

УДК 34.07

**Тимошенко А. О.**, кандидат економічних наук, доцент кафедри фінансів, обліку та оподаткування ПВНЗ «Європейський університет», м. Київ, Україна

### **СТРАТЕГІЧНІ НАПРЯМИ РЕФОРМУВАННЯ ФІСКАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ**

*В статті визначено сучасний напрям трансформації української фіскальної політики. Здійснено аналіз податкових надходжень до Державного бюджету і видатків з нього. Окреслено негативні тенденції в процесі реалізації фіскальної політики. Запропоновано механізм реалізації фіскальної політики. Визначено основні стратегічні напрями реформування фіскальної політики.*

*Обґрунтовано, що для досягнення ефективної фіскальної політики на макрорівні необхідно створити умови для оптимального наповнення Державного бюджету та стримування інфляційних процесів, на мезорівні – забезпечити виконання завдань, що сприятимуть економічному зростанню у регіонах і на мікрорівні – окреслення і впровадження заходів з активізації розвитку бізнес структур через покращення інвестиційного клімату тощо.*

*Аргументовано, що з цією метою нагальним є розробка і впровадження стратегії ефективної фіскальної політики України, яка повинна включати наступні smart-напрямки у сфері податково-бюджетної політики: удосконалення комбінацій з об'єднання податкової і бюджетної сфер в частині регулювання, планування, менеджменту з направленістю на досягнення максимальних результатів підвищення добробуту населення; визначення дієвих комунікаційних ланцюгів між бізнес осередками і державною фіскальною службою при здійсненні податкового адміністрування, формування системи об'єктивного податкового контролю.*

**Ключові слова:** *фіскальна політика, податкові надходження, видатки бюджету, податкова сфера, бюджетна сфера, бюджетно-податкові відносини.*

**Тимошенко А. А.**, кандидат экономических наук, доцент кафедры финансов, учета и налогообложения ЧВУЗ «Европейский университет», г. Киев, Украина

### **СТРАТЕГИЧЕСКИЕ НАПРАВЛЕНИЯ РЕФОРМИРОВАНИЯ ФИСКАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ УКРАИНЫ**

*В статье определено современное направление трансформации украинского фискальной политики. Осуществлен анализ налоговых поступлений в Государственный бюджет и расходов из него. Определены негативные тенденции в процессе реализации фискальной политики. Предложен механизм реализации фискальной политики. Определены основные стратегические направления реформирования фискальной политики. Обосновано, что для достижения эффективной фискальной политики на макроуровне необходимо создать условия для оптимального наполнения государственного бюджета и сдерживания инфляционных процессов на мезоуровне - обеспечить выполнение задач, способствующих экономическому росту в регионах и на микроуровне - определение и внедрение мер по активизации развития бизнес структур через улучшение инвестиционного климата и тому подобное. Аргументировано, что с этой целью актуальным является разработка и внедрение стратегии эффективной фискальной политики Украины, которая должна включать следующие smart-направления в сфере налогово-бюджетной политики: совершенствование комбинаций по объединению налоговой и*

бюджетной сфер в части регулювання, планування, менеджмента с направленностью на достижение максимальных результатов повышения благосостояния населения; определение действенных коммуникационных цепей между бизнес центрами и государственной фискальной службой при осуществлении налогового администрирования, формирование системы объективного налогового контроля.

**Ключевые слова:** фискальная политика, налоговые поступления, расходы бюджета, налоговая сфера, бюджетная сфера, бюджетно-налоговые отношения.

**Tymoshenko A.**, Candidate of Economic Sciences, Associate Professor of the Department of Finance, Accounting and Taxation, European University, Kyiv, Ukraine

### **STRATEGIC DIRECTIONS FOR REFORMING FISCAL POLICY OF UKRAINE**

*The article is about the current direction of the transformation of the Ukrainian fiscal policy. The analysis of tax revenues to the State Budget and expenditures from it was carried out. Negative trends in the implementation of fiscal policy have been identified. A mechanism for implementing the fiscal policy is proposed. The main strategic directions of reforming fiscal policy have been identified. It is substantiated that in order to achieve an effective fiscal policy at the macro level it is necessary to create conditions for optimal filling of the state budget and contain inflationary processes. At the meso level it is necessary to ensure the fulfillment of tasks that promote economic growth in the regions and at the micro level– to identify and implement measures to enhance the development of business structures through improvement of the investment climate. It is argued that for this purpose it is important to develop and implement an effective fiscal policy of Ukraine strategy that should include the following smart directions in the field of fiscal policy: improving the combination of fiscal and budgetary spheres in regulation, planning, management with the goal of achieving the maximum results of increasing the welfare of the population; determination of effective communication chains between business centers and the state fiscal service in the course of tax administration, the formation of an objective tax control system.*

*It is pointed that the implementation of the fiscal mechanism combines the fiscal and budgetary mechanisms and includes the mobilization of financial resources from tax payments, as well as their distribution and effective use.*

*It is noted that the instruments of the fiscal mechanism are means for influencing the formation of the optimal amount of financial resources for their further use, in turn, each instrument within the fiscal mechanism has its own functional load. So, expanding the functional boundaries of one tool at the expense of the other negatively affects the functioning fiscal mechanism as a whole. It is proved that in order to achieve the effect, the implementation of instruments within the fiscal mechanism must be mutually agreed.*

**Keywords:** fiscal policy, tax revenues, budget expenditures, tax sphere, budget sphere, fiscal relations.

**JEL Classification:** H 32; H 39; O 23.

**Постановка проблеми.** Трансформаційні перетворення, які відбуваються в економіці України, що обумовлені наслідками глобальної фінансової кризи та дефіцитом фінансових ресурсів потребують обґрунтування та реалізацію заходів щодо

збільшення дохідної частини державного бюджету за рахунок піднесення ролі фіскальної політики і стимулювання реального сектору економіки. Враховуючи ці обставини актуальним є гнучкість фіскальної політики до зовнішніх чинників та можливість

влади адаптувати її до реалій сьогодення. Ступінь вирішеності окресленої проблеми залежатиме від можливостей фіскальної політики забезпечити зростання дохідної бази бюджету та впровадження ефективного механізму розподілу та використання видатків.

#### **Аналіз останніх досліджень і публікацій.**

Значний внесок в дослідження проблем фіскальної політики України здійснили такі вітчизняні вчені-економісти: В. Андрущенко, З. Варналій, А. Крисоватий, М. Кучерявенко, І. Лютий, В. Мельник, О. Музиченко, А. Мярковський, Ц. Огня, В. Опарін, К. Павлюк, Ю. Пасічник, Н. Прокопенко, В. Суторміна, В. Федосов, І. Чугунов, І. Чуркіна, Н. Танклевська, В. Тропіна, С. Юрій та інші. Слід зазначити, що у своїх працях вчені акцентують увагу на тому, що фіскальна політика виступає індикатором державного регулювання економіки через маніпулювання доходами і видатками державного бюджету.

