

ФИСКАЛЬНЫЙ ПОТЕНЦИАЛ ПОГАШЕНИЯ И ОБСЛУЖИВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО ДОЛГА УКРАИНЫ

СИДЕЛЬНИКОВА Л. П.

кандидат экономических наук

Херсон

В последние годы значительной проблемой для системы государственных финансов Украины является стремительный рост внутреннего и внешнего государственного долга. Так, с учетом гарантированного государством долга, отношение госдолга Украины к ВВП составляло: в 2007 г. – 12,3%; 2008г. – 20,0%; 2009 г. – 34,8%; 2010 г. – 39,9%; в 2011 г. – 36,0%. Причем, снижение данного показателя в 2011 г. вызвано, в первую очередь, не проведением взвешенной долговой политики, а непредоставлением МВФ трех квартальных кредитов в размере примерно 1,5 млрд долл. каждый в рамках программы stand-by из-за нарушения Украиной согласованных с фондом сроков проведения пенсионной реформы и повышения тарифов на газ для населения.

Решение проблемы погашения и обслуживания растущего госдолга требует увеличения ориентации на внутренние источники формирования бюджетных ресурсов – в первую очередь, на налоговые поступления.

Теоретическим и практическим аспектам формирования налоговых поступлений в бюджеты всех уровней уделяется значительное внимание отечественными учеными: В. Андрущенко, В. Вишневым, А. Даниловым,

Ю. Ивановым, А. Крисоватым, И. Луниной, И. Лютым, В. Мельником, П. Мельником, А. Молдованом, С. Оньшко, А. Соколовской, В. Суторминой, В. Федосовым, С. Юрием и др.

Вместе с тем, вопросы повышения фискального потенциала погашения и обслуживания госдолга в условиях нестабильности государственных финансов и проведения налоговых реформ остаются изученными недостаточно.

Целью статьи является изучение перспектив финансирования расходов на погашение и обслуживание государственного долга Украины за счет налоговых поступлений в контексте реформирования отечественной налоговой системы.

В условиях активизации государственного заимствования налоговые финансы призваны, обеспечивая стабильную доходную базу бюджетов для финансирования общественно необходимых расходов и формируя благоприятные для ускорения воспроизводственных процессов перераспределительные отношения, создавать условия для функционирования заемных финансов [1, с. 135].

В последние годы государственный долг Украины стремительно растет. Так, по сравнению с 2006 г. в 2011 г. размеры внутреннего госдолга увеличились в 10 раз (с 16,6 до 161,5 млрд грн), внешнего долга – в 4 раза (с 49,5 до 195,8 млрд грн). Наибольшие темпы роста совокупного госдолга зафиксированы в 2008 г. (на 83,3%) и в 2009 г. (на 73,7%) (рис. 1).



Рис. 1. Динамика государственного долга Украины, млрд грн [2]

Текущие доходы и расходы бюджета не сбалансированы. В 2011 г. правительство продолжало проводить активную долговую политику: заимствование в государственный бюджет осуществлено в объеме 80,7 млрд грн, что в 1,6 раза больше, чем объем погашения основной суммы долга. Законом о Государственном бюджете Украины на 2012 г. при погашении госдолга на сумму 65,9 млрд грн предусмотрены новые займы в размере 98,5 млрд грн, что в 1,5 раза превышает сумму погашения. Т. е. продолжается тенденция по активному наращиванию суммы государственного долга.

В результате проведения такой политики госдолг Украины по отношению к ВВП стремительно увеличивается. Так, по сравнению с 2006 г. в 2011 г. соотношение внутреннего долга к ВВП увеличилось в 4 раза (с 3,1% до 12,3%), внешнего долга к ВВП – в 1,6 раза (с 9,1% до 14,9%). Соотношение совокупного госдолга к ВВП за рассматриваемый период увеличилось в 2,2 раза (рис. 2). И здесь речь идет только о прямом государственном долге.

дарственных заимствований наряду с продолжающимся ростом госдолга, предопределенным чрезмерным наращиванием внутренних государственных заимствований, привлечением в значительных объемах международных кредитов, неконтролируемым предоставлением государственных гарантий и трансформацией условных обязательств правительства в прямой государственный долг, может спровоцировать долговой кризис в Украине уже в ближайшие годы.

