

## ВПЛИВ ПОДАТКОВИХ ПІЛЬГ І ЛЕГАЛЬНИХ СХЕМ МІНІМІЗАЦІЇ ПОДАТКОВОГО НАВАНТАЖЕННЯ НА ФІСКАЛЬНУ СТІЙКІСТЬ БЮДЖЕТУ

**ГОЛИНСЬКИЙ Юрій Олегович**

*кандидат економічних наук, доцент,*

*доцент кафедри фінансового менеджменту*

*Львівського національного університету імені Івана Франка;*

*докторант ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М.І. Долишнього НАН України»;*

*ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-2724-5027>*

**Анотація.** У статті досліджується вплив податкових пільг та практик легальної мінімізації податкового навантаження на фінансову стійкість держави. Розглянуто теоретичні підходи до трактування податкових пільг як прихованої форми бюджетних видатків, а також узагальнено міжнародний досвід їх застосування у розвинених країнах і країнах, що розвиваються. Особливу увагу приділено проблематиці базисної ерозії та виведення прибутку (BEPS) як чиннику скорочення податкової бази та зростання фінансових ризиків. Проаналізовано специфіку українського контексту в умовах воєнного стану, обмеженого фінансового простору та високої залежності від зовнішнього фінансування. На основі міжнародних даних і національної практики обґрунтовано необхідність системного перегляду податкових пільг як складової політики фінансової консолідації та зміцнення макроекономічної стабільності України.

**Ключові слова:** податкові пільги, легальна мінімізація податків, BEPS, фінансова стійкість, бюджетні доходи, фінансова політика.

**Постановка проблеми.** Фінансова стійкість бюджету є однією з критичних макроекономічних умов, необхідних для забезпечення довгострокового економічного розвитку та макроекономічної стабільності будь-якої держави. Проте в умовах обмеженого фінансового простору, особливо в країнах з перехідною економікою, виникає парадокс: податкові пільги і легальні схеми мінімізації податкового навантаження одночасно залишаються як важливими інструментами державної економічної політики для стимулювання розвитку, так і суттєвим джерелом втрат бюджетних надходжень.

Для України цей виклик є особливо гостро актуальним. За даними міжнародних організацій, у результаті розвиненої практики базисної ерозії та виведення прибутку з-під оподаткування (Base Erosion and Profit Shifting – BEPS) Україна втратила орієнтовно 150 мільярдів доларів США з 1991 року через офшорні схеми, що становить приблизно третину річного бюджету країни. Глобальні втрати від BEPS коливаються в межах 100–240 мільярдів доларів США щорічно, що еквівалентно 4–10% світових надходжень податку на прибуток корпорацій. У країнах ОЕСД податкові пільги в середньому становлять 4,7% ВВП і 27,9% податкових надходжень, що виключно

високо для будь-якої економіки.

Україна перебуває в особливих умовах: тривала воєнна агресія Російської Федерації з лютого 2022 р. кардинально змінила фіскальний контекст. Дефіцит державного бюджету в 2023 р. сягнув 19,6% ВВП (без грантів від міжнародних партнерів – 26,1% ВВП), а державний борг зріс з 50% ВВП в 2021 р. до 82,3% ВВП у 2023 р. та, за прогнозами МВФ, досягне 104,3% ВВП у 2025 р. Такі показники засвідчують критичний дефіцит фіскального простору, що зумовлює необхідність зміцнення дохідної бази бюджету через боротьбу з мобілізацією внутрішніх ресурсів, у тому числі шляхом переоцінки податкових пільг та обмеження легальних схем мінімізації податкового навантаження.

Таким чином, дослідження впливу податкових пільг і легальних схем мінімізації податку на фіскальну стійкість бюджету не є суто теоретичним, а становить предмет критичної важливості для розробки обґрунтованої податкової політики та забезпечення макроекономічної стабільності України в контексті її військових потреб, постійних макроекономічних дисбалансів та намагання втримати довіру міжнародних інвесторів і кредиторів.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Питання податкових пільг та їх впливу на фіскальну стійкість отримало широке висвітлення в численних міжнародних дослідженнях, особливо з часу розробки ОЕСД проекту з Розмивання оподаткованої бази й виведення прибутку з-під оподаткування (BEPS Action Plan).