Враховуючи значний доробок вчених в дослідженні проблем фіскальної політики, низка питань щодо реформування фіскальної політики в сучасних умовах залишаються актуальними і вимагають подальших досліджень і напрацювань.

#### **Формулювання цілей дослідження.**

Метою статті є дослідження теоретичних і практичних аспектів формування і реалізації фіскальної політики в сучасних умовах та розробка стратегічних напрямів реформування фіскальної політики задля підвищення її ефективності.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** На сьогоднішній день дискусійним залишається питання щодо сутності самого визначення дефініції «фіскальна політика». Дану дефініцію розглядають з точки зору двох підходів – широкого та вузького. Згідно першого підходу, під фіскальною політикою розуміють – комплекс заходів, за допомогою яких держава впливає на економіку через структуру джерел державних доходів і напрямів державних видатків шляхом зміни

виду і ставок податків, зборів, відрахувань та інших обов'язкових внесків до бюджету, державні позабюджетні фонди, а також шляхом визначення розмірів і встановлення складу обов'язкових державних видатків, що включають утримання, виплати, дотації, трансферти і субсидії, формування цільових програм на всіх рівнях державного управління, спрямованих на підвищення ефективності економіки і стимулювання економічного зростання» [1, с. 8]. Такого підходу дотримуються і інші вчені-економісти С. М. Соломенко, І. А. Карпунна, Н. Л. Зайцев, А. В. Бондарь, М. Хортон, К. Р. Макконелл, І. Л. Калініна і ін. [1-7].

За такого підходу, фіскальна політика включає в себе політику державних доходів і політику державних видатків. Завданням першої, на сьогоднішній день, є регулювання податкових і неподаткових надходжень, які акумулюються у вигляді бюджетних і позабюджетних доходів, а другої – визначення обсягів і напрямів державних витрат та регулювання міжбюджетних відносин.

За вузького трактування фіскальної політики її ототожнюють з податковою політикою [8-12], а окремі – з терміном бюджетна політика [13-14].

Потрібно врахувати ще й той факт, що податки займають лівову частку в структурі доходів державного бюджету, але крім цієї статті доходів є ще і інші. Так, на думку Д. М. Носікова, структурні елементи фіскальної політики доцільно розглядати за статтями доходів Державного бюджету, а саме: а) політика щодо податкових надходжень до бюджету (податкова політика); б) політика щодо неподаткових надходжень до бюджету; в) політика щодо доходів бюджету від операцій з капіталом; г) політика щодо коштів, що надходять до бюджету від зарубіжних країн і міжнародних організацій (політика зовнішніх запозичень); д) політика щодо цільових фондів; е) політика щодо офіційних (міжбюджетних) трансфертів (трансфертна політика) [15, с. 181].

Ми дотримуємося дещо ширшого підходу у розумінні поняття «фіскальна політика». Це частина економічної політики держави, основною метою якої є стимулювання економічного зростання через оптимальне наповнення Державного бюджету та стримування інфляційних процесів, забезпечення умов для розвитку економіки, стимулювання розвитку підприємництва та виробничого потенціалу, яка окрім політики

доходів вона має включати і політику державних витрат, а саме впровадження дієвого механізму розподілу і використання видатків та регулювання міжбюджетних трансфертів.

Враховуючи усе вище сказане вважаємо за необхідне проаналізувати новітній етап трансформації фіскальної політики з 2010 р. і по сьогоднішній час (табл.1).

Таблиця 1 Новітній етап трансформації фіскальної політики

<b>Податкова політика</b>	
Прийняття Податкового кодексу [16]	Вніс суттєві зміни у вітчизняну систему оподаткування. Спостерігалися позитивні тенденції макроекономічних показників, стабілізація грошової, валютної системи, зменшення дисбалансу між дохідною і видатковою частинами бюджету, підвищення заходів податкового контролю.
24 грудня 2012 року створене Міністерство доходів і зборів України (далі – Міндоходів) шляхом об'єднання Державної податкової служби України та Державної митної служби України [17]	Протягом свого існування Міндоходів України було головним органом у системі центральних органів виконавчої влади з питань: – забезпечення формування єдиної державної податкової, державної митної політики в частині адміністрування податків і зборів, митних платежів та реалізації єдиної державної податкової, державної митної політики; – забезпечення формування та реалізації державної політики з адміністрування єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування (далі – єдиний внесок); – забезпечення формування та реалізації державної політики у сфері боротьби з правопорушеннями при застосуванні податкового та митного законодавства, а також законодавства з питань сплати єдиного внеску. 1 березня 2014 року Міндоходів було ліквідоване рішенням Кабінету Міністрів, відновлено Державну податкову і Державну митну служби, які підпорядковуються Міністерству фінансів [18]
21 травня 2014 року була створена Державна фіскальна служба (далі – ДФС) [19]	ДФС реалізує: – державну податкову політику; – державну політику у сфері державної митної справи; – державну політику з адміністрування єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування; – державну політику у сфері боротьби з правопорушеннями під час застосування податкового, митного законодавства, а також законодавства з питань сплати єдиного внеску.
Прийняття Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020» [20]	Побудова податкової системи, яка є простою, економічно справедливою, з мінімальними затратами часу на розрахунок і сплату податків, створює необхідні умови для сталого розвитку національної економіки, забезпечує достатнє наповнення Державного бюджету України і місцевих бюджетів. Перспективні напрями удосконалення податкової політики пропонуються розглянути через її складові механізми: 1. Податкове регулювання. 2. Податкове адміністрування. 3. Податковий контроль. 4. Податковий менеджмент та інституційні зміни ДФС.
Закон України «Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо покращення інвестиційного клімату в Україні» від 21.12.2016 р. № 1797-19 [21]	Передбачається: – ліквідація податкової міліції та створення нового органу – Фінансової поліції, діяльність якого регламентуватиметься окремим Законом; – адміністрування всіх баз даних Мінфіном або держпідприємством при Мінфіні; – запровадження повноцінного електронного кабінету платника податків;

