

## РОЛЬ ФІСКАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ В УМОВАХ ГЛОБАЛІЗАЦІЇ

*Зроблено спробу оцінити роль фіскальної політики в умовах зростання відкритості економіки України. Автор дослідила концептуальні основи функціонування бюджетної і податкової систем та оцінила їхню взаємоузгодженість. Наголошено на необхідності раціонального використання інструментів фіскальної політики та підвищенні ефективності механізму взаємодії бюджетної та податкової систем в умовах глобалізації.*

**Ключові слова:** *фіскальна політика, бюджетна система, податкова система, податкові надходження, видатки, глобалізація.*

Постановка проблеми. Розвиток економіки будь-якої держави залежить від стану її фіскальної (бюджетно-податкової) політики, під якою розуміють різноманітні заходи уряду спрямовані на зниження безробіття й інфляції та досягнення збалансованості у економіці. В умовах відкритості національної системи господарювання фіскальна політика є складним механізмом економічних відносин між рівноправними суб'єктами (державою, підприємствами, організаціями, установами та громадянами) з приводу розподілу та перерозподілу суспільного продукту, створення централізованого фонду фінансових ресурсів і його використання на задоволення загальнодержавних потреб.

Поняття "фіскальна" (політика чи система) порівняно недавно використовується у макроекономічній термінології. Термін "фіскальна" має латинське походження - "fiscus", що в перекладі - "скарбниця", яку сучасна термінологія перефразувала як централізований фонд фінансових ресурсів держави. В Україні, однак, відсутнє офіційне визначення цього поняття в законодавчих актах, як і недостатньо адекватна, на нашу думку, взаємодія між бюджетною та податковою системами, що особливо гостро відчувається в умовах глобалізації.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Концептуальні моменти формування фіскального сектору держави в своїх працях висвітлювали такі відомі вітчизняні та зарубіжні вчені, як І.Алексєєв, О.Амоша, В.Андрущенко, М.Білик, В.Базилевич, П.Буряк, С.Брю, А.Вагнер, О.Василик, З.Варналій, В.Вишневський, А.Данилишин, О.Данілов, М.Карлін, А.Крисоватий, А.Лаффер, К.Макконел, П.Мельник, Ц.Огонь, А.Поддєрьогін, М.Свердан, А.Сміт, А.Соколовська, В.Суторміна, В.Федосов, Л.Шабліста та ін. Попри широке висвітлення в науковій літературі проблем, пов'язаних із використанням інструментів фіскальної політики для регулювання макроекономічних процесів в умовах глобалізації, не всі аспекти цього складного і багатогранного питання з'ясовано та

належним чином обґрунтовано. Саме непрозорість, складність і неадекватність податкової та бюджетної систем України й зумовлюють потребу в глибокому вивченні та оцінці вітчизняної фіскальної політики.

Постановка завдання. При вирішенні згаданих проблем необхідно уважно і детально проаналізувати роль системи державних фінансів у становленні економіки відкритого типу. Визначивши засади фіскальної політики та зважаючи на глобалізаційні процеси, держава має визначати напрями подальшого економічного розвитку, а також стратегію і тактику досягнення поставленої мети, а бюджетна і податкові системи повинні перебувати у тісній взаємодії та мати чітку цілеспрямованість.

Викладення основного матеріалу дослідження. Формування вітчизняної бюджетної і податкової систем розпочалось із ухваленням відповідних законів: Закону "Про бюджетну систему України" (втратив чинність із прийняттям Бюджетного кодексу-2001, а, згодом, нового Бюджетного кодексу-2010[1]) та "Про систему оподаткування" (втратив чинність із прийняттям Податкового кодексу України[2] (далі - ПКУ), що набув чинності з 2011р. Треба наголосити, що реалізація принципів фіскальної політики в Україні відбувалася не завжди вдало і це можна пояснити низкою причин, серед яких: непослідовність економічної політики, мінливість пріоритетів, слабкість основних складових ринкової інфраструктури, монополізм виробників, неузгодженість окремих законодавчо-нормативних актів, затяжна політична криза, відсутність цілісної державної стратегії та системності при розв'язанні даних проблем. В умовах посткризового відновлення економіки та реформування бюджетного та податкового законодавства формування адекватної фіскальної політики ускладнюється потребою одночасного збільшення обсягів виробництва і зниження темпів інфляції.

Значний вплив на обсяги податкових

надходжень до бюджетів різних рівнів та цільових фондів держави має група соціально-економічних факторів, яка й визначає потужність податкового потенціалу регіонів країни та величину податкового тиску на платника.