Німецький інститут розвитку та сталості (IDOS) і Рада з економічної політики (Council on Economic Policies) розробили першу в світі комплексну базу даних з податковими видатками, що охоплює 102 країни з 1990 р. за теперішній час. Дослідження Бенноски, фон Хальденванга та Шюлера показало, що податкові видатки (revenue foregone) в країнах ОЕСД становлять в середньому 4,7% ВВП і 27,9% податкових надходжень, причому:

— податкові пільги для домогосподарств в ОЕСД значно перевищують пільги для корпорацій (в середньому 2,9% ВВП проти 1,0% ВВП);

— існує позитивний тренд у податкових пільгах для корпорацій, насамперед через країни з ліберальною податковою конкуренцією (Нідерланди, Ірландія);

— контроль за податковими пільгами здійснюється непослідовно: деякі країни (Швейцарія, Японія) взагалі не звітують про податкові видатки, незважаючи на обов'язковість.

Проект ОЕСД/G20 BEPS (ініційований у 2013 р. за запитом країн G20) передбачав визначення 15 заходів для боротьби з агресивним податковим плануванням. За даними ОЕСД, практики BEPS коштують світовій економіці 100–240 мільярдів доларів США щорічно. Інструменти протидії включають:

— розробку правил трансфертного ціноутворення для нематеріальних активів, ризиків та капіталу;

— введення правил контрольованих іноземних компаній (CFC rules);

— обмеження відсоткових виключень та фінансових платежів;

— боротьбу зі шкідливою податковою конкуренцією та зловживанням договорів про уникнення подвійного оподаткування.

Світовий банк та ІМФ провели численні емпіричні дослідження про вплив податкових стимулів на прямі іноземні інвестиції (ПІІ) і економічне зростання. Так, Хасетт і Хаббард дослідили, що податкові ставки суттєво впливають на прямі іноземні інвестиції (ПІІ) в розвинених країнах, але цей вплив значно слабший у країнах, що розвиваються, де інвестиційний клімат залежить більш від інфраструктури,

макроекономічної стабільності та якості управління. Джеймс проаналізував, що податкові стимули в країнах з хорошим інвестиційним кліматом можуть бути в 8 разів більш ефективними для залучення ПІІ порівняно з країнами з гіршими умовами. Цільові стимули на основі вартості (investment tax credits, прискорена амортизація) перевершують по ефективності стимули на основі прибутку (податкові канікули, звільнення від податку на прибуток).

Нещодавнє дослідження Ейлер та Пітетте для OECD з використанням даних 38 країн OECD та G20 продемонструвало, що:

—податкові видатки мають тенденцію до зростання протягом часу в умовах кризи (зокрема під час COVID-19);

—ефективність багатьох податкових пільг низька через недостатній моніторинг та оцінювання;

—регулярне звітування про податкові видатки, транспарентні визначення та єдині міжнародні стандарти є критично важливими для складання обґрунтованої податкової політики.

Дослідження податкових пільг в Україні також залишаються актуальними і проводились за такими напрямками:

1. Інституційна база. Законодавство України передбачає певні форми податкових пільг: звільнення від оподаткування, вилучення з оподаткування елементів об'єкта, зменшення податкових ставок, та податкові кредити. Переважна більшість пільг встановлюється законами України та регулюються інструкціями Міністерства фінансів України.

2. Методологія. У вересні 2024 р. Міністерство фінансів України затвердило методологію проведення оцінювання податкових пільг, що відповідає міжнародним стандартам ДСТУ та рекомендаціям OECD. Це дозволило систематизувати вимірювання втрат бюджету від податкових видатків.