	<ul style="list-style-type: none"> <li>– ведення відкритого реєстру заяв про розстрочення та відстрочення грошових зобов'язань або податкового боргу на сайті ДФС;</li> <li>– розробка і внесення до Верховної Ради до 01.07.2017 р. проекту законів щодо запровадження єдиного рахунка для сплати податків і зборів і щодо запровадження податку на виведений капітал та інші заходи щодо покращення адміністрування та механізму сплати податків.</li> </ul>
Прийняття нової редакції Бюджетного кодексу України [22]	Прийняття Бюджетного кодексу України, його практична імплементація та удосконалення відповідних норм згідно з вимогами та викликами трансформаційних перетворень та ухвалення нового Бюджетного кодексу 2010 р.
Програма економічних реформ на 2010-2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» [23]	Удосконалення управління державними фінансами, посилення фінансової та бюджетної дисципліни та оптимізація державного боргу, реформа міжбюджетних відносин
Угода про асоціацію між Україною та Європейським Союзом [24]	Передбачає реформування бюджетної системи в рамках євроінтеграції Політичну частину угоди було підписано 21 березня 2014 року, економічну частину – 27 червня 2014 року
2015 рік – перший етап бюджетної децентралізації	<p>Прийнято зміни до Бюджетного та Податкового кодексів України щодо передачі органам місцевого самоврядування додаткових бюджетних повноважень і закріплення стабільних джерел доходів для їх реалізації.</p> <p>Відбулося:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– зростання доходів місцевих бюджетів;</li> <li>– зміна структури видатків місцевих бюджетів;</li> <li>– удосконалено механізм міжбюджетних відносин;</li> <li>– налагоджено механізм надання цільових субвенцій з держбюджету;</li> <li>– удосконалено механізм здійснення фінансових запозичень;</li> <li>– збільшення інвестиційних ресурсів місцевих бюджетів тощо.</li> </ul>
2016 рік – другий етап бюджетної децентралізації	<ul style="list-style-type: none"> <li>– зміцнення фінансового забезпечення місцевого самоврядування;</li> <li>– підвищення ефективності місцевих податків і зборів;</li> <li>– забезпечення ефективності міжбюджетних відносин;</li> <li>– забезпечення ефективності управління бюджетними коштами тощо.</li> </ul>

*Джерело: узагальнено автором*

Вважаємо за необхідне проаналізувати основні показники виконання Державного бюджету протягом 2008-2016 рр. (рис.1). За аналізований період державний бюджет виконано з дефіцитом. Порівняно з 2008 роком в 2009 році розмір дефіциту державного бюджету збільшився на 23,0 млрд грн, або в 2,8 раза.

Низький рівень дефіциту державного бюджету порівняно з установленим його граничним розміром пояснюється, в основному, невиконанням плану надходжень від приватизації, а також накопиченням залишків коштів, які планувалося використати в поточному періоді.

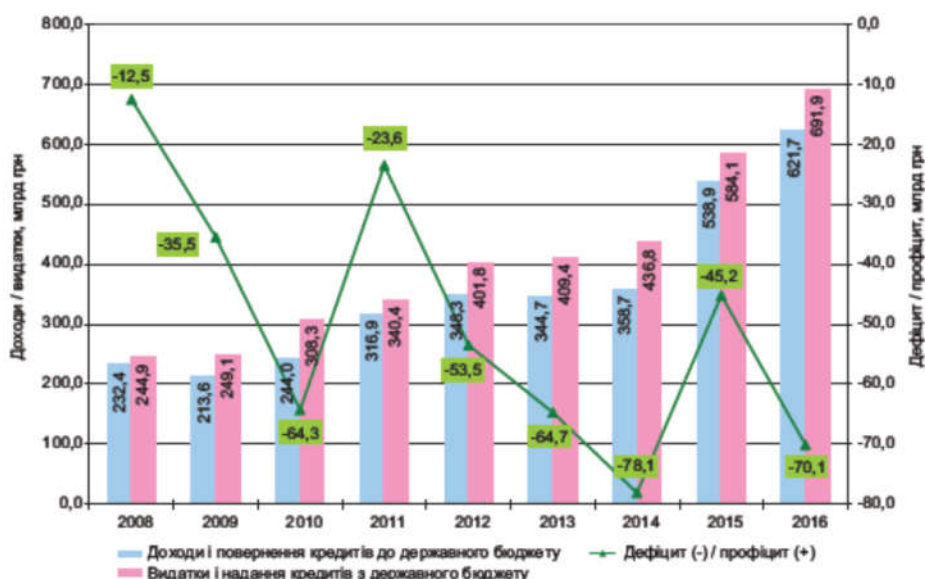


Рисунок 1 – Основні показники виконання Державного бюджету України за 2008-2016 роки

Джерело: [25, с. 42]

Дефіцит державного бюджету на 01.01.2011 р. склав 64,3 млрд грн, що перевищує граничний розмір, установлений законом про Державний бюджет України на 2010 рік, на 18,8 %. Таке перевищення пояснюється, в основному, випуском облігацій внутрішньої державної позики (далі- ОВДП) на суму 16,4 млрд грн для відшкодування податку на додану вартість понад обсяги, встановлені законом про державний бюджет. Дефіцит державного бюджету у відсотках до ВВП становив 5,9 %. Головним джерелом фінансування дефіциту державного бюджету в 2010 році були запозичення [26, с. 63]. В 2011 р. дефіцит державного бюджету склав 23,6 млрд грн, що становить 60,7 % встановленого граничного розміру. Порівняно з минулим роком дефіцит бюджету скоротився на 40,7 млрд грн, або у 2,6 р., а порівняно з 2009 р. – на 33,5 %. В 2012 р. державний бюджет виконано з дефіцитом, що становить 53,5 млрд грн, або на 37,9 % більше граничного розміру, визначеного Законом про Державний бюджет України на 2012 рік. Дефіцит значно зріс порівняно з попереднім роком – у 2,3 рази, або майже на 30,0 млрд грн. Збільшення дефіциту порівняно з попереднім роком відбулося, насамперед, через те, що вперше з 2007 р. на

його фінансування спрямовано залишки коштів. У той час як у 2009-2011 рр. відбувалось накопичення або збереження залишків [27, с.31]. В 2013 році державний бюджет виконано з дефіцитом, який становить 64,7 млрд грн, або 92,5 % граничного розміру, визначеного Законом про Державний бюджет України на 2013 рік. В 2014 р. державний бюджет виконано з дефіцитом, який становить 78,1 млрд грн, що становить 113,8 % граничного обсягу, встановленого законом про Державний бюджет України на 2014 р. та 88,1 % річного плану з урахуванням змін. Перевищення фактичного дефіциту над граничним обсягом, визначеним законом про державний бюджет, пов'язано з випуском облігацій внутрішньої державної позики (ОВДП) на суму більшу, ніж було затверджено законом у межах внутрішніх запозичень. Зазначені ОВДП були випущені для: спрямування коштів на субвенцію з державного бюджету місцевим бюджетам для компенсації різниці в тарифах (на суму 11,1 млрд грн); відшкодування податку на додану вартість платникам, у яких суми податку задекларовані до відшкодування до 1 січня 2014 року (на суму 6,9 млрд грн) [28, с.36]. В 2015 році державний бюджет виконано з

дефіцитом, який становить 45,2 млрд грн, що становить 59,5 % граничного обсягу, встановленого законом про Державний бюджет України на 2015 рік. Спостерігається скорочення дефіциту бюджету на 32,9 млрд грн, або в 1,7 рази порівняно з 2014 роком.