До факторів, що впливають на обсяг податкових надходжень до бюджету, відносять макроекономічні чинники: величина ВВП, структура платіжного балансу, рівень інфляції, рівень зайнятості населення, платоспроможність населення, нормативно-правове забезпечення. Крім цього, на обсяг податкових надходжень до бюджету впливають і мікроекономічні чинники: вибір суб'єктами господарювання системи оподаткування, наявність у підприємств податкових пільг, рівень прибутковості суб'єктів господарювання, розмір їх доходу, витрати на оплату праці в структурі собівартості продукції підприємства, середньооблікова чисельність працівників, ефективність податкового менеджменту підприємств тощо[3].

Оцінити послідовність фіскальної політики в Україні впродовж останніх років допоможе аналіз структури та динаміки податкових надходжень і державних видатків (табл. 1 і 2), а також стану бюджетної та податкової систем.

Як видно із табл. 1, частка податкових надходжень до Зведеного бюджету України впродовж багатьох років була практично стабільною і становила близько 75% загальної величини надходжень.

Звертаємо увагу, що за результатами 2011-2012рр. сума податкових надходжень значно зросла, що, можливо, пояснюється впровадженням нових кодексів: Бюджетного та Податкового.

Наголосимо, що домінуючими при цьому є надходження від непрямих податків. Найбільшу частку у доходах Зведеного бюджету займає ПДВ, причому, з 2008р. частка цього податку значно зросла і коливається в межах 31-32%. Також спостерігаємо суттєве підвищення частки акцизного податку. Щодо ввізного мита, то, як видно із табл. 1, з 2009р. його частка суттєво скоротилась, що є наслідком впливу фінансової кризи та значного збільшення ставок ввізного мита і скорочення експорту.

Виходячи з результатів аналізу надходжень до Зведеного бюджету можна констатувати, що структура податкової системи неадекватна ринковій економіці, оскільки переважна частка податкових надходжень формується за рахунок непрямих податків. Причому, основна сума податків сплачується юридичними особами, на відміну від високорозвинених країн, де основними платниками виступають фізичні особи. Така ситуація, на нашу думку, пов'язана із тим, що

модель податкової системи України формувалась на базі структури доходів суб'єктів господарювання економіки командно-адміністративного типу.

Доцільно звернути увагу на суттєве зменшення величини неподаткових надходжень. Так, їх частка в окремі роки сягала меж 22-24%, значне збільшення спостерігалося у 2004р. - 27% (наслідки приватизації та реприватизації після "помаранчевої" революції"). У 2011р. частка неподаткових надходжень склала усього 15%, що, можливо, є результатом упровадження на період 2011р. "податкових канікул" та пільг - за порушення податкового законодавства штрафна санкція з боку Державної податкової служби України (далі - ДПСУ) становила 1 гривню за кожне порушення, згідно Листа ДПСУ №29429/7/10-1017/5190[4].

Після прийняття ПКУ відбулися кардинальні зміни в системі справляння та адміністрування податків, спрямовані на впорядкування взаємовідносин платників податків і контролюючих органів, встановлення справедливості та неупередженості в оподаткуванні: ставки поступово знижуватимуться, але сплачувати їх повинні всі. Податковий кодекс вніс значні корективи в механізм адміністрування податків, які вже активно діють на даний момент починаючи із скасування та зниження ставок деяких ключових податків, які відіграють значну роль у надходженнях до Зведеного бюджету України (рис. 1.).

Як бачимо з рис. 1, простежується динаміка поступового зниження ставок податку на прибуток починаючи з 2010р., в якому він становив 25%, та закінчуючи 2014р. - 16%. Окрім цього податку, зміни торкатимуться і ПДВ, так продовж 2013р. ставка залишатиметься на рівні 20%, проте з 2014р. ПКУ передбачено зниження базової ставки до 17%.

Реформування податкової системи в Україні відбувається постійно і, здається, нескінченно. Дослідження Світового банку "Paying Taxes 2007-2012" [5,6] показують, що податкова система України, на жаль, залишається однією з найгірших у світі вже як мінімум впродовж останніх шести років. Про це свідчать дані таблиць 3 і 4.