3. Емпіричні дослідження. Науковці розглядають специфіку податкових пільг для малих і середніх підприємств, питання справедливості розподілу пільг та ефективності структурних політик.

4. BEPS та реалізація міжнародних зобов'язань. Україна ратифікувала Багатосторонній документ про запровадження заходів, спрямованих на протидію розмиванню оподаткованої бази й виведення прибутку з-під оподаткування у лютому 2019 р. та прийняла зміни до Податкового кодексу України щодо впровадження Плану протидії BEPS. У грудні 2023 р. Україна прийняла Національну стратегію мобілізації доходів (2024–2030) та розробила Дорожню карту реалізації Плану BEPS на 2023–2025 рр.

Незважаючи на значну кількість міжнародних досліджень, деякі питання залишаються недостатньо вивченими:

—комплексна оцінка втрат бюджету від всіх категорій податкових пільг та їх динаміки впродовж останнього десятиліття;

—порівняльний аналіз ефективності податкових пільг в Україні відносно до країн Центральної та Східної Європи (Польща, Угорщина, Балтійські країни);

—дослідження взаємозв'язків між мобілізацією податків, борговою стійкістю та економічним зростанням в контексті війни;

—причинно-наслідковий аналіз впливу нових податкових заходів (2024–2025) на фіскальну стійкість та їх синергії з BEPS-дружніми реформами.

**Метою даної статті** є визначення концептуальної та аналітичної рамки взаємозв'язків між податковими пільгами, легальними схемами мінімізації податків та

фіскальною стійкістю бюджету, а також розробка обґрунтованих рекомендацій для покращення фіскальної стійкості бюджету через оптимізацію податкових пільг та запобігання легальним схемам мінімізації податків в умовах обмеженого фіскального простору та екстраординарних воєнних видатків.

**Виклад основних результатів.** Податкові пільги (tax expenditures) у сучасній фінансово-економічній літературі визначаються як втрати бюджетних доходів, що виникають унаслідок застосування спеціальних положень податкового законодавства, зокрема звільнень від оподаткування, знижених ставок, податкових відстрочок або податкових кредитів, які відхиляються від базової (нормативної) структури оподаткування. На відміну від прямих бюджетних видатків, податкові пільги є менш прозорими для суспільства, рідше стають предметом політичних дискусій та, як правило, не підлягають регулярному перегляду в межах бюджетного процесу. У результаті вони формують приховану форму державних видатків, що характеризується слабкою бюджетною дисципліною та обмеженим контролем.

Легальна мінімізація податкових зобов'язань (tax avoidance) охоплює використання платниками податків дозволених законом інструментів і схем для зменшення податкового навантаження шляхом використання прогалін або неузгодженостей податкового законодавства без прямого порушення правових норм. Особливою формою агресивного податкового планування є розмивання оподаткованої бази й виведення прибутку з-під оподаткування (Base Erosion and Profit Shifting, BEPS), за якої багатонаціональні корпорації штучно перерозподіляють прибутки до юрисдикцій із низьким або нульовим рівнем оподаткування, де фактична економічна діяльність є мінімальною або відсутньою.

Фіскальна стійкість у широкому розумінні трактується як здатність держави забезпечувати довгострокову збалансованість публічних фінансів за умов збереження соціально прийняттого рівня державних видатків і боргового навантаження. У підходах Міжнародного валютного фонду та Світового банку фіскальна стійкість аналізується через три ключові виміри: первинний баланс бюджету як індикатор поточної бюджетної позиції; динаміку державного боргу відносно валового внутрішнього продукту та його чутливість до макроекономічних шоків; а також доступ до фінансування і здатність держави залучати позикові ресурси на прийнятних умовах.