Обсяг дефіциту державного бюджету в 2016 році становив 70,1 млрд грн. Відбулося його зростання порівняно з попереднім роком на 24,9 млрд грн, або в 1,5 рази. Помірне збільшення бюджетного дефіциту в умовах відновлення економічного зростання вказує на позитивну величину фіскального імпульсу в 2016 р., що означає впровадження Урядом стимулюючої бюджетно-податкової

політики, яка зробила свій внесок у поживлення економічної діяльності.

Структура доходів державного бюджету відображено в табл. 2. За аналізований період в структурі доходів державного бюджету домінують податкові надходження (~80%), знизилася частка неподаткових надходжень, що пов'язано з відсутністю надходжень плати за видачу ліцензій на користування радіочастотним ресурсом та скороченням обсягу коштів, перерахованих НБУ до бюджету.

Частка інших статей у структурі доходів державного бюджету є незначною і за аналізований період їх динаміка кардинально не змінювалася.

**Таблиця 2 Структура доходів державного бюджету за 2011-2016 рр., %**

Доходи	Рік						Відхилення, в.п.
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2016/2011
Податкові надходження, з них:	83,9	79,7	77,8	79,0	77,0	82,3	-1,6
– податок на доходи фізичних осіб	2,0	2,0	2,2	3,6	8,5	9,8	7,8
– податок на прибуток підприємств	17,5	16,1	16,1	11,3	6,5	8,9	-8,6
– збори за спеціальне використання	0,6	0,7	4,1	5,3	8,8	7,2	6,6
– податок на додану вартість	41,7	40,3	38,0	39,2	33,6	37,0	-4,7
– акцизний податок	10,6	10,8	10,5	12,7	11,9	14,7	4,1
– податки на міжнародну торгівлю та зовнішні операції	3,8	3,8	3,9	3,5	7,6	3,3	-0,5
– рентна плата, збори на паливно-енергетичні ресурси	6,8	5,1	1,7	1,7	0,0	0,0	-6,8
– інші податкові надходження	0,9	0,9	1,3	1,7	0,1	1,4	0,5
Неподаткові надходження, у т. ч.:	15,6	19,8	21,6	19,2	22,6	16,9	1,3
– доходи від власності та підприємницької діяльності	5,5	9,3	9,9	8,0	13,4	8,4	2,9
– адміністративні збори та платежі, доходи від некомерційного та побічного продажу	0,8	1,6	1,5	1,5	2,8	1,3	0,5
– власні надходження бюджетних установ	7,4	7,2	8,6	6,2	5,0	5,6	-1,8
– інші неподаткові надходження	1,9	1,7	1,6	3,5	1,4	1,6	-0,3
Доходи від операцій з капіталом	0,2	0,4	0,1	0,2	0,0	0,0	-0,2
Цільові фонди	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0
Інші надходження	0,2	0,0	0,4	1,5	0,3	0,7	0,5

*Джерело: сформовано на базі [25; 27]*

Оскільки в структурі доходів Державного бюджету домінують податкові надходження, доцільним є аналіз складу і динаміки

податкових надходжень протягом 2011-2016 рр. (табл. 3).

Таблиця 3 Динаміка податкових надходжень до Державного бюджету України протягом 2011-2016 рр., млн грн

Стаття податкових надходжень	Рік						Відхилення, млн грн
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2016/2011
ПДВ	172 873	184 786	181 717	189 241	246 858	329 911	157 038
Податок на доходи фізичних осіб	6 159	7 026	7 565	12 646	45 062	59 810	53 651
Акцизний податок	33 011	37 186	35 309	44 941	63 111	90 122	57 111
Податок на прибуток підприємств	54 739	55 350	54 318	39 942	34 776	54 344	-395
Місцеві податки і збори	2 550	5 457	7 314	8 056	27 041	42 261	39 711
Плата за користування надрами	1 239	1 520	13 020	18 199	36 990	39 699	38 460
Ввізне мито	10 463	12 986	13 265	12 389	39 881	20 001	9 538
Відшкодування ПДВ	-42 779	-45 959	-53 448	-50 216	-68 405	-94 405	-51 626
Інше	25 900	21 820	11 030	13 038	11 146	4 396	-21 504
Всього	261 605	274 715	262 777	280 178	409 418	503 879	242 274

Джерело: сформовано автором на основі [29]

Як видно з табл. 3, загальна динаміка податкових надходжень мала таку тенденцію: в 2012 р. відбулося їх зростання на 5,01%, в 2013 р. – зниження на 4,35%, в 2014 р. зростання на 6,62%, в 2015 р. – на 46,13%, в 2016 р. – на 23,07%. Цього вдалося досягнути за рахунок щорічного зростання ПДВ, податку на доходи фізичних осіб, акцизного податку, місцевих податків і зборів, плати за користування надрами.

Податок на прибуток підприємств мав мінливу тенденцію. Так в 2012 р. його обсяг зріс на 1,12%. В 2013-2015 рр. його обсяг мав спадну тенденцію: в 2013 р. – знизився на 1,86%, в 2014 р. – на 26,47%, в 2015 р. – на 12,93%. В 2016 р. спостерігалось збільшення обсягів надходжень цього податку на 56,27%.

Обсяг ввізного мита за аналізований період змінювався так: в 2012-2013 рр. зростання на 24,11% та 2,15% відповідно, в 2014 р. спостерігалось зниження на 6,6%, в

2015 р. – зростання на 221,91%, в 2016 р. – знову зниження – на 49,85%.

Інші податкові надходження за аналізований період демонстрували спадну тенденцію, лише в 2014 р. спостерігалось зростання цієї статті податкових надходжень на 18,2%.

Незважаючи на щорічне зростання обсягу видатків Державного бюджету, слід відзначити, що по окремих статтях спостерігається зростання обсягу видатків, а саме: освіта, пенсійне забезпечення, соціальний захист, медицина, правоохоронні органи, збройні сили, управлінський апарат тощо, а по окремих – зниження: комунальне господарство, культура і спорт, сільське господарство, охорона довкілля, паливно-енергетичний комплекс тощо.