За ознакою легкості сплати податків у 2007р. Україна займала 174-те місце - друге найгірше місце у світі. За результатами 2008р. посідала 177-ме місце серед 178 країн, у 2009 - передостаннє - 180. Загалом, за період 2007-2009рр. налічувалось близько ста видів податкових платежів обов'язкового характеру (більше було лише в Узбекистані та Білорусі). У 2010-12рр. Україна перебувала на 181 місці в

Таблиця 1

## Структура надходжень Зведеного бюджету України, %

Види надходжень	Роки										
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
<b>Податкові надходження, всього</b>	73,3	72,2	69,0	73,1	73,2	73,3	76,3	76,2	74,5*	84,0	-
податок на додану вартість	21,7	16,7	18,3	25,2	29,3	27,0	30,9	31,0	32,1	32,6	31,1
податок на прибуток підприємств	15,2	17,6	17,7	17,5	15,2	15,6	16,1	12,1	12,8	13,8	15,3
податок з доходів фізичних осіб	17,5	18,0	14,4	12,9	13,3	15,8	15,4	16,3	16,2	15,1	15,3
акцизний податок із вироблених в Україні товарів	5,8	6,2	6,7	5,5	4,4	4,1	3,4	6,6	7,5	6,5	6,4
акцизний податок із імпортованих в Україну товарів	0,8	0,8	0,7	0,4	0,6	0,7	0,9	1,4	1,5	2,0	2,2
ввізне мито	3,5	4,0	4,4	4,5	4,1	4,5	4,0	2,3	2,7	2,6	2,9
<b>Неподаткові надходження</b>	23,7	24,2	26,9	23,7	23,6	22,1	20,3	21,4	23,5	15,0	-

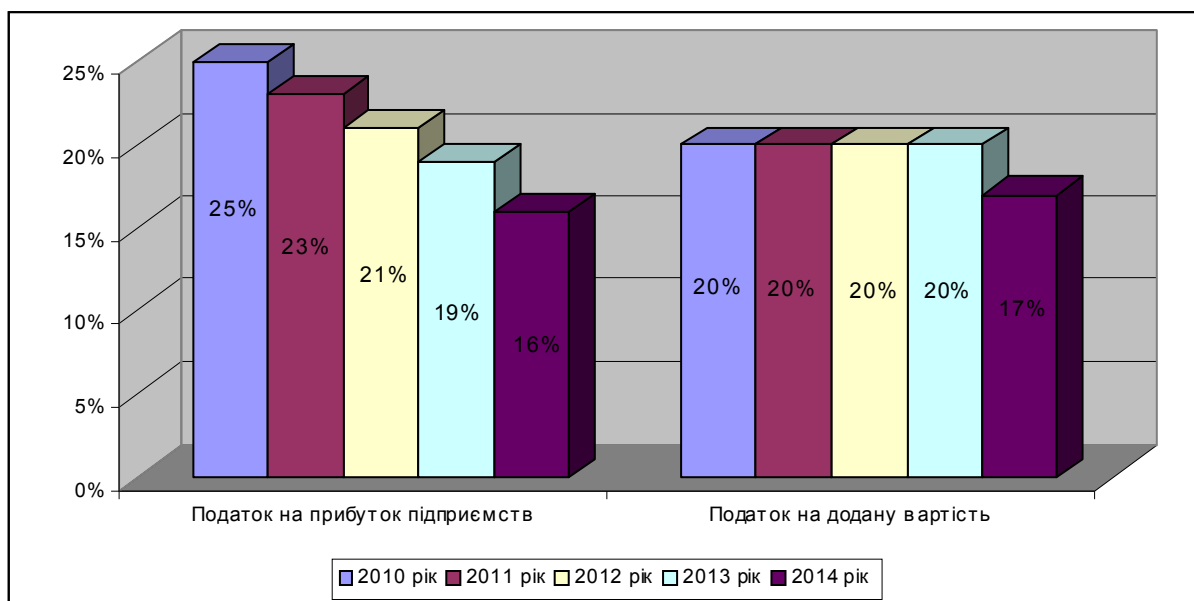
в обсязі 16,4 млрд. грн., що становить 5,2% надходжень.