Міжнародна практика управління податковими пільгами свідчить про значні масштаби їх фіскального впливу. За даними Global Tax Expenditures Database, аналіз контрольної групи з 16 країн Організації економічного співробітництва та розвитку за період 1999–2020 років показує, що середні втрати доходів бюджету внаслідок податкових пільг становили близько 3,9 % ВВП. При цьому пільги для домогосподарств формували основну частку таких втрат і не демонстрували сталого довгострокового тренду, тоді як корпоративні податкові пільги мали слабо виражену тенденцію до зростання, значною мірою зумовлену практиками окремих країн, насамперед Нідерландів та Ірландії. Саме ці юрисдикції, завдяки режимам оподаткування нематеріальних активів, пільгам для досліджень і розробок та особливостям трансфертного ціноутворення, сформували основну частину позитивної динаміки корпоративних податкових пільг, що вказує на збереження податкової конкуренції навіть в умовах глобальних ініціатив ОЕСД.

Порівняльний аналіз розвинених країн і країн, що розвиваються, засвідчує принципові відмінності у цілях і результатах застосування податкових пільг. У країнах ОЕСД податкові пільги здебільшого інтегровані в систему соціальної політики та спрямовані на підтримку пенсійних заощаджень, іпотечного кредитування або сімей із

дітьми, що робить їх політично стійкими та менш мобільними. Натомість у країнах, що розвиваються, податкові стимули часто використовуються як інструмент залучення прямих іноземних інвестицій і підтримки пріоритетних галузей. Емпіричні дослідження свідчать, що за умов слабких інституцій і несприятливого інвестиційного клімату ефективність таких стимулів залишається обмеженою. Додатковою проблемою є низька якість обліку та оцінювання податкових пільг, що призводить до їх поступового накопичення та втрати бюджетного контролю.

Український контекст управління податковими пільгами сьогодні формується в умовах суттєвих макроекономічних і фіскальних обмежень. Період 2021–2025 років став для України трансформаційним, насамперед унаслідок повномасштабної війни, що спричинила різке скорочення економічної активності, зростання бюджетного дефіциту та боргового навантаження. Починаючи з 2022 року фіскальний простір зазнав критичного звуження, що суттєво обмежило можливості фінансування державних зобов'язань без залучення зовнішньої допомоги. У цьому контексті Міжнародний валютний фонд у межах шостого перегляду програми розширеного фінансування наголосив, що фіскальна консолідація має ґрунтуватися передусім на мобілізації доходів, оскільки видатки залишаються жорстко фіксованими через потреби оборони та соціального захисту.

Система податкових пільг в Україні є фрагментованою та охоплює широкий спектр податків і цільових напрямів. Вона включає пільги з податку на прибуток підприємств, податку на доходи фізичних осіб, податку на додану вартість, акцизного податку та місцевих податків, а також різні форми звільнень, зменшення податкової бази, зниження ставок і відстрочення платежів. Попри затвердження у 2024 році методології оцінювання податкових пільг, повноцінна кількісна оцінка їх фіскального ефекту все ще залишається обмеженою. Орієнтовні оцінки свідчать, що втрати доходів бюджету від податкових пільг становлять близько 1,5–2,5 % його дохідної частини, що є суттєвим показником в умовах воєнного часу.

Україна також здійснила низку кроків у напрямі протидії BEPS та агресивному податковому плануванню, зокрема шляхом ратифікації Багатосторонньої конвенції, запровадження правил контрольованих іноземних компаній і трансфертного ціноутворення, а також ухвалення національної стратегії мобілізації доходів. Водночас реалізація цих заходів стикається з істотними обмеженнями, серед яких недостатня адміністративна спроможність податкових органів, повільний розвиток міжнародного обміну інформацією та дефіцит ресурсів унаслідок війни.

Нові податкові рішення, ухвалені у 2024–2025 роках, спрямовані на розширення дохідної бази бюджету та узгоджені з цілями макрофінансової стабілізації, визначеними у співпраці з МВФ. Вони мають забезпечити суттєве зростання доходів бюджету та створити передумови для досягнення первинного профіциту в післявоєнний період.

Загалом взаємозв'язок між податковими пільгами та фіскальною стійкістю реалізується через кілька ключових механізмів. Податкові пільги безпосередньо зменшують дохідну базу бюджету, можуть впливати на економічне зростання залежно від якості інституційного середовища, формують розподільчі ефекти та впливають на податкову дисципліну, а також відображають загальний рівень інституційної спроможності держави. Для України скорочення необґрунтованих податкових пільг і посилення контролю за BEPS-практиками є важливими передумовами відновлення фіскальної стійкості в середньо- та довгостроковій перспективі.

## **Висновки.**

Проведене дослідження підтверджує, що податкові пільги та практики легальної мінімізації податкового навантаження є одним із ключових, але водночас найменш прозорих чинників, що впливають на фіскальну стійкість держави. Міжнародний досвід свідчить, що за відсутності системного обліку, регулярного перегляду та чітких критеріїв ефективності податкові пільги схильні до інституційного «дрейфу», поступово трансформуючись із інструменту економічної або соціальної політики на джерело хронічних бюджетних втрат. Навіть у країнах з розвиненими інститутами управління податкові видатки залишаються суттєвими за масштабами, а їх зростання на корпоративному рівні дедалі частіше пов'язується з податковою конкуренцією між юрисдикціями.

Для України проблема податкових пільг і агресивного податкового планування набуває особливої гостроти в умовах воєнного часу та різкого звуження фіскального простору. Високі дефіцити бюджету, зростання державного боргу та залежність від зовнішнього фінансування істотно підвищують ціну будь-яких необґрунтованих втрат доходів. За таких обставин збереження широкого переліку податкових пільг без належного аналізу їх результативності створює додаткові ризики для макрофінансової стабільності та ускладнює досягнення цілей фіскальної консолідації, узгоджених із міжнародними партнерами.

Результати аналізу також засвідчують, що прогрес України у впровадженні міжнародних стандартів протидії BEPS є помітним, але поки що нерівномірним. Нормативні зміни, зокрема запровадження правил контрольованих іноземних компаній, трансфертного ціноутворення та приєднання до багатосторонніх інструментів, створили необхідну правову основу для обмеження агресивного податкового планування. Водночас ефективність цих заходів значною мірою стримується обмеженою адміністративною спроможністю, дефіцитом аналітичних ресурсів та повільним розвитком міжнародного обміну податковою інформацією. Це означає, що реальний фіскальний ефект від боротьби з BEPS у короткостроковій перспективі залишається нижчим за потенційно можливий.

У цьому контексті ключовим висновком є те, що підвищення фіскальної стійкості України неможливе без системного перегляду підходів до управління податковими пільгами. Йдеться не про механічне скорочення всіх пільг, а про перехід до моделі, за якої кожна податкова преференція розглядається як форма бюджетних видатків із чітко визначеною метою, часовими обмеженнями та вимірюваними результатами. Такий підхід дозволяє поєднати завдання мобілізації доходів із потребами соціальної політики, відновлення економіки та поступової адаптації до стандартів Європейського Союзу.

Загалом, податкові пільги та легальні схеми мінімізації податкового навантаження слід розглядати не лише як технічний елемент податкової системи, а як важливий індикатор якості фіскального управління та інституційної спроможності держави. Для України в середньо- та довгостроковій перспективі успішне реформування цієї сфери може стати одним із чинників відновлення довіри платників податків, зміцнення бюджетної дисципліни та забезпечення стійкої макрофінансової траєкторії в післявоєнний період.

#### *Список використаної літератури:*

1. Aliu F., Redonda A., von Haldenwang C. Global Tax Expenditures Database (GTED) Progress Report 2022. 2022.

2. Bezoska M., von Haldenwang C., Schüler R. M. Tax expenditures in OECD countries: Findings from the Global Tax Expenditures Database (IDOS Discussion Paper 7/2023). Bonn: German Institute of Development and Sustainability (IDOS), 2023. doi: <https://doi.org/10.23661/idp7.2023>

3. Бюджетно-податкова політика у системі регулювання еконо-міки: монографія / І.Я. Чугунов, Т. В.Канєва, М. Д.Пасічний та ін.; за заг. ред. І.Я. Чугунова. К.: Глобус-Пресс, 2018. 354 с.

4. Chugunov I., Makohon V., Titarchuk M., Krykun T. The budget policy of Ukraine under martial law. *Public and Municipal Finance*. 2023, No 12(1), pp. 1–11.

5. Chugunov I., Makohon V., Titarchuk M., Savchenko N., Husarevych N., Adamenko I. Financial and budgetary provision of social protection of the population of Ukraine under the conditions of the state of martial. *Financial and credit activity: problems of theory and practice*, 2024, No 4(57). PP. 446–456.

6. European Commission. Tax Expenditures in the EU: Recent Trends and New Policy Directions (Economic Brief No. 212). 2023. URL: <https://economy-finance.ec.europa.eu>.

7. European Court of Auditors. Combatting harmful tax regimes and corporate tax avoidance (Special Report No. 2024/27). Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2024.

8. Hanina K., Rakic D. IMF Lending to Ukraine: State of Play and the Road Ahead. *Economic Governance and EMU Scrutiny Unit*, European Parliament (PE 760.264), 2024.

9. International Monetary Fund. Managing Tax Incentives in Developing Countries (IMF Departmental Paper FAD/24/007). Washington: IMF, 2024.

10. International Monetary Fund. Ukraine: Sixth Review Under the Extended Arrangement Under the Extended Fund Facility (IMF Country Report No. 24/366). Washington: IMF, 2024.

11. James S. Tax incentives and investment: Evidence from developing economies. Washington: The World Bank Group, 2009.

12. Krasovskyi V. I. BEPS plan as a key mechanism of combating tax base erosion and profit shifting. *Journal of Tax Research and Policy*. 2024. Vol. 7(1). P. 45–67.

13. Ministry of Finance of Ukraine. Методологія проведення оцінювання податкових пільг. Київ: Міністерство фінансів України, 2024.

14. National Bank of Ukraine. Грошово-кредитна політика та макроекономічні прогнози. Київ: Національний банк України, 2024.

15. OECD. OECD/G20 Base Erosion and Profit Shifting Project – Measuring and Monitoring BEPS, Action 11: 2015 Final Report. Paris: OECD Publishing, 2015.

16. OECD. Corporate loss utilisation through aggressive tax planning. *OECD Tax Policy Studies*. No. 27. Paris: OECD Publishing, 2020.

17. OECD. Quality Budget Institutions (OECD Public Governance Reviews). Paris: OECD Publishing, 2024.

18. Razinkova O. O. Assessment of Ukraine's external debt burden under geopolitical instability. *Problems of Modern Economics*. 2023. No. 2. P. 102–115.

19. Рахункова палата України. Аналіз виконання державного бюджету України на 2025 рік за перше півріччя. Київ: Рахункова палата України, 2024.

20. Strilets V. Y. Impact of Covid-19 on the budget security of the national economy: A forecast for Ukraine. *Problems of the Modern Economics*. 2020. No. 1. P. 72–88.

21. UNCTAD. Tax Incentives: Protecting the tax base. UNCTAD Policy Paper. New York; Geneva: UNCTAD, 2015.

22. World Bank. Incentives and Investments: Evidence and Policy Implications. Policy Research Working Paper 5196. Washington: The World Bank, 2009.

23. Zhuravka, Fedir & Chorna, Svitlana & Petrushenko, Yuriy & Alwasiak, Stanislaw & Kubakh, Tetiana & Mordan, Yevgeniya & Soss, John. (2024). Financial security of Ukraine under martial law: Impact of macroeconomic determinants. Public and Municipal Finance. 13. 1-13. 10.21511/pmf.13(2).2024.01.

Дата надходження статті: 15.10.2025

Дата прийняття статті: 27.10.2025

Дата публікації статті: 25.12.2025