Аналіз складу і динаміки видатків Державного бюджету за функціональною класифікацією відображено в табл. 4.



Таблиця 4 Динаміка видатків Державного бюджету України за функціональною класифікацією протягом 2011-2016 рр., млн грн

Стаття видатків	Рік						Відхилення, млн грн
	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2016/2011
Освіта	27 233	30 243	30 943	28 678	30 186	34 825	7 592
Пенсії	58 317	64 494	83 234	75 814	94 812	142 586	84 269
Соціальний захист	5 223	10 760	5 314	4 744	8 889	9 379	4 156
Відсотки за запозиченнями	23 134	24 197	31 677	47 977	84 505	95 794	72 660
Медицина	10 224	11 358	12 879	10 581	11 450	12 456	2 232
Правоохоронні органи	32 415	36 470	39 191	44 619	54 643	71 671	39 256
Збройні сили	13 241	14 486	14 843	27 363	52 005	59 349	46 108
Чиновницький апарат	16 862	19 814	18 424	17 849	18 611	22 131	5 269
Транспорт	14 735	12 848	14 203	14 429	23 104	15 335	600
Інші галузі економіки	11 634	11 913	4 147	4 887	7 409	9 504	-2 130
Комунальне господарство	324	380	97	112	21	13	-311
Культура і спорт	3 830	5 488	5 112	4 872	6 619	4 959	1 129
Сільське господарство	7 487	7 365	7 561	5 759	4 733	4 373	-3 114
Охорона довкілля	3 008	4 135	4 595	2 597	4 053	4 772	1 764
Паливно-енергетичний комплекс	10 915	17 270	15 389	9 336	1 890	2 200	-8 715
Всього	238 584	271 222	287 608	299 617	402 931	489 348	250 764
Міжбюджетні трансферти	94 875	124 460	115 848	130 601	173 980	150 621	55 746

*Джерело: сформовано автором на основі [29]*

Незважаючи на те, що видатки соціального спрямування демонструють тенденцію до зростання, рівень бідності населення практично не змінився на сьогоднішній день: нема можливості їх нарощувати більшими темпами, оскільки їх витісняють видатки розвитку. Слід відзначити ряд негативних тенденцій в процесі реалізації фіскальної політики:

1. Економічний спад, що є наслідком гібридної війни на сході держави спричинив зменшення податкових надходжень.

2. Непрозорість податкового адміністрування (складна процедура електронного адміністрування ПДВ та затримка з повернення бюджетного

відшкодування, одностороннє розірвання фіскальною службою договорів про визнання електронних документів, порушення мораторію на податкові перевірки платників з обсягом доходу до 20 млн. грн., проведення податкових перевірок без відсутності на це підстав, неефективність процедури адміністративного оскарження тощо.

3. Низький рівень довіри до фіскальних органів.

4. Низький обсяг надходження єдиного соціального внеску, що покриває лише половину видатків Пенсійного фонду.

5. Агресивне податкове планування.

6. Нерівномірний розподіл доходів через інститути держави.

7. Висока ймовірність отримання результатів відмінних від поставлених.

8. Невідповідність доходів і видатків.

9. Неуніфікованість національної податкової системи з податковими системами держав-членів ЄС за складом, структурою і механізмом справляння основних податків.

10. Відсутність юридично закріплених критеріїв оцінювання ефективності діяльності держави у податковій [ 31, с.162-163] та у бюджетній сфері.

Позитивними сторонами реалізації фіскальної політики в Україні є:

1. Посилення ролі непрямого оподаткування – перенесення оподаткування на споживання, з метою збільшення доходів у розпорядженні платників податків.

2. Привабливі ставки оподаткування порівняно з країнами ЄС, що є важливою передумовою для залучення іноземних інвестицій та створення нових робочих місць.

3. Зниження податкового навантаження на фонд оплати праці.

4. Зниження ставок податків (ПДФО у 2004-2006 рр. з 15 до 13%; податку на прибуток підприємств з 25% у 2010 р. до 18% до тепер).

5. Надання податкових пільг різним галузям/регіонам, відмова від прогресивної системи ПДФО в 2004 р. та 2015 р.

6. Зміна механізму оподаткування прибутку підприємств, що дасть можливість за рахунок власного прибутку активізувати інвестиційно-інноваційну діяльність.

7. Збільшення акцизного оподаткування.

8. Бюджетна децентралізація: частка доходів місцевих бюджетів у структурі зведеного бюджету наразі зменшується (з 22,2 % в 2014 р. до 18,5 % у 2015р.). У минулому 2015 р. зменшення відбулося за рахунок випереджаючого зростання

загальнодержавних непрямих податків. Доходи місцевих бюджетів зростали більш повільно, в основному за рахунок розширення бази майнових податків та запровадження акцизу з роздрібного продажу на місцевому рівні, збільшення частки екологічного податку, але зменшилися за рахунок зростання частки вилучення ПДФО до державного бюджету.

9. Податкове адміністрування – через гармонізацію бухгалтерського та податкового обліку.

10. Посилення боротьби з митними порушеннями. На даний момент більшість митних декларацій оформлюється митницями Державної фіскальної служби України в електронній формі. Крім того, вдалось значно скоротити час митного оформлення товарів.

Пропонуємо механізм реалізації фіскальної політики (рис. 2).

Тобто реалізація фіскального механізму поєднує в собі податковий та бюджетний механізми і включає мобілізацію фінансових ресурсів від сплати податків, а також їх розподіл та ефективне використання.

Інструменти фіскального механізму є засобами впливу на формування оптимального обсягу фінансових ресурсів з метою їх подальшого використання.

Кожен інструмент в межах фіскального механізму має своє функціональне навантаження, тому розширення функціональних меж одного з інструментів за рахунок іншого негативно впливатиме на функціонування фіскального механізму в цілому. Тому, для досягнення нададитивного ефекту, реалізація інструментів в межах фіскального механізму має бути взаємоузгодженою.