Таблиця 2

## Структура державних видатків Зведеного бюджету України, %

Види видатків	Роки										
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Загальнодержавні функції	14,2	13,2	12,0	10,9	11,3	10,7	10,0	10,8	11,9	12,0	11,1
Оборона	5,8	7,0	6,0	4,3	3,6	4,2	3,8	3,1	3,0	3,2	2,9
Громадський порядок, безпека і судова влада	8,4	7,7	7,7	7,7	7,2	8,2	8,8	7,9	7,6	7,8	7,4
Економічна діяльність	11,9	16,1	18,2	13,5	15,6	17,9	16,6	12,9	11,6	13,7	12,7
Охорона навколишнього природного середовища	1,2	1,0	0,9	0,8	1,5	1,0	0,9	0,8	0,8	0,9	1,1
Житлово-комунальне господарство	2,3	2,4	2,6	2,8	4,6	2,6	2,9	2,4	1,4	2,1	4,1
Охорона здоров'я	12,4	12,8	11,9	10,9	11,2	11,8	10,6	11,9	11,8	11,7	11,9
Духовний і фізичний розвиток	2,5	2,9	2,9	1,9	2,1	2,5	2,6	2,7	3,1	2,6	2,8
Освіта	20,3	19,8	17,9	18,9	19,2	19,6	19,7	21,7	21,1	20,7	20,6
Соціальний захист і соціалізація	21,0	17,1	18,8	28,1	23,6	21,5	24,0	25,6	20,6	21,0	22,3

\* розраховано за методом на основі джерела: [20]



**Рис. 1. Динаміка зниження ставок ключових податків згідно Податкового кодексу України**

списку зі 183 країн у рейтингу простоти сплати податків. Українці тоді сплачували від 147 до 135 податків, витрачаючи від 736 до 657 годин на рік. Необхідно зауважити, що рейтинг кожної країни (див. колонка 2 табл. 3) визначається не тільки з урахуванням кількості платежів (колонка 3) і часу на здійснення податкових платежів (колонка 4), а і сукупної податкової ставки (табл. 4). Для порівняння наголосимо, що середня сукупна податкова ставка у світі складає 44,8% від комерційних прибутків, середня кількість податкових платежів за рік - 28,5, а середня кількість часу для сплати цих платежів - 277 годин на рік.

За період 2007-2012рр. податкова система України пересунулася з другого на третє найгірше місце у світі. Кількість податкових платежів зросла до найбільшого у світі рівня. За величиною сукупної податкової ставки позиція України погіршилася зі 142 го до 152-го місця (див. табл. 4).

Позитивне те, що час на здійснення податкових платежів упродовж аналізованого періоду зменшився майже втричі, однак Україні десятку найгірших країн світу за цим критерієм покинути не вдалося.

В офіційному звіті Світового банку "Paying Taxes-2013"[7], який був оприлюднений 21 листопада 2012р., експерти заявляють, що перетворення, які відбуваються у податковій сфері України, відповідають актуальним світовим трендам. Світовий банк вніс Україну до переліку трьох країн регіону, які за останні 8 років найбільш істотно скоротили кількість часу, необхідного для виконання податкових зобов'язань.

"Проведена у 2011р. в Україні податкова реформа, в тому числі введення системи електронного декларування, введення єдиного соціального внеску, істотно скоротила кількість часу, необхідного для дотримання податкового законодавства та дозволила знизити кількість податкових платежів для бізнесу", - зазначають експерти Світового банку[8]. Так, за показником "витрати часу на податкову звітність" експерти констатували скорочення з 657 год. у минулому році до 491 год. у рейтингу 2013р. Скороченню витрат часу на виконання податкових формальностей сприяли масштабні заходи із популяризації та вдосконалення систем електронної звітності, спрощення процедури реєстрації нових платників ПДВ, удосконалення декларацій та податкових розрахунків. За оцінками фахівців ДПСУ, до кінця 2012р. цей показник знизиться до 320-350 год., як і було заплановано. Скоротити документообіг та зекономити час платників на адміністрування податків дозволить подальша гармонізація податкового і бухгалтерського обліків, запланований ДПСУ перехід до подачі заяв про реєстрацію платників ПДВ в електронному вигляді, а також запровадження Електронного кабінету платника податків, через який надаватимуться дистанційні податкові послуги в режимі реального часу. Скоротити час на адміністрування податку на прибуток (на сьогодні це 19 год. на рік) дозволить запровадження з 1 січня 2013р. сплати цього податку на підставі річної податкової декларації для платників, доходи яких перевищують 10 млн. грн. За показником "загальна податкова ставка" у порівнянні з 57,1% у 2011р. експерти Світового

## Місце України у рейтингу Paying Taxes-2007-20012\*

Рік	За ознакою легкості сплати податків	Кількість податкових платежів за рік	Час для сплати податкових платежів на рік
1	2	3	4
2007	<b>174-те місце – друге найгірше місце у світі</b>	<b>98 - третя найгірша позиція у світі</b>	<b>2 185 годин – друга найгірша позиція у світі</b>
	Найгірший рейтинг у Білорусії – 175-те місце	На другій і першій найгірших позиціях знаходяться Білорусія (125) і Узбекистан (130)	Найгірша позиція у Бразилії – 2 600 годин
2008	<b>177-ме місце – друге найгірше місце у світі</b>	<b>99 - третя найгірша позиція у світі</b>	<b>2 085 годин – друга найгірша позиція у світі</b>
	Найгірший рейтинг у Білорусії – 178-ме місце	На другій і першій найгірших позиціях знаходяться Білорусія (118) і Узбекистан (124)	Найгірша позиція у Бразилії – 2 600 годин
2009	<b>180-те місце – друге найгірше місце у світі</b>	<b>99 - четверта найгірша позиція у світі</b>	<b>848 годин – десята найгірша позиція у світі</b>
	Найгірший рейтинг у Білорусії – 181-ше місце	Гірші позиції в Узбекистану (106), Білорусії (112 платежів) та Румунії (113)	Гірші позиції у В'єтнаму (1050), Болівії (1080), Білорусії (1188), Камеруну (1400), Бразилії (2600)
2010	<b>181-ше місце – третє найгірше місце у світі</b>	<b>147 – найгірше місце у світі</b>	<b>736 годин – дев'ята найгірша позиція у світі</b>
	Гірші рейтинги у Венесуели (182-ге місце) і Білорусії (183-ге місце)	Гірших від України у світі немає	Гірші позиції у В'єтнаму (1050), Болівії (1080), Камеруну (1400), Бразилії (2600)
2011	<b>181-ше місце – третє найгірше місце у світі</b>	<b>135 – найгірше місце у світі</b>	<b>657 годин – десята найгірша позиція у світі</b>
	Гірші рейтинги у Центральноафриканської Республіки (182-ге місце) і Білорусії (183-ге місце)	Гірших від України у світі немає	Гірші позиції у Білорусії (798), Венесуели (864), Нігерії (938), В'єтнаму (941), Болівії (1080), Бразилії (2600)
2012	<b>181-ше місце – третє найгірше місце у світі</b>	<b>135 – найгірше місце у світі</b>	<b>657 годин – дев'ята найгірша позиція у світі</b>
	Гірші рейтинги у Республіки Конго (182-ге місце) і Венесуели (183-ге місце)	Гірших від України у світі немає	Гірші позиції у Венесуели (864), Нігерії (938), В'єтнаму (941), Болівії (1080), Бразилії (2600)

\* Сформовано автором з використанням джерела:[5].

## Сукупна податкова ставка та рейтинг України за її рівнем

Рік	Сукупна податкова ставка (у відсотках від комерційних прибутків)	Місце України серед інших країн світу за рівнем сукупної податкової ставки
2007	60,3 %	142 місце серед 175 країн
2008	57,3 %	145 місце серед 178 країн
2009	58,4 %	147 місце серед 181 країни
2010	57,2 %	149 місце серед 183 країн
2011	55,5 %	149 місце серед 183 країн
2012	57,1 %	152 місце серед 183 країн

\* Сформовано автором з використанням джерела:[6].

банку зафіксували зниження до 55,4% у 2012р.

Фахівці ДПСУ тим часом наголошують, що наступного року представників бізнесу очікує подальше зниження ставок, передбачена ПКУ (див. рис. 1).

За показником "кількість платежів" у рейтингу Paying Taxes-2013 зафіксований значний прогрес: від 135 платежів у 2011р. - до 28 у поточному. Завдяки введенню системи електронного декларування середній показник платежів в усіх країнах світу - 27,2, в регіоні Центральної Азії та Східної Європи - 30,4. Найбільша кількість платежів (24) в Україні припадає на податки на зарплатню, в той час як податок на прибуток адмініструється лише 1 платежем [8].

ДПСУ запевняє, що висновки фахівців Світового банку будуть враховані при розробці Програми лібералізації державної податкової політики[9]. Наголосимо, що на виконання доручення Президента України щодо формування Програми лібералізації державної податкової політики до 2014 року[9] ДПСУ впродовж жовтня-листопада 2012р. проводила масштабну всеукраїнську інформаційну кампанію зі збору та узагальнення пропозицій підприємців і громадськості стосовно спрощення системи адміністрування платежів і створення законодавчих передумов для підтримки бізнесу. На нинішній день проведено більше 1500 заходів за участю громадськості, до органів ДПСУ надійшло понад 5000 пропозицій та зауважень, які наразі на опрацюванні.

Створити ефективну податкову систему вкрай важко, як і задовольнити вимоги усіх платників податків, а, отже, потрібні важкі пошуки компромісу. Тому координація бюджетної та податкової політик передбачає, насамперед, їх збалансованість, тобто відповідність бюджетних показників і можливостей вