,9	3,1	3,6	36,9
Єдиний податок	5,4	6,5	1,2	3,4	4,3	2,2	4,1	3,8	2,7	5,7	4,3	3,5	47,1
Неподаткові надходження	8,8	28,5	52,6	10,0	13,3	18,1	12,1	22,0	65,6	11,3	44,8	81,3	368,4

*Складено на основі показників виконання Зведеного бюджету України за січень-грудень 2022 року. URL: https://www.mof.gov.ua/uk/budget_2022-538.

У перші місяці війни податкові надходження до державного бюджету від ПДВ – найбільшого джерела надходжень – скоротилися вдвічі. Як свідчать дані табл. 1, у березні-червні бюджет недоотримував

близько 1 млрд дол. щомісяця. Початково зниження економічної активності було спричинене шоком від початку війни, що вплинув на споживання та логістику. Пізніше спрацювали інші чинники: зменшення

чисельності споживачів і працівників через виїзд з України і призов до Збройних сил, тимчасове звільнення імпорту від ПДВ і митних зборів, значне розширення спрощеної системи оподаткування, весняний дефіцит пального.

Цей спад був частково компенсований великими одноразовими надходженнями в лютому-березні, такими як розподіл прибутку держпідприємств (35,2 млрд грн), податок на прибуток підприємств, включаючи аванси (34,9 млрд грн), прибуток НБУ (18,8 млрд грн) тощо (див. табл. 1).

З поступовим відновленням економіки та скасуванням податкових знижок доходу від ПДВ відновилися в липні та наступних місяцях. З серпня 2022 р. надходження від ПДВ залишаються стабільними.

Загалом упродовж 2022 р. спостерігалося незначне зменшення податкових надходжень, порівняно з попереднім роком. Проте грантові надходження компенсували цей спад.

Виходячи із реалій сьогодення падіння ВВП і суттєвого скорочення об'єктів для прибуткового оподаткування, необхідності надання відповідних преференцій для відродження бізнесу, в основу фіскалізації публічних фінансів на найближчі роки мають бути закладені вектори діджиталізації та подальшої розбудови непрямого оподаткування, тобто оподаткування процесів споживання. Особливо це стосується оподаткування доданої вартості та функціонування податку на додану вартість.

Загальноприйняті складові створення доданої вартості зникають із глобалізаційними процесами, становленням економіки 4.0, розвитком новітніх діджитал-технологій. Це породжує невизначеність щодо того, хто нестиме тягар зі сплати податку на додану вартість (ПДВ), чи можна людину оподатковувати так, ніби вона є підприємством, чи можна або нараховувати ПДВ у

структурах однорангових компаній (взаємодіють між собою при створенні вартості), які не мають певної винагороди, на основі якої вартості має справлятися ПДВ та як його нараховувати [11].

З іншого боку, для розкриття фіскального потенціалу ПДВ понад 50 країн світу, включно з країнами Латинської Америки та Карибського регіону, вже запровадили електронне адміністрування цього податку. Діджиталізація фіска трансформує функціонування податкових адміністрацій, сприяючи підвищенню ефективності процесів оподаткування та сервісної компоненти, посилює чинне податкове законодавство та зменшує адміністративні витрати на стягнення податків. Яскравим прикладом є електронна форма податкової накладної, яка дає змогу здійснювати автоматичний обмін інформацією між підприємствами та податковими органами. Замінюючи громіздкі паперові процеси, електронні накладні надають багато переваг фірмам та податковим органам, зокрема інтеграцію платіжних систем, підвищення точності й інформаційної безпеки. Для податкових адміністрацій електронне адміністрування ПДВ надає інформацію у режимі реального часу, дає можливість автоматизувати податкові перевірки, блокувати підозрілі та схемні операції. Незважаючи на широке застосування та швидке поширення e-invoicing, емпіричні докази впливу "електронного ПДВ" на ефективність процесів оподаткування обмежені, особливо це характерно для економік, що розвиваються.

Реагуючи на виклики у сфері непрямого оподаткування, ОЕСР у Міжнародних рекомендаціях з оподаткування ПДВ/GST¹ [12] пропонує країнам в умовах діджиталізації застосовувати підхід, що передбачає сплату ПДВ за принципом країни призначення. Втім, разом із очікуваннями, що впрова-

¹ GST – Goods and Services Tax (інша назва ПДВ).

дження запропонованого механізму зворотного оподаткування (reverse charge), який покладає зобов'язання щодо сплати ПДВ іноземної компанії на податкового агента в країні споживання, підвищить ефективність оподаткування, його використання пов'язане із низкою негативних наслідків. Компанії скаржаться на суперечливість таких глобальних правил стягування ПДВ/GST та відсутність угод щодо уникнення подвійного оподаткування у сфері ПДВ, що посилює невизначеність та збільшує адміністративне навантаження, помітно загострює проблеми подвійного оподаткування.

Зменшення обсягів фіскальних втрат при діджиталізації ПДВ іноземними продавцями, які не мають статусу постійного представництва у країнах ЄС, дало можливість запровадити нові законодавчі норми у цій сфері. А саме: з торговельних інтернет-мереж почали стягувати ПДВ, який не було сплачено продавцями у своїй країні. Іноземним продавцям було запропоновано визначити агента зі сплати ПДВ у країнах ЄС. Вимога до діджитал-ринків щодо здійснення відповідного моніторингу їхніх продавців та повідомлення інформації про всі правопорушення до поліції забезпечила збільшення у десятки разів заявок на реєстрацію платників ПДВ від іноземних продавців у 2016 р.

Доцільно запровадити новації в адмініструванні ПДВ, які зобов'язували б продавців показувати їхні реєстраційні номери платника ПДВ на діджитал-ринках, послугами яких вони користуються. На торгові інтернет-майданчики доцільно покласти відповідальність за здійснення перевірок їх продавців (чеків за номером реєстрації платника ПДВ та місцезнаходження продавця, а також попередній запис про видалення з ринку) та звітність у випадку недотримання продавцями законодавства ЄС у сфері ПДВ. Такі правила базуються на

тому, що ринки не можуть уникнути податку, тимчасово змінивши юридичну особу, щоб стати власником стороннього товару, а також ключовим є віднесення до категорії електронного продавця [13].

Часто обговорюють і те, що сучасна система адміністрування ПДВ в умовах діджиталізації в Євросоюзі ставить компанії ЄС у невідгідне становище, оскільки постачальники з країн – не членів ЄС не зобов'язані сплачувати ПДВ. Це створює тягар для малого та середнього бізнесу. Більше того, відшкодування та платежі з ПДВ розраховують за податковий період на основі фактичних операцій у розрізі доволі розмитих дат (дата поставки товару/послуги, яка дає підстави для віднесення суми ПДВ до податкового кредиту, може суттєво відрізнятись від дати проведення розрахунків між контрагентами; останні платежі можуть здійснюватися після завершення звітного податкового періоду). Тому уряди стикаються з ускладненнями під час контролю сплати ПДВ, що призводить до різних форм податкових розривів. Сучасну систему оподаткування ПДВ також критикують за те, що вона зосереджена на товарах і не йде в ногу з розвитком сфери послуг у цифрову епоху, обсяги надання яких зростають [14].

Дотримуючись рекомендацій ОЕСР, ЄС у 2015 р. запровадив спрощений режим справляння ПДВ на основі "концепції єдиного вікна" MOSS (Mini One-Stop-Shop), що забезпечило значне зростання доходів бюджету. Низка послуг у сфері діджитал-ринків, зокрема телекомунікації, радіомовлення та ІТ-послуги, оподатковується в країні, де перебуває замовник. Режим MOSS дає змогу постачальникам цих послуг зареєструватися платником ПДВ в одній країні, не вимагаючи такої реєстрації в кожній країні ЄС, в якій вони мають клієнтів [15].

Через свою важливість, ускладненість адміністрування та корупційність ПДВ прово-

ПУБЛІЧНІ ФІНАНСИ

Таблиця 2

Доходи Зведеного бюджету України за статтями доходів у 2014–2022 рр. (млн грн)*

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Усього (без урахування міжбюджетних трансфертів)	456067,3	652031,0	782748,5	1016788,3	1184278,1	1289779,8	1376661,6	1662242,7	2196273,3
Податкові надходження	367511,9	507635,9	650781,7	828158,8	986348,5	1070321,8	1136687,2	1453804,1	1343225,0
<i>Податки на доходи, прибуток та збільшення ринкової вартості</i>	115404,4	139036,3	199005,0	259082,9	336083,0	392775,2	413579,0	513630,0	551234,4
Податок на доходи фізичних осіб	75202,9	99983,2	138781,8	185686,1	229900,6	275458,5	295107,3	349785,5	420672,6
Податок на прибуток підприємств	40201,5	39053,2	60223,2	73396,8	106182,3	117316,8	118471,8	163844,5	130561,8
<i>Рентна плата та плата за використання інших природних ресурсів</i>	33596,7	41958,2	46608,4	51132,3	50086,9	52024,9	57112,6	89318,5	94106,0
<i>Внутрішні податки на товари та послуги</i>	184123,8	249247,6	337256,7	435430,0	507158,0	515766,6	554450,4	716789,5	582435,3
Акцизний податок з вироблених в Україні підакцизних товарів	28244,2	38783,8	55116,3	67774,2	72695,5	71343,5	82314,9	85044,3	61130,8
Акцизний податок з ввезених в Україну підакцизних товарів	16855,4	24326,8	35006,2	47674,4	54062,3	59409,8	64366,5	87019,7	44084,4
Податок на додану вартість з вітчизняних товарів (з урахуванням бюджетного відшкодування)	31737,0	39688,0	54052,7	63450,4	79130,9	88929,8	126486,6	155774,8	213948,0
Податок на додану вартість з імпортованих товарів	107287,3	138764,3	181453,3	250530,2	295377,3	289760,4	274113,5	380714,4	253053,0
<i>Податки на міжнародну торгівлю та зовнішні операції</i>	12608,7	40300,8	20371,0	24541,8	27076,6	30086,0	30460,5	38177,2	н.д.
Ввізне мито	12388,6	39881,0	20001,3	23898,4	26560,4	29855,4	30203,2	36854,9	н.д.
Вивізне мито	220,1	419,8	369,7	643,5	516,2	230,6	257,3	1322,3	н.д.
<i>Місцеві податки та збори</i>	8055,2	27041,2	42261,5	53282,0	61026,4	73575,3	75686,2	89896,6	84305,1
у т.ч. єдиний податок	7413,3	10975,1	17167,1	24083,4	29564,2	35270,2	38031,0	46282,4	47226,1
<i>Інші податки та збори</i>	736,2	666,2	4998,7	4700,6	4923,4	6093,9	5397,1	5991,4	4898,0
Неподаткові надходження	80612,8	140154,4	125391,9	154370,9	192703,9	212789,2	234409,5	202541,0	368368,9
<i>Доходи від власності та підприємницької діяльності</i>	28806,8	71563,0	53364,5	73894,6	89030,6	116045,6	120734,9	57700,3	88484,5
<i>Адміністративні збори та платежі, доходи від некомерційної діяльності</i>	6888,9	17854,5	11387,0	14418,4	23002,4	15019,8	13889,1	17778,9	12437,4
<i>Інші неподаткові надходження</i>	13245,0	9044,3	11801,7	13580,3	14798,8	18116,6	17596,1	19806,5	17341,3
<i>Власні надходження бюджетних установ</i>	31672,0	41692,7	48838,7	52477,6	65872,1	63607,2	82189,3	107255,2	250105,8
Доходи від операцій з капіталом	2015,8	1799,5	1594,0	2160,5	2801,0	3111,9	3552,5	3790,9	2887,0
Кошти від закордонних країн і міжнародних організацій	5383,0	1882,2	4198,2	1631,2	1559,0	1184,2	1176,0	1325,9	481314,0
Цільові фонди	543,9	558,9	782,8	30467,0	865,6	2372,8	836,4	780,8	478,5

* Складено на основі аналізу доходів зведеного бюджету України за статтями доходів у 2014–2022 рр. URL: <https://www.mof.gov.ua/uk/previous-years-budgets>.

кує справедливі нарікання платників податків. Однак в умовах післявоєнних євроінтеграційних прагнень України та обов'язковості його справляння для всіх країн-членів Євросоюзу альтернативи його застосуванню немає.

У сучасній економічній літературі фіскальна ефективність податків переважно вимірюється співвідношенням (часткою, питомою вагою) з агрегованими макропоказниками (ВВП, доходи бюджету, податкові надходження). Для непрямих податків також важливим є ставлення до кінцевих споживчих витрат домашніх господарств. У широкому значенні фіскальна ефективність або віддача – це здатність підвищувати податкове навантаження чи частку податків у ВВП країни, тобто реалізовувати фіскальну функцію податків, наповнювати бюджет. У вузькому значенні ефективність вимірюється як частка надходжень податку у ВВП.

Якщо проаналізувати фіскальну віддачу податку на додану вартість до війни і під час війни в Україні, то, незважаючи на його високу номінальну ставку – 20% від бази оподаткування, змушені констатувати його невисоку ефективність, причому вона ще й знижується з року в рік. Якщо у 1998 р. питома вага ПДВ у ВВП становила 7,3% [16], то вже у 2022 р. чисте позитивне сальдо між надходженнями та відшкодуванням ПДВ впало до 2,5% ВВП. Це відбувалося на тлі прискореного зростання переplat бюджету перед експортерами з відшкодування ПДВ. Окремі вчені обґрунтовують такий провал, насамперед, експортною орієнтацією української економіки, проте середній показник фіскальної ефективності ПДВ для країн-членів ЄС перебуває в діапазоні 6–8%, незважаючи на їхній експортний статус. Зрештою, в умовах глобалізації більшість країн демонструють системне зростання рівнів експорту-імпорту товарів і послуг.

Отже, фіскальну дисфункцію податку на додану вартість, як і інших податків та

податкових платежів в Україні, спричинює не експорт чи імпорт, а інші фактори.

Слід зазначити, що у всі роки проаналізованого періоду сума надходжень ПДВ від імпорту суттєво перевищує суму надходжень податку від операцій на внутрішньому ринку (табл. 2). Таким чином, саме “імпортний” ПДВ, хоч як це не парадоксально, є ключовим джерелом доходів Державного бюджету України. Першопричиною, на нашу думку, є недостатнє споживання населенням товарів вітчизняного походження, надмірна концентрація уваги споживачів на імпортних товарах, а також руйнування вітчизняного виробництва багатьох товарних груп, наприклад, автомобілів, офісної техніки, одягу тощо. З іншого боку, всі ці товари імпортують в країну з метою споживання та продажу кінцевим споживачам, тому обсяги операцій із цими товарами мають викликати ефект мультиплікації податків і на внутрішньому ринку.

Якщо порівняти щорічні темпи зростання обсягів імпорту та, відповідно, сум сплаченого податку, вони також демонструють ідентичність. Це підтверджує своєчасність і повноту оподаткування легальних імпортних потоків. Зрозуміло, що за таких умов основним фактором зростання доходів бюджету від цього джерела на митниці є визначення справедливої (не заниженої) контрактної вартості імпортних товарів, а також недопущення “чорних” та “сірих” схем імпорту в обхід оподаткування. Ефективним інструментом вирішення таких проблем є міжнародний обмін податковою інформацією згідно з планом BEPS, так званий CRS (Common Reporting Standart), і формування єдиної міждержавної бази даних щодо переміщення товарів через митний кордон і спільного електронного їх оформлення.

Ключовим елементом розуміння ПДВ є дефініція “кінцевий споживач”. Адже одна і

та сама продукція може використовуватися для виробництва нових товарів, а може споживатися кінцевим покупцем. Насправді, якщо економічний агент реєструється в податковому офісі як платник ПДВ, це підтверджує статус споживача як “проміжного”, тобто такого, який претендуватиме в перспективі на ПДВ-кредит.

Проте відсутність такого статусу чітко вказує, що покупець є кінцевим споживачем. Справжній кінцевий споживач блага не потребує реєстрації як платник ПДВ, оскільки, крім адміністративних формальностей і додаткових облікових витрат, це не надає йому жодних переваг. Кінцевий споживач – це особа-покупець, який купує товар/послугу для власного використання та споживання, повною мірою відшкодовує вартість ПДВ за власний рахунок і несе тягар його сплати. Визнання себе у статусі “проміжного споживача” дає змогу економічному агенту зменшувати податкове навантаження шляхом його справедливого розподілу з іншими контрагентами у ланцюжку постачання-продажу.

В Україні ключова проблема ПДВ полягала не в складнощах адміністрування, як вважають багато дослідників, а в існуванні солідарної відповідальності для всього ланцюжка постачальників-покупців перед бюджетом. Оскільки ПДВ стягується кумулятивно на всіх стадіях та етапах виробництва товару, недоплата чи шахрайство одного контрагента викликає додаткове ПДВ-кредитування для інших учасників ланцюжка. Поширення шахрайства та корупції, безкарність фіктивних постачальників спричинило перекладання чужої відповідальності на сумлінних контрагентів, вимивало їхні оборотні кошти, ставало підставою для застосування адміністративних покарань і судових позовів.

Ефективність системи електронного адміністрування ПДВ досі не набула як на-

лежної оцінки, так і теоретико-методологічного обґрунтування в Україні. Вивчення питання фіскальної ефективності електронних податкових інструментів у контексті формування достатніх бюджетних ресурсів, зокрема від непрямого оподаткування, залишається поза увагою дослідників.

Пілот системи електронного адміністрування ПДВ стартував в Україні з 2014 р. для окремих груп платників податків. З лютого 2015 р. система стала обов'язковою для великих платників, а у 2016 р. всі підприємства задіяні в електронному форматі справляння податку з відкриттям спеціальних рахунків у Державній казначейській службі України. З квітня 2017 р. функціонує опція автоматичного відшкодування ПДВ експортерам, що передбачає безумовне повернення накопичених ними сум податкового кредиту з ПДВ на банківські рахунки платника податків.

Діджиталізація адміністрування ПДВ зразка 2015–2017 рр. також призвела до якісного та своєчасного відшкодування податку експортерам. Це підтверджується зростанням кількості платників, які отримали відшкодування податку, за даними Державної казначейської служби України [2]. Так, у період до 2015 р. кількість експортерів, які заявляли ПДВ до відшкодування, не перевищувала 1,0–1,5 тис. компаній. З 2015 р. кількість одержувачів відшкодування плавно зростала до 2,0–2,5 тис. осіб щомісяця, а з 2017 р. – до 3,0–3,5 тис. Цікаво, що збільшилася кількість саме дрібних експортерів та одночасно одержувачів сум бюджетного відшкодування [17]. Це відповідає динаміці кількісного зростання учасників ЗЕД, адже зовнішньоекономічна діяльність в умовах глобалізації та спільних ринків більше не є прерогативою винятково великих компаній. До запуску автоматичного відшкодування у 2017 р. такі платники не претендували на експортне відшкодуван-

ня сум ПДВ, хоча формально та фактично мали право на нього. Але корупційні чинники, незаконні нормативні вимоги ДПС не залишали дрібним експортерам шансів.

Статистичні дані демонструють абсолютно протилежну динаміку, підтверджуючи наявність приблизно дворічного лага в ефективності стягування податку. Зовсім не виправдовуються надії та очікування з ПДВ – діджитал-реформи, за якою в результаті більшої прозорості, виключення махінацій, податкових “ям” та “скруток” зростатимуть суми податкових зобов'язань і фіскальна ефективність податку. Закономірно виникає питання: чому певні принципи спрацювали для експорту, але не дають результату за тих же однакових умов для внутрішнього ринку?

Як свідчать результати дослідження, електронна реформа не вирішила питання фіскальної ефективності податку в Україні. Основними причинами цього є значні обсяги тіньової економіки – за різними оцінками 30-40% від ВВП. А також продаж товарів і послуг кінцевим споживачам через спеціальний податковий режим спрощеної системи оподаткування – платників єдиного податку, внаслідок чого сума роздрібною торговою націнкою випадає з бази оподаткування ПДВ. Проблема загострюється фактичною безконтрольністю обсягів реалізації товарів для спрощенців усіх трьох (I, II, III) груп. Адже, згідно з чинним податковим законодавством та нормативними документами у сфері регулювання обігу готівки, для фізичних осіб – платників єдиного податку немає зобов'язання використовувати реєстратори розрахункових операцій та касові апарати.

Якщо абстрагуватися від нюансів, спрощена система дає змогу продавати будь-які товари та послуги кінцевим споживачам благ без нарахування ПДВ, за винятком підакцизних товарів (тютюнові та горілчані вироби, електроенергія, спирт, пально-мас-

тильні матеріали та інші). Платники єдиного податку можуть виступати постачальниками товарів та робіт для бюджетних організацій та громадського сектору економіки. Через спрощену систему оподаткування на внутрішній ринок України безконтрольно потрапляють електронні товари (книги, музика, фільми) іноземного походження, а також потік матеріальних товарів з електронних торгових майданчиків. На нашу думку, таким чином руйнується фіскальний простір окремо взятої держави, знижується ефективність фіскальних інструментів публічних фінансів, а отже, скорочується дохідна частина бюджету.

Відтак, проведена електронна реформа у сфері адміністрування ПДВ як основного дохідного джерела бюджету спричинила несподівані фіскальні ефекти в Україні. Замість зростання фіскальної ефективності ПДВ, констатуємо фіскальну дисфункцію непрямого оподаткування. Насамперед, практика електронного адміністрування ПДВ призвела до парадоксального випереджального зростання сум бюджетного відшкодування як за темпами зростання ВВП, так і за обсягами експорту товарів та послуг. З іншого боку, ефект незначного збільшення оподаткованої доданої вартості та сплати ПДВ у перші два роки після його запровадження закінчився. У 2018 р. фіскальна ефективність ПДВ вперше почала знижуватися після реформи. Основною причиною цього є пристосування платників податків до нових умов і правил оподаткування.

Отже, проведена діджитал-реформа у формі електронного декларування не досягла кінцевої мети – відновлення фіскальної функції ПДВ, зростання її ефективності та збільшення надходжень до бюджету. Основними причинами, що спричиняють фіскальну дисфункцію ПДВ в Україні, є: наявність значного тіньового сектору еко-

номіки, продаж товарів і послуг кінцевим споживачам із використанням спрощеної системи оподаткування, наявність податкових пільг для аграрного сектору, що стрімко зростає, неоподаткування імпортованих електронних товарів і послуг податком на додану вартість.

Цифровізація публічних фінансів надає інноваційні можливості для розвитку як у сфері оподаткування, так і у сфері розподілу державних видатків, дає змогу виявляти реальні обсяги споживання товарів та послуг, агрегувати ці дані та визначати реальні суми податкових зобов'язань економічних агентів. Таким чином, електронне адміністрування податків і податкових платежів може стимулювати скорочення тіньової економіки, зростання сплачених сум податку, підвищення ролі та значення непрямого оподаткування для фіску, зниження майнової та соціальної нерівності у соціумі. Електронне стягнення податку може стати дієвим механізмом забезпечення фіскальної ефективності як податкової системи загалом, так і ПДВ як окремого податкового інструмента.

Перспективи подальших досліджень полягають у вивченні інших цифрових трансформацій фіскального простору в умовах децентралізаційних і глобалізаційних трендів. У сфері електронного стягнення податків і податкових платежів – це оцінка еволюції й неоднорідності податків на споживання та прибуткової групи податків, виявлення статистично значущих ефектів у шести основних секторах: виробництві, будівництві, транспорті, роздрібній торгівлі, сфері гостинності та інших послуг. Заслуговує на особливу увагу при трансформації електронного адміністрування податків технологія Blockchain. Її впровадження в діджитал-простір публічних фінансів може усунути адміністративний тягар за рахунок здійснення операцій у режимі реаль-

ного часу за допомогою старт-контрактів, а також знизити ризик шахрайства у сфері як внутрішнього, так і зовнішньоекономічного оподаткування, з огляду на можливість перевірки у режимі реального часу та високу швидкість руху грошей. Ця технологія може бути використана для покращення фіскалізації публічних фінансів без посилення податкового навантаження на бізнес.

За висновком експертів агентства Bloomberg, використання технології Blockchain надасть податковим адміністраціям вільний доступ до операцій підприємств, оскільки вона дає можливість одночасно й автоматично обчислити податкові зобов'язання, зняти кошти з банківських рахунків для сплати податків, а отже, усуває розрив між наданням звітності та сплатою податку. Таким чином, функції податкових органів можуть бути суттєво скорочені, як і чисельність адміністративного персоналу податкових інспекцій; при цьому використання Blockchain для отримання даних з оподаткування знизить ймовірність податкових спорів і перевірок [14].

Першими змінами можуть стати відмова від податкових декларацій і перехід до цифрових податкових рахунків, що дає змогу переглядати й оновлювати податкову інформацію, своєчасно отримувати новини та сплачувати податкові зобов'язання у режимі on-line. Завдяки цьому українське суспільство матиме єдину централізовану цифрову податкову загальноєвропейську систему-платформу, яка працюватиме у режимі реального часу. Кроки в цьому напрямку зроблені вже багатьма країнами, що мають на меті створення сучасної сфери публічних фінансів, яка базується на простій, зрозумілій та ефективній податковій системі, легкій у використанні та зі спрощеним адмініструванням у форматі цифрового оподаткування із використанням технологій blockchain.

Вкрай важливо не допустити найгіршого сценарію розвитку економічної ситуації – повної залежності публічних фінансів держави від іноземної фінансової (насамперед, бюджетної) допомоги. Перші іноземні гранти та кредити стали надходити вже за декілька днів після початку повномасштабного вторгнення. З часом іноземне фінансування стало вкрай важливим джерелом фінансування бюджету: станом на середину грудня його обсяги становили 28,1 млрд дол., зокрема гранти – 12,1 млрд дол. або 43,4%. Це 60% від усього додаткового фінансування, що отримав український бюджет.

Найбільшими донорами державного бюджету України в 2022 р. були США та Європейський Союз, які станом на 14 грудня надали 10 та 7,9 млрд дол. відповідно (рис. 2). США та ЄС також мають стати головними донорами фінансової допомоги і в 2023 р.

Сукупна інтернаціональна бюджетна допомога Україні в 2022 р. становила

27 млрд дол. Основні країни-донори для вітчизняної системи публічних фінансів – США, ЄС, Німеччина, Канада, Велика Британія. Їхній внесок становив третину видатків українського зведеного бюджету-2022 станом на початок листопада. Водночас сукупна потреба у фінансуванні з лютого перевищила 45 млрд дол., і брак коштів від міжнародних партнерів перекрыли за рахунок “друку грошей” та випуску держоблігацій (рис. 3).

Варто зауважити, що Україна платить за свою стійкість значно більшу ціну. Протягом лютого-вересня наша країна щотижня втрачала по 4 млрд дол. вартості активів. І ця цифра не враховує знищення цивільної енергетичної інфраструктури.

Тому закономірно, що за рік повномасштабного вторгнення росії в Україну показники державного боргу і боргової безпеки погіршились. На 31 грудня 2022 р. державний борг України в гривневому еквіваленті становив 4071,7 млрд грн, у валютному – 111,3 млрд дол.

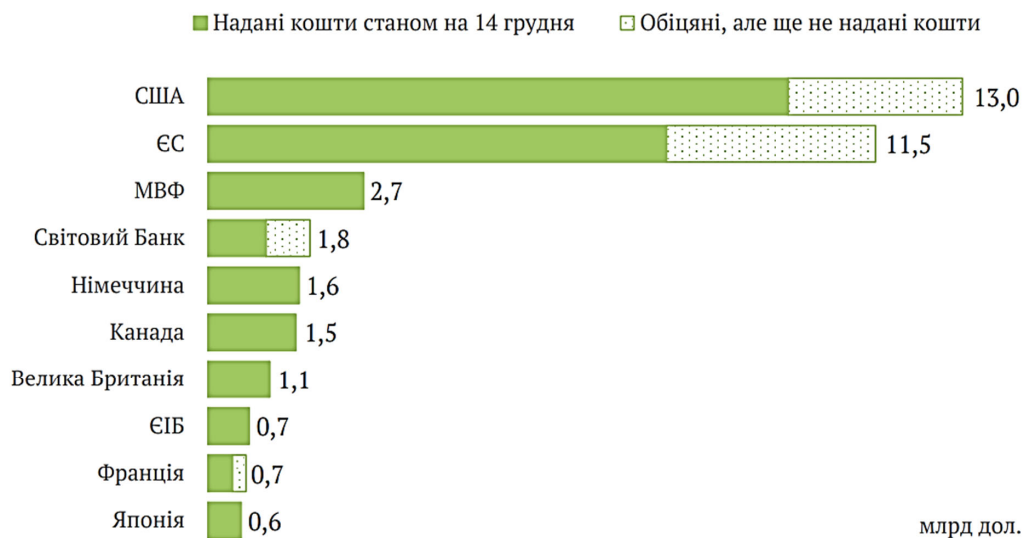


Рис. 2. Головні іноземні донори Державного бюджету України в 2022 р.*

*Побудовано на основі дослідження Центру економічної стратегії “Економіка України під час війни: грудень 2022 та підсумки року”.

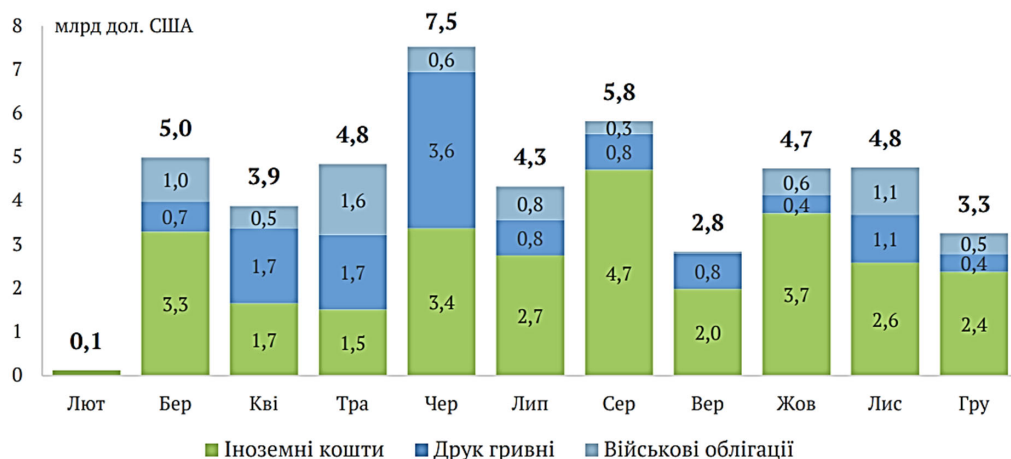


Рис. 3. Додаткове фінансування Державного бюджету України після 24 лютого*

* Побудовано на основі даних Міністерства фінансів, НБУ станом на 14.12.2022

Отож, за 12 місяців 2022 року державний борг:

- у гривневому еквіваленті збільшився на 52,4% або на 1399,6 млрд грн;
- у валютному еквіваленті збільшився на 13,7% або на 13,4 млрд дол.;
- частка державного боргу у валюті зростає з 63,2% до 67,2%;
- відношення державного боргу до ВВП зросло з 48,9% до 84,4% (за попередніми даними).

Близько 75% зростання державних запозичень у гривневому еквіваленті припало на зовнішній державний і гарантований борг. Частка останнього збільшилась із 58,4% до 64,1% загального обсягу державного боргу. Основна причина такого приросту – зовнішні запозичення на фінансування дефіциту бюджету. Зокрема, минулого року на ці цілі Україна залучила близько 16,8 млрд дол. зовнішніх позик, переважно від ЄС, Канади, Великобританії, Японії, міжнародних фінансових організацій (МФО).

Втім, попри відчутне зростання державного боргу, боргові ризики залишаються контрольованими.

1. Комерційна частина зовнішньої заборгованості (єврооблігації та варанти), а також заборгованість перед урядами країн G7 і Паризького клубу кредиторів була реструктуризована на два роки. Це дало змогу зекономити 6 млрд дол. на виплатах за такими зобов'язаннями, завдяки чому були вивільнені кошти на фінансування видатків на оборону й інші нагальні потреби бюджету. Частка витрат на обслуговування боргу скоротилась до 6,5% видатків загального фонду держбюджету (12,4% у 2021 році).

2. Більше 60% зовнішньої заборгованості зараз – це пільгові довгострокові кредити від МФО та урядів дружніх країн, які надають на виняткових умовах із терміном погашення до 35 років, пільговими періодами на обслуговування до 10 років та низькими процентними ставками, а у випадку нового пакету макрофінансової допомоги від ЄС на 18 млрд євро – надається субсидія, що покриває обслуговування позики. Скерування таких пільгових кредитів, насамперед макрофінансової допомоги від ЄС і за очікуваною програмою з МВФ, продовжиться й у 2023 р.

3. Значними є обсяги грантового фінансування (безповоротної допомоги), що зменшує навантаження на державний борг. Минулого року гранти становили 14,3 млрд дол. або 46% зовнішнього фінансування бюджету. Це дорівнює майже 10% ВВП, які у випадку запозичень були б перекладені на державний борг. 5/6 такої безповоротної допомоги надали США. Значна грантова підтримка, в тому числі за рахунок майже 10 млрд дол. від США, збережеться й цього року.

4. Головне, що така реструктуризація була проведена швидко та у прозорий спосіб, зафіксувавши високий рівень довіри і підтримки з боку зовнішніх кредиторів. Попри масштабну війну, Україна зберегла репутацію відповідального позичальника. Це дає підстави очікувати збереження підтримки з боку кредиторів і швидкого повернення країни на комерційні ринки запозичень після завершення війни.

Перелічені заходи допомогли уникнути боргової кризи у 2022 р., зберегти Україні репутацію надійного позичальника, стабілізувати показники рівня державного боргу, зменшивши тягар боргових виплат у найважчі роки, поки в державі діє воєнний стан. Боргова ситуація у 2023 р. залишатиметься контрольованою із рівнем боргового навантаження, що очікувано не перевищить 85–90% ВВП.

У 2023 р. потреба у додатковому зовнішньому фінансуванні для покриття дефіциту держбюджету України сягає 10 млрд доларів. Україна сподівається отримати програму з МВФ, сприятиме зменшенню дефіциту бюджету, підтриманню макроекономічної та фінансової стабільності, окрім прямого залучення коштів від Фонду, сприятиме мобілізації підтримки від інших донорів.

Україна у 2023 році потребує від 40 млрд дол. до 48 млрд дол фінансової підтримки. Цільовим орієнтиром боргової полі-

тики після війни буде повернення до більш стійкого рівня держборгу (до 60% ВВП), розвиток глибокого і ліквідного ринку внутрішніх запозичень, відновлення доступу до комерційних ринків запозичень. Зниження боргових ризиків і боргового навантаження буде забезпечуватися за рахунок економічного відновлення, активних операцій з держборгом і конфіскації російських активів.

Розглядаючи питання системної реформи публічних фінансів, необхідно зазначити, що поряд із трансформацією формальних інститутів фіскального простору необхідно напрацьовувати зміни і у неформальних інститутах. Для цього доцільно перереформувати загальноприйняті суспільні правила, які не прописали на законодавчому рівні, але паретооптимально виступають основою громадянського суспільства як важливого суб'єкта фіскального простору публічних фінансів України.

За інтерпретацією Парето, оптимальною вважається всяка дія, яка приносить користь принаймні одній особі, не погіршуючи грошово-майнового стану чи добробуту когось іншого. Інакше кажучи, будь-які зміни у фіскальному просторі публічних фінансів будуть суспільно корисними і виправданими, якщо вони нікому не завдають збитків і при цьому приносять користь для певних суб'єктів суспільства. Досягнення оптимуму Парето в царині фіскального простору потрібно розуміти як забезпечення фіскальних інтересів держави без погіршення ефективності господарювання податкоплатників та бізнесу, а разом і суспільного добробуту та безпеки громадян, або покращення ефективності діяльності податкоплатників без погіршення фіскальних інтересів держави і послаблення соціального та безпекового захисту громадян.

Висновки. Результати проведеного дослідження вказують на те, що набули подальшого розвитку теоретико-концепту-

альні і сутнісно-практичні змістовні складові дефініції фіскального простору публічних фінансів, що, на відміну від існуючих, у їх трактуванні враховують фактор безпековості та стійкості до зовнішніх загроз і внутрішніх викликів. Наукова гіпотеза нової парадигми врахування чинника безпековості та стійкості до зовнішніх загроз і внутрішніх викликів узагальнює відхід від нежиттєвих наукових постулатів неолібералізму і неокласицизму щодо ролі держави і морально-політичної складової у публічних фінансах та її фіскальному просторі.

Сьогоднішні воєнні реалії – час руйнування ілюзій, які базувалися на утопічних, а іноді популістських, відірваних від життя наукових підвалинах думок великих філософів і економістів.

Як зазначив свого часу Джеффри Д. Сакс: "...Наше покоління – спадщина двох з половиною століть економічного прогресу. Ми сміливо й обґрунтовано можемо вважати, що до 2025 р. світ покінчить із бідністю, адже технологічний прогрес дасть змогу нам забезпечити основні людські потреби в глобальному масштабі та безпрецедентно високо піднятися над рівнем цих потреб..." [18]. Ці рядки написані в 1996 р. ... Проте щось пішло не так?

У час, коли весь світ відчув на собі всі катаклізми і наслідки пандемії коронавірусу і війни росії проти України, на планеті з'явилося 573 нових мільярдерів, а їх сукупний статок збільшився за цей час на 3,78 трлн доларів і становить 12,7 трлн доларів. Це становить 13,9% загальносвітового ВВП.

Водночас кожні 33 години 1 млн людей переходить у категорію крайньої бідності, тобто живуть менше, ніж на 1,9 дол. на день. Добробут 10 найзаможніших людей у світі на початок 2022 р. дорівнював статкам 40% найбіднішого населення планети або 3,1 млрд людей.

Зростання багатства та зростання бідності сьогодні – дві сторони однієї справи і доказ ілюзій Джеффри Д. Сакса щодо свідомостної складової глобального добробуту. Сьогоднішня глобальна економічна система функціонує виключно на засадах суб'єктивізму політиків провідних країн світу і базується на лобюванні інтересів багатих і могутніх людей.

Війна росії проти України ще більше загострила у світі проблеми із бідністю населення і ще раз змусила по-іншому подивитися на проблеми глобалізації систем управління і відповідальності кожного національного уряду за готовність того чи іншого народу до нових викликів і загроз.

Ще одна ілюзія наукової гіпотези...

Іммануїл Кант, великий родоначальник німецької класичної філософії, закликав до створення глобальної системи управління, яка базувалася б на моральності. Основна ідея – покінчення назавжди із війнами. У 1795 р. Кант заявив, що досягнення вічного миру між народами можливе за допомогою побудови, замість монархій, самоуправляючих республік, які зв'язані між собою міжнародною торгівлею, і створення "Федерації вільних держав", яка гарантувала б свободи вільних держав через глобальні інститути [19].

Проте меркантильність і відсутність моральності у сьогоднішніх політиків-глобалістів звели нанівець наукову гіпотезу Іммануїла Канта через небажання вивести із орбіти міжнародної торгівлі росію як країну, яка порушує принципи міжнародного права та йде війною проти суверенної держави, зазіхаючи на частину її території і провадячи геноцид її нації.

Як важливо сьогодні українцям, в умовах війни і жахливої реальності, не розчаруватися у діях держави та її публічних інститутів. Світ змінюється, і разом і цим змінюються й уявлення та наукові гіпотези про роль держави. Піднімаються значення

і важливість своєчасності та багатовекторності ухвалення рішень саме національними урядами, і зокрема у сфері публічних фінансів. Адже саме вони несуть відповідальність перед своїм народом у межах суверенних територій. Війна підтверджує високу актуальність глобалізаційних аспектів міжнародної допомоги на шляху до європейського майбутнього. Об'єднатися навколо національної ідеї вільної соборної України, повірити у силу українського народу і у силу кожного жителя незламної України – це головна візія сьогодні. Історія людства складається із незліченних актів мужності, стійкості та віри. Кожного разу, коли будь-хто виступає на захист моральності та вступає в боротьбу з несправедливістю, він посилає маленький сигнал надії для всього народу. І якщо ці сигнали виходять із мільйона джерел стійкості та мужності, вони формують потік енергії, якому під силу зруйнувати будь-які bastiони насильства, пригнічення і поневолення.

Список використаних джерел

1. Abers R. *From clientelism to cooperation: local government, participatory policy and Civic Organizing in Porto Alegre, Brazil. Politics and Society*. 1998. № 26 (4), P. 511–537.
2. Формування фіскального простору України в умовах глобалізаційних дисбалансів : монографія / за ред д.е.н. А. Крисоватого. Тернопіль : ТНЕУ. 2018. 588 р.
3. Опарін В. М., Федосов В. М., Юхименко П. І. Публічні фінанси: генеза, теоретичні колізії та практична концептуалізація. *Фінанси України*. 2017. № 2. С. 112–116.
4. Клімова С. Розвиток наукової думки щодо сутності фінансів. URL : <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/putp/2010-1/doc/3/03.pdf>.
5. Молдован О., Постула М. Модернізація системи публічних фінансів та запровадження нової моделі управління. *Стратегічні пріоритети*. 2014. № 2 (31). С. 35–42.
6. Опарін В. М., Федосов В. М., Юхименко П. І. Публічні фінанси: генеза, теоретичні колізії та практична концептуалізація. *Фінанси України*. 2017. № 2. С. 110–128.
7. Куценко Т. Ф. Публічні фінанси в Україні: зміст та структура з урахуванням сучасних тенденцій розвитку. *Економіка та держава*. 2016. № 6. С. 62–66.
8. Длугопольський О. В. Публічні фінанси за умов фінансово-економічної кризи та трансформації світової економіки. *Фінанси України*. 2012. № 8. С. 106–121.
9. Нечай А. А. *Правові проблеми регулювання публічних видатків у державі : автореф. дис. ... д-ра екон. наук : спец. 12.00.07. Київ, 2005. 45 с.*
10. Вишлінський Г., Гайдай Ю., Репко М., Самойлюк М., Сахно Г., Горюнов Д. *Економіка України під час війни: грудень 2022 та підсумки року, 2022*. URL : <https://ces.org.ua/economy-of-ukraine-during-the-war-december-amndhe-results-of-the-year/>
11. Hadzhieva E. *Impact of digitalization on international tax matters. Challenges and Remedies*. 2019. URL : <http://www.europarl.europa.eu/cms-data/161104/ST%20Impact%20of%20Digitalisation%20publication.pdf>
12. *International VAT/GST Guidelines*. Published on April 12, 2017. URL : <https://www.oecd.org/ctp/international-vat-gst-guidelines-9789264271401-en.htm>.
13. Крисоватий А. Аксиоми суспільного вибору в податкових фінансах. *Світ фінансів*. 2007. № 3 (12). С. 7–15.
14. *Bloomberg tax special report, taxing digital companies: challenges for multinationals amid emerging regulation*. 2018. URL : <https://pro.bloombergtax.com/reports/digital-companies-challenges-multinationals-emerging-regulation/>.
15. Крисоватий А. І. Новий прагматизм фіскалізації публічних фінансів. *Світ фінансів*. 2021. № 1. С. 10–23.
16. Горин В. Проблемы повышения фискальной эффективности налога на добавленную стоимость. *Галицкий экономический вестник*. 2013. №2 (41). С. 118–126.

17. Gurskiy V. *Change your city or UTC: what is the Participatory Budget and why do you need it*. URL : <https://life.pravda.com.ua/columns/2019/10/29/238692/>.

18. Jeffrey D. Sachs. *The end of poverty: economic possibilities of our time*. New York : Penguin Books, 2006. 448 p.

19. Kant I. *Zum ewigen Frieden. Ein philosophischer Entwurf*. Königsberg, F.Nicolovius. 1795. 114 s.

References

1. Abers, R. (1998). *From clientelism to cooperation: local government, participatory policy and Civic Organizing in Porto Alegre, Brazil*. *Politics and Society*, 26 (4), 511–537.

2. Krysovatiy, A. (Ed.). (2018). *Formuvannya fiskalnoho prostoru Ukrainy v umovakh globalizatsiinykh dysbalansiv* [Formation of fiscal space of Ukraine in the conditions of globalization imbalances]. *Temopil: TNEU* [in Ukrainian].

3. Oparin, V. M., Fedosov, V. M., Yukhymenko, P. I. (2017). *Publichni finansy: geneza, teoretychni kolizii ta praktychna kontseptualizatsiia* [Public finance: genesis, theoretical conflicts and practical conceptualization]. *Finansy Ukrainy – Finance of Ukraine*, 2, 112–116 [in Ukrainian].

4. Klimova, S. (2010). *Rozvytok naukovoï dumky shchodo sutnosti finansiv* [Development of scientific opinion on the essence of finance]. Available at: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/putp/2010-1/doc/3/03.pdf>.

5. Moldovan, O. (2014) *Modernizatsiia systemy publichnykh finansiv ta zaprovadzhennia novoi modeli upravlinnia* [Modernization of the public finance system and introduction of a new management model]. *Stratehichni priorytety – Strategic Priorities*, 2 (31), 35–42 [in Ukrainian].

6. Oparin, V. M. (2017). *Publichni finansy: geneza, teoretychni kolizii ta praktychna kontseptualizatsiia* [Public finance: genesis, theoretical conflicts and practical conceptualization]. *Finansy Ukrainy – Finance of Ukraine*, 2, 110–128 [in Ukrainian].

7. Kutsenko, T. F. (2016) *Publichni finansy v Ukraini: zmist ta struktura z urakhuvanniam suchasnykh tendentsii rozvytku* [Public finance in Ukraine: content and structure taking into account modern development trends]. *Ekonomika ta derzhava – Economy and State*, 6, 62–66 [in Ukrainian].

8. Dluhopolskyi, O. V. (2012). *Publichni finansy za umov finansovo-ekonomichnoi kryzy ta transformatsii svitovoi ekonomiky* [Public finances under the conditions of the financial and economic crisis and the transformation of the world economy]. *Finansy Ukrainy – Finance of Ukraine*, 8, 106–121 [in Ukrainian].

9. Nechai, A. A. (2005) *Pravovi problemy rehuliuвання publichnykh vydatkiv u derzhavi* [Legal problems of regulation of public expenditures in the state]. (Thesis 12.00.07). Kyiv [in Ukrainian].

10. Vyshlinskyi, H., Gaidai, Yu., Repko, M., Samoiluk, M., Sakhno, H., Horyunov, D. (2022). *Ekonomika Ukrainy pid chas viiny: hruden 2022 ta pidsumky roku* [Economy of Ukraine during the war: December 2022 and results of the year]. Available at: <https://ces.org.ua/economy-of-ukraine-during-the-war-december-amndhe-results-of-the-year/>.

11. Hadzhieva, E. (2019). *Impact of digitalization on international tax matters. Challenges and Remedies*. Available at: <http://www.europarl.europa.eu/cmsdata/161104/ST%20Impact%20of%20Digitalisation%20publication.pdf>.

12. *International VAT/GST Guidelines*. Published on April 12, 2017. Available at: <https://www.oecd.org/ctp/international-vat-gst-guidelines-9789264271401-en.htm>.

13. Krysovatiy, A. (2007). *Aksiomy suspilnoho vyboru v podatkovykh finansakh* [The axioms of public choice in tax finance]. *Svit finansiv – World of Finance*, 3 (12), 7–15 [in Ukrainian].

14. *Bloomberg tax special report, taxing digital companies: challenges for multinationals amid emerging regulation*. 2018. Available at: <https://pro.bloombergtax.com/reports/digital-companies-challenges-multinationals-emerging-regulation/>.

15. Krysovatiy, A. I. (2021). *Novyi prahmatyzm fiskalizatsii publichnykh finansiv* [New pragmatism of fiscalization of public finances].

of fiscalization of public finances]. *Svit finansiv – World of Finance*, 1, 10–23 [in Ukrainian].

16. Gorin, V. (2013). *Problemy povysheniya fiskalnoy effektivnosti naloga na dobavlenuyu stoimost* [Problems of increasing the fiscal efficiency of the value added tax]. *Galitskiy ekonomicheskiy vestnik – Galician Economic Bulletin*, 2 (41), 118–126 [in Russian].

17. Gurskiy, V. *Change your city or UTC: what is the Participatory Budget and why do you need it*. Available at: <https://life.pravda.com.ua/columns/2019/10/29/238692/>.

18. Jeffrey D. Sachs. (2006). *The end of poverty: economic possibilities of our time*. New York: Penguin Books.

19. Kant, I. (1795). *Zum ewigen Frieden. Ein philosophischer Entwurf*. Königsberg, F.Nicolovius.