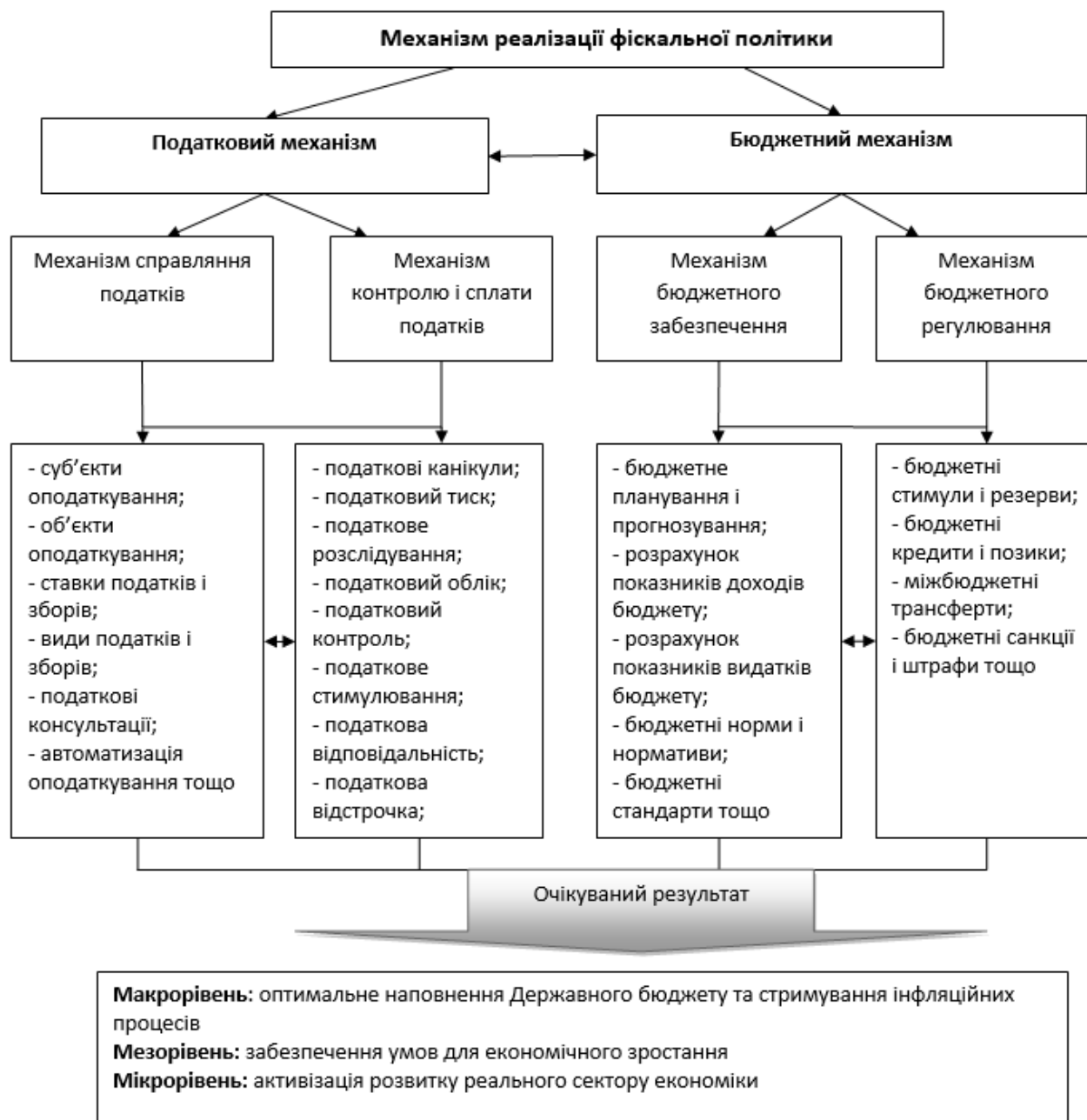


Рисунок 2 – Механізм реалізації фіскальної політики

Джерело: сформовано автором на основі проведених досліджень

Враховуючи усе вищесказане, вважаємо, що основними стратегічними напрямками реформування фіскальної політики на сьогоднішній день мають стати:

I. У сфері фіскальної політики:

а) податкове регулювання: забезпечити дієвість існуючих засобів податкового стимулювання економіки; знизити рівень податкового навантаження на фонд оплати праці; зниження ставок прямих податків, звільнення від оподаткування реінвестицій;

зміна існуючого механізму оподаткування підприємств, зміна чинної ставки податку до 15% (чинна 18%) [30]; зниження ставки ПДВ до 15% чинна (20%) [30]; розвиток механізму оподаткування доходів фізичних осіб, а саме змінити базову ставку ПДФО до 10% (чинна 15/20%) [30]; встановлення єдиної ставки ЄСВ на рівні 20% [30]; впровадження Програми для малого бізнесу, мікропідприємств «Сплата податків в розстрочку» на період 2016-2017 рр. (досвід країн ЄС) [30];

збільшення акцизного оподаткування сприяння подальшій бюджетній децентралізації; підтримка фіскальних заходів монетарними інструментами.

б) податкове адміністрування: спрощення податкових декларацій та звітності; електронізація спілкування платників податків з фіскальними органами; вдосконалення системи електронного адміністрування ПДВ; модернізація роботи митниць.

в) податковий контроль: вдосконалення ризик-орієнтованої системи податково-митного контролю; посилення боротьби з митними правопорушеннями та контрабандою; інтеграція митних та податкових баз даних в єдину базу.

г) податкове планування: розвиток середньострокового прогнозування і планування для дотримання принципів стабільності бюджетно-податкового законодавства; запровадження мораторію на зміни податкових ставок у частині бюджетоутворюючих податків та ЄСВ (за виключенням індексації акцизних, рентних та майнових податків).

д) податковий менеджмент: усунення дублювання функцій податкових органів; посилення відповідальності працівників ДФС; підвищення рівня матеріального стимулювання працівників ДФС; підвищення прозорості роботи органів ДФС.

II. У сфері бюджетної політики:

а) бюджетне регулювання: вдосконалення принципів формування бюджету; формування обмежень до необґрунтованого розширення видатків Державного бюджету; забезпечення пропорційного розподілу зобов'язань між державним та місцевими бюджетами та забезпечення їх ефективного виконання за рахунок підкріплення їх виконання фінансовим ресурсами; удосконалення системи бюджетного вирівнювання; подальше вдосконалення бюджетної децентралізації, що активізує органи місцевого самоврядування до розширення джерел наповнення дохідної частини місцевих бюджетів; забезпечення

прозорого розподілу міжбюджетних трансфертів між регіонами;

б) бюджетне планування: піднесення ролі середньострокового бюджетного прогнозування і планування; адекватне прогнозування доходів бюджету у відповідності до економічної ситуації; законодавча прив'язка середньострокового планування до бюджету; встановлення мораторію на використання урядом запозичень задля фінансування поточних видатків;

в) бюджетний менеджмент: оптимізація органів казначейства та вдосконалення казначейської системи обслуговування бюджетів; забезпечення контролю за цільовим використанням бюджетних коштів; забезпечення дієвості бюджетного моніторингу – встановлення взаємозв'язку у програмах між витраченими бюджетними коштами і плановими (очікуваними) результатами, що дасть змогу приймати обґрунтовані бюджетні рішення в умовах обмеженості фінансових ресурсів; виявлення «слабких місць» при реалізації бюджетних програм; виявлення бюджетних правопорушень та розробка рекомендацій щодо їх попередження тощо.