В мировой практике наиболее реальным источником погашения государственных займов являются доходы, полученные от инвестирования заемных средств. К сожалению, одним из основных проблемных вопросов долговой политики Украины является неэффективное использование средств, мобилизованных от внутренних и внешних государственных займов, не обеспечивающее полной реализации их инвестиционного назначения и, таким образом, не обеспечивающее ре-



Рис. 2. Соотношение государственного долга Украины к валовому внутреннему продукту (на конец соответствующих лет), % [2]

Объемы прироста внешних обязательств Украины и отсутствие продуктивной основы для обслуживания накопленных долгов вызывают серьезную обеспокоенность. Стремительное наращивание задолженности по кредитам международных финансовых организаций может порождать угрозы неплатежеспособности государства и возникновения кризиса платежного баланса в период погашения накопленных долгов. Так, расходы бюджета на погашение и обслуживание государственного долга Украины существенно увеличатся в 2012 – 2013 гг. Только по кредитам МВФ в этот период необходимо будет выплачивать суммы, эквивалентные 12 – 25% валовых международных резервов Украины [3, с. 170]. В целом, структура государственного долга Украины по срокам погашения (рис. 3) свидетельствует о том, что в 2012 г. выплата подлежат 16,7% взятых государством внутренних и внешних обязательств; в 2013 – 2016 гг. – еще 47,0%. То есть в ближайшие 5 лет Украина обязана погасить 63,7% имеющегося государственного долга. Нерациональная структура погашения и обслуживания госу-

сурса для погашения долгов в будущем. Так, в среднем 84% заемных средств направляются на финансирование бюджетного дефицита, 14% – на формирование валютных резервов и поддержку национальной валюты и лишь 2% – на инвестиционные проекты [4, с. 240].

В 2011 г. совокупные расходы по долговым обязательствам (обслуживание и погашение) почти в 4 раза превысили объем капитальных расходов Государственного бюджета Украины [5, с. 26]. В 2012 г. размер займов для реализации инвестиционных программ (проектов) планируется в сумме всего 5,1 млрд грн, или 5,2% от общего объема государственных займов.

Здесь следует учесть и то, что заемные средства, направленные на реализацию инвестиционных проектов, в частности, на поддержку и развитие институциональной возможности органов исполнительной власти и государственных учреждений, используются неэффективно и фактически являются дополнительным финансированием их основной деятельности.

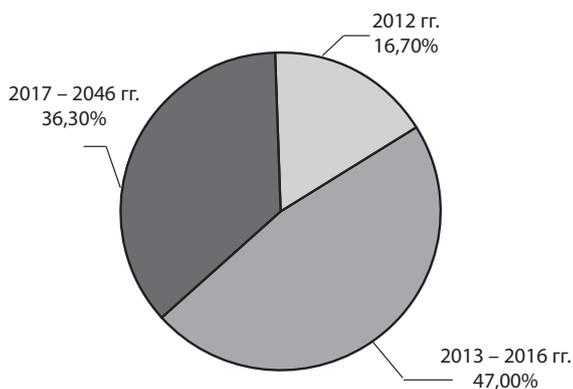


Рис. 3. Структура государственного долга Украины по состоянию на 31.12.2011 г. по срокам погашения [2]

Рост государственной задолженности в условиях низкого уровня инвестиционных расходов означает, что в будущем еще больше налоговых поступлений будет направляться именно на обслуживание государственного долга, а не на выполнение общественно значимых функций государства и реализацию инновационной модели развития национальной экономики.

В данном контексте возможности погашения и обслуживания госдолга за счет дополнительных поступлений от налогов вследствие реформирования отечественного налогового законодательства приобретают особое значение.

Сперва рассмотрим показатели налоговых поступлений и расходов на управление государственным долгом (табл. 1).

Из данных табл. 1 следует, что на протяжении 2006 – 2008 гг. темпы роста налоговых поступлений в Государственный бюджет Украины значительно превышали темпы роста расходов на погашение и обслуживание государственного долга. При этом соотношение мобилизованных налогов и расходов на управление госдолгом постепенно снижалось: 2006 г. – 13,1%; 2007 г. – 8,5%;

2008 г. – 5,5%. Ситуация кардинально изменилась в 2009 г., когда наиболее ощутимыми стали последствия мирового финансово-экономического кризиса. Резко подскочили темпы роста расходов на погашение госдолга (552,0%) и расходов на его обслуживание (239,5%) на фоне снижения темпа роста налоговых поступлений – до 88,7%. Начиная с 2009 г., расходы на погашение и обслуживание государственного долга составляют более четверти, а в плане на 2012 г. – треть всех налоговых поступлений госбюджета. При этом в 2012 г. темпы роста расходов на управление госдолгом значительно превысят темпы роста налоговых поступлений (138,9% и 109,4% соответственно).

До 2008 г. объемы поступлений всех налогов увеличивались, благодаря расширению базы налогообложения (в том числе рост доходов плательщиков и увеличение объемов хозяйственных оборотов).

В 2009 г. в результате экономического кризиса объемы поступлений по основным налогам упали, поскольку из-за ухудшения финансового положения плательщиков значительно уменьшилась база налогообложения.

Рост налоговых поступлений в 2010 г. был предопределен не только экономическими факторами, но и усилением фискальной нагрузки на экономику, прежде всего повышением ставок акцизных сборов, а также увеличением начисленных штрафов за нарушение налогового законодательства. Кроме того, заметный взнос сделан Государственной таможенной службой, которая стала широко применять непрямые методы определения налоговой базы. Правительство усиливало фискальное давление и через авансовые налоговые платежи и невозвращение НДС.

В 2011 г. рост налоговых поступлений обусловлен 3 группами факторов:

- ★ объективные макроэкономические факторы: рост ВВП, доходов населения, прибылей корпоративного сектора, импорта, оборота розничной торговли;

Таблица 1

Соотношение расходов на погашение и обслуживание госдолга и налоговых поступлений Государственного бюджета Украины

Показатель	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012 (план)
Налоговые поступления (НП), млн грн	94812,0	116670,8	167883,4	148915,6	166872,2	261605,0	286071,8
Темпы роста НП, %	127,3	123,1	143,9	88,7	112,1	156,8	109,4
Расходы на погашение госдолга (РПГД), млн грн	9349,2	6514,9	5534,5	30552,1	26675,5	45627,5	65899,6
Темпы роста РПГД, %	67,9	69,7	85,0	552,0	87,3	159,8	144,4
Расходы на обслуживание госдолга (РОГД), млн грн	3109,9	3349,9	3774,7	9038,8	15538,9	23134,4	29582,9
Темпы роста РОГД, %	100,0	107,7	112,7	239,5	171,9	148,9	127,9
Расходы на погашение и обслуживание госдолга (РПОГД), млн грн	12459,1	9864,8	9309,2	39590,9	42214,4	68761,9	95482,5
Темпы роста РПОГД, %	73,8	79,2	94,4	425,3	106,6	162,9	138,9
РПОГД / НП, %	13,1	8,5	5,5	26,6	25,3	26,3	33,4

* Составлено автором по данным Комитета Верховной Рады Украины по вопросам бюджета [6].

- ✦ позитивные новации налоговой реформы: повышение ставок отдельных налогов (ренты за добычу газа, нефти и газового конденсата, акцизного налога, платы, за землю); наведение порядка в сфере возмещения НДС; перекрытие схем сужения базы налогообложения налогом на прибыль; активизация борьбы с уклонением от уплаты налогов;
- ✦ управление финансовыми потоками: переплаты налогов; задержка возмещения НДС; освобождение от налогообложения НДС операций по поставке зерновых, что привело к потере сельхозпредприятиями права на возмещение НДС; давление на плательщиков единого налога с целью «стимулирования» их к переходу на общую систему налогообложения.

Следствием налоговой экспансии стало ощутимое увеличение налоговой нагрузки на экономику. Такая тенденция ощутимо диссонирует с заданиями уменьшения налогового давления, поставленными в рамках стратегии модернизации экономики.

В 2012 – 2013 гг. ситуация будет значительно сложнее. Рост доходов бюджета, даже по оптимистическому сценарию развития событий, будет минимальным. Во-первых, из-за значительного замедления темпов роста экономики, а соответственно, и доходов бюджета. Экономические реформы 2010 – 2011 гг. не привели к значительному улучшению бизнес-климата в государстве: ни отечественный, ни иностранный бизнес не желает развивать свою деятельность в Украине. Во-вторых, снижение уровня инфляции уменьшит объем инфляционных доходов госбюджета. В-третьих, доходы бюджета от борьбы со схемами минимизации налогообложения также не безграничны. Все, что возможно было перекрыть, контролирующие органы в 2011 г. уже перекрыли благодаря принятию Налогового кодекса.

В 2014 г. ставки ключевых налогов (НДС и налога на прибыль предприятий) снизятся до задекларированного в Налоговом кодексе уровня, который ощутимо уменьшит доходы государственного бюджета. Если в 2013 г. ставка налога на прибыль сократится всего на 1 в.п., благодаря чему предприятия сэкономят 4,7 млрд грн, то в 2014 г. состоится снижение на 3 в.п. и налога на прибыль (до 16%), и НДС (до 17%). Это лишит госбюджет 34,7 млрд грн. Параллельно будут расти расходы на погашение и обслуживание долгов, которые Украина взяла в 2008 – 2011 гг. В этом контексте 2011 – 2013 гг. должны стать периодом интенсивного преодоления дисбалансов в системе государственных финансов Украины.

Обеспечить дополнительные налоговые поступления можно за счет усиления фискальной нагрузки на хозяйственную деятельность, связанную с эксплуатацией природных ресурсов. В Украине уровень налогообложения добывающей промышленности в 8 – 10 раз ниже, чем в европейских странах. Это приводит не только к колоссальным потерям доходов бюджета, но и к избыточной и нерациональной эксплуатации недр и значительным объемам экспорта продукции с наименьшей добавленной стоимостью. Другими

словами, Украина продает не добавленную стоимость, созданную интеллектом и технологиями, а национальное богатство.

Другим способом повышения фискального потенциала является расширение перечня полезных ископаемых, за добычу и реализацию которых взимается рента. Кроме нефти, газа и газового конденсата, в Украине добывается значительный объем других полезных ископаемых, которые являются собственностью украинского народа, однако последний не получает доход от их промышленного освоения. Было бы целесообразно в перечень объектов взимания ренты включить добычу железорудного сырья, марганцевой и урановой руды, коксового угля, руды цветных металлов. Это значительно увеличит объем доходов бюджета, что обеспечит гражданам Украины эквивалентную плату за масштабную эксплуатацию отечественных недр [6].

Следует отметить и противоречивые позиции Налогового кодекса Украины относительно снижения налогового давления. Во-первых, достаточно сомнительным с точки зрения фискальной эффективности является снижение ставки налога на добавленную стоимость. НДС является одним из непрямых налогов, потому фактический субъект налогообложения – конечный потребитель, а не предприятие, которое его платит. Следовательно, НДС по своей природе не осуществляет дополнительного давления на финансовое состояние предприятия. Проблемы его функционирования в Украине связаны с несовершенным администрированием. Во-вторых, отсутствующие системность и последовательность в вопросах снижения налогов. При резком снижении ставок НДС и налога на прибыль Кодекс значительно расширяет перечень налоговых льгот. Это дает основания утверждать об отсутствии четкой стратегии сокращения налогового давления на экономику. Кроме того, при проведении политики экономического роста путем снижения уровня налогообложения государство вынуждено будет привлекать дополнительные займы, чтобы покрыть свои расходы на начальном этапе ее реализации.

ВЫВОДЫ

Учитывая нестабильный и противоречивый характер развития отечественной экономики, необходимо выбрать эволюционный путь реформирования налоговой системы, который предусматривает постепенную адаптацию заданий и целей складывающимся социально-экономическим условиям. Альтернативы структурным реформам в налоговой сфере нет. Но Налоговый кодекс Украины – это пока что не налоговая реформа, а больше собрание в единое целое законодательных и нормативных актов. После его принятия все еще очевидной является недостаточная четкость и ясность прописанных положений, сложный механизм расчета и уплаты налогов, что дает возможность налогоплательщикам находить разные пути уклонения от налогообложения, снижая объемы налоговых поступлений бюджетов всех уровней. Поэтому, кроме вышеперечисленных, одними

из первоочередных должны стать мероприятия, направленные на повышение эффективности взыскания имеющейся, но не реализованной базы налогообложения. Основными ее составляющими являются налоговый кредит, налоговый долг и теневые операции, которые значительно сужают базу налогообложения. В этом контексте уместным видится утверждение правительством комплекса технических мероприятий по борьбе с наращиванием налоговой задолженности в государственном секторе, а также активное применение инструментария, предусмотренного в Налоговом кодексе, для повышения налоговой дисциплины в частном секторе.

В условиях нестабильности государственных финансов актуальным направлением дальнейших исследований является определение оптимального соотношения источников финансирования погашения и обслуживания государственного долга и разработка соответствующих мероприятий, в том числе внесение изменений в Налоговый кодекс Украины. ■

ЛИТЕРАТУРА

1. **Крисоватий А. І.** Парадигма податкових та позикових фінансів [Текст] / А.І. Крисоватий // Вісник економічної науки України. – 2008. – № 1. – С. 132 – 140.
2. Официальный сайт Министерства финансов Украины [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.minfin.gov.ua>
3. Соціально-економічний стан України: наслідки для народу та держави: національна доповідь [Текст] / за заг. ред. В. М. Гейця [та ін.]. – К. : НВЦ НБУВ, 2009. – 687 с.
4. **Фінанси** : Підручник [Текст] / За ред. С. І. Юрія, В. М. Федосова. – К. : Знання, 2008. – 611 с.
5. **Забезпечення фінансової стабільності в Україні в умовах посткризової економіки: аналітична доповідь** [Текст] / за ред. Я. В. Белінської. – К. : НІСД, 2011. – 38 с.
6. Официальный сайт комитета Верховной Рады Украины по вопросам бюджета [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://budget.rada.gov.ua/kombjudjet/control/uk/index>
7. **Молдован О. О.** Державні фінанси України: загрози посилюються [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.finsettings.com/statt/1895-derzhfiansi-ukrayini-zagrozi-posilyuyutsya.html>