**Висновки.** Для досягнення ефективної фіскальної політики на макrorівні необхідно створити умови для оптимального наповнення Державного бюджету та стримування інфляційних процесів, на мезорівні – забезпечити виконання завдань, що сприятимуть економічному зростанню у регіонах і на мікрорівні – окреслення і впровадження заходів з активізації розвитку бізнес структур через покращення інвестиційного клімату тощо.

З цією метою нагальним є розробка і впровадження стратегії ефективної фіскальної політики України, яка повинна включати наступні smart-напрямки у сфері податково-бюджетної політики: удосконалення комбінацій з об'єднання податкової і бюджетної сфер в частині регулювання, планування, менеджменту з направленістю на досягнення максимальних

результатів підвищення добробуту службою при здійсненні податкового населення; визначення дієвих адміністрування, формування системи комунікаційних ланцюгів між бізнес об'єктивного податкового контролю. осередками і державною фіскальною

#### Література:

1. Калинина И. Л. Формирование и реализация эффективной фискальной политики, стимулирующей экономический рост [Текст] : дис. ... канд. экон. наук : 08.00.05 / Калинина Ирина Львовна. – М., 2005. – 197 с.
2. Соломенко С. М. Бюджет повної зайнятості та фіскальна політика / С. М. Соломенко // Фінанси України. – 2008. – № 4. – С. 3–12.
3. Карпуньо И. А. Влияние фискальной политики на социально-экономическое развитие Украины / И. А. Карпуньо, Т. В. Зорина // Економічний форум. – 2014. – № 1. – С. 190–196.
4. Зайцев Н. Л. Краткий словарь экономиста / Н. Л. Зайцев. – М. : Инфра-М, 2007. – 224 с.
5. Бондарь А. В. Макроэкономика : учеб. пособие / А. В. Бондарь [и др.]. – Мн. : БГЭУ, 2007. – 415 с.
6. Horton, M. What Is Fiscal Policy? / M. Horton, A. El-Ganainy // Finance & Development. – 2009. – June. – P. 52–53.
7. Макконнелл К. Р. Экономикс: принципы, проблемы и политика / К. Р. Макконнелл, С. Л. Брю ; пер. с 14-го англ. изд. – М. : Инфра-М, 2003. – 972 с.
8. Глухов Е. В. Теоретические аспекты содержания и сущности фискальной политики государства / Е. В. Глухов // Гуманит. И социал. науки. – 2013. – № 1. – С. 19–35.
9. Гусев А. Б. Влияние фискальных инструментов на экономический рост: методы макроанализа : дис. ... канд. экон. наук : 08.00.05; 08.00.13 / Гусев Александр Борисович. – М., 2003. – 160 с.
10. Захарьин П. А. Фискальная социология: взгляд на налоговую политику государства / П. А. Захарьин // Теория и практика обществ. развития. – 2012. – № 10. – С. 52–55.
11. Ковальчук І. В. Особливості фіскальної політики на українських землях за часів Російської імперії / І. В. Ковальчук // Порівн.-аналіт. право. – 2013. – № 3–2. – С. 27–30.
12. Гай-Нижник П. П. Податкова політика Центральної Ради, урядів УНР, Української Держави, УСРР (1917–1930 рр.) [Текст] / П. П. Гай-Нижник. – К. : Цифра-друк, 2006. – 303 с.
13. Хейне П. Экономический образ мышления : пер. с англ. / П. Хейне. – М. : Catallaxy, 1991. – 702 с.
14. Соболева О. П. Макроекономіка : навч. посіб. / О. П. Соболева. – Х. : ХІБС УБС НБУ, 2013. – 158 с.
15. Носіков Д. М. Фіскальна політика держави: теоретико-правовий аспект / М. Носіков // Державне будівництво та місцеве самоврядування. – 2016. – Випуск 31. – С. 178–192.
16. Податковий Кодекс України : закон України від 2 грудня 2010 р. № 2755-VI [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2755-17>.
17. Про Міністерство доходів і зборів : указ Президента України від 18.03.2013 р. № 141/2013 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/141/2013>.
18. Про ліквідацію Міністерства доходів і зборів : постанова Кабінету Міністрів від 01.03.2014 р. № 67 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=247085827>.
19. Про утворення державної фіскальної служби : постанова Кабінету Міністрів від 21.05.2014 р. № 160 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/160-2014-%D0%BF>.
20. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» : указ Президента України за станом на 12.01.2015 р. №5/2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>
21. Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо покращення інвестиційного клімату в Україні : закон України за станом на 21.12.2016 р. № 1797-19 [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1797-19/page>
22. Бюджетний кодекс України : закон України від 08.07.2010 р. № 2456-VI [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/go/2456-17>.
23. Програма економічних реформ на 2010 – 2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» : указ Президента України від 12.03.2013 р. №128/2013 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/128/2013#n22>
24. Угода про асоціацію між Україною та Європейським Союзом [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://mfa.gov.ua/ua/about-ukraine/european-integration/ua-eu-association>
25. Бюджетний моніторинг : аналіз виконання бюджету за 2016 рік / [Зубенко В. В., Самчинська І. В., Рудик А. Ю. та ін.]; ІБСЕД, Проект «Зміцнення місцевої фінансової ініціативи (ЗМФІ-II) впровадження», USAID. – К., 2017. – 92 с.

26. Бюджетний моніторинг : аналіз виконання бюджету за 2010 рік / [Щербина І. Ф., Рудик А. Ю., Зубенко В. В. та ін.]; ІБСЕД, Проект «Зміцнення місцевої фінансової ініціативи», USAID. – К., 2011. – 142 с.
27. Бюджетний моніторинг : аналіз виконання бюджету за 2012 рік / [Зубенко В. В., Самчинська І. В., Рудик А. Ю. та ін.]; ІБСЕД, Проект «Зміцнення місцевої фінансової ініціативи (ЗМФІ-II) впровадження», USAID. – К., 2013. – 73 с.
28. Бюджетний моніторинг : аналіз виконання бюджету за 2014 рік / [Зубенко В. В., Самчинська І. В., Рудик А. Ю. та ін.]; ІБСЕД, Проект «Зміцнення місцевої фінансової ініціативи (ЗМФІ-II) впровадження», USAID. – К., 2015. – 77 с.
29. Доходи бюджету України – ціна держави. – Режим доступу: <http://www.cost.ua/budget/revenue/#1>.
30. Податкова реформа 2016 – фіскальна лібералізація [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://goo.gl/dzj3Gp>.
31. Прокопенко Н. С. Податкові механізми регулювання економіки аграрного сектору : моногр. – К. : ІПК ДСЗУ, 2011. – 548 с.

### References:

1. Kalynyna, Y. L. (2005), "Forming and realization of effective fiscal politics a stimulant the economy growing", Ph.D. Thesis, Moscow, Russia.
2. Solomenko, S. M. (2008), "Full-employment Budget and fiscal politics", *Finansy Ukrainy*, vol. 4, pp. 3-12.
3. Karpukhno, Y. A. (2014), "Vliyanie fiskal'noj politiki na social'no-jekonomicheskoe razvitie Ukrainy", *Ekonomichnyy forum*, vol. 1, pp. 190-196.
4. Zaytsev, N. L. (2007), *Kratkyy slovar' ekonomysta* [Short dictionary of economist], *Ynfra-M*, Moscow, Russia.
5. Bondar', A. V. (2007), *Makroekonomyka* [Macroeconomics], *BHEU*, Moscow, Russia.
6. Horton, M. and El-Ganainy, A. (2009), What Is Fiscal Policy? *Finance & Development*, pp. 52-53.
7. Makkonnell, K. R. and Bryu, S. L. (2003), *Jekonomika: principy, problemy i politika* [Economy: principles, problems and politics], *Ynfra-M*, Moscow, Russia.
8. Gluhov, E. V. (2013), "Theoretical aspects of the content and essence of fiscal policy of the state", *Gumanit. i social. nauki*, vol. 1, pp. 19-35.
9. Gusev, A. B. (2003), "Influence of fiscal instruments on economic growth: methods of macroanalysis", Ph.D. Thesis, Moscow, Russia.
10. Zahar'in, P. A. (2012), "Fiscal sociology: a look at the tax policy of the state", *Teoriya i praktika obshhestv. razvitija*, vol. 10, pp. 52-55.
11. Koval'chuk, I. V. (2013), "Features of fiscal policy of the Ukrainian lands during the Russian Empire", *Porivn.-analit. pravo*, vol. 3-2, pp. 27-30.
12. Hay-Nyzhnyk, P. P. (2006), *Podatkova polityka Tsentral'noyi Rady, uryadiv UNR, Ukrayins'koyi Derzhavy, USRR (1917–1930 rr.)* [Tax policy of the Central Rada, the governments of the UPR, the Ukrainian State, the USSR (1917-1930)], *Tsyfra-druk*, Kiev, Ukraine.
13. Hejne, P. (1991), *Jekonomicheskij obraz myshlenija* [Economical way of thinking], *Catallaxy*, Moscow, Russia.
14. Sobolyeva, O. P. (2013), *Makroekonomika* [Macroeconomics], *KhIBS UBS NBU*, Kharkiv, Ukraine.
15. Nosikov, D. M. (2016), "The fiscal policy of the state: the theoretical and legal aspect", *Derzhavne budivnytstvo ta mistseve samovryaduvannya*, vol. 31, pp. 178-192.
16. Verkhovna Rada of Ukraine (2010), "Tax Code of Ukraine", available at: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2755-17> (Accessed 21 December 2017).
17. President of Ukraine (2013), "About the Ministry of Income and Fees", available at: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/141/2013> (Accessed 21 December 2017).
18. Cabinet of Ministers (2014), "About the liquidation of the Ministry of Income and Fees", available at: <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=247085827> (Accessed 21 December 2017).
19. Cabinet of Ministers (2014), "On the formation of the state fiscal service ", available at: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/160-2014-%D0%BF> (Accessed 21 December 2017).
20. President of Ukraine (2015), "About the Strategy of Sustainable Development "Ukraine-2020"", available at: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/5/2015> (Accessed 21 December 2017).
21. Verkhovna Rada of Ukraine (2016), "On Amendments to the Tax Code of Ukraine on Improving the Investment Climate in Ukraine", available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1797-19/page> (Accessed 21 December 2017).
22. Verkhovna Rada of Ukraine (2010), "The Budget Code of Ukraine", available at: <http://zakon1.rada.gov.ua/go/2456-17> (Accessed 21 December 2017).
23. President of Ukraine (2013), "Program of Economic Reforms for 2010-2014 "Prosperous Society, Competitive Economy, Effective State"", available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/128/2013#n22> (Accessed 21 December 2017).

24. Association Agreement between Ukraine and the European Union, available at: <http://mfa.gov.ua/ua/about-ukraine/european-integration/ua-eu-association> (Accessed 21 December 2017).

25. Zubenko, V. V. Samchyns'ka, I. V. and Rudyk, A. Yu. (2017), *Byudzhetyy monitorynh : analiz vykonannya byudzhetu za 2016 rik* [Budget monitoring: analysis of budget execution for 2016], USAID, Kiev, Ukraine.

26. Shcherbyna, I. F. Rudyk, A. Yu. and Zubenko, V. V. (2011), *Byudzhetyy monitorynh : analiz vykonannya byudzhetu za 2010 rik* [Budget monitoring: analysis of budget execution for 2010], USAID, Kiev, Ukraine.

27. Zubenko, V. V. Samchyns'ka, I. V. and Rudyk, A. Yu. (2013), *Byudzhetyy monitorynh : analiz vykonannya byudzhetu za 2012 rik* [Budget monitoring: analysis of budget execution for 2012], USAID, Kiev, Ukraine.

28. Zubenko, V. V. Samchyns'ka, I. V. and Rudyk, A. Yu. (2015), *Byudzhetyy monitorynh : analiz vykonannya byudzhetu za 2014 rik* [Budget monitoring: analysis of budget execution for 2014], USAID, Kiev, Ukraine.

29. Revenues of the budget of Ukraine - the price of the state, available at: <http://www.cost.ua/budget/revenue/#1> (Accessed 21 December 2017).

30. Tax Reform 2016 - Fiscal Liberalization, available at: <https://goo.gl/dzj3Gp> (Accessed 21 December 2017).

31. Prokopenko, N. S. (2011), *Podatkovi mekhanizmy rehulyuvannya ekonomiky ahrarnoho sektoru* [Tax mechanisms of regulation of the economy of the agrarian sector], IPK DSZU, Kiev, Ukraine.



Ця робота ліцензована *Creative Commons Attribution 4.0 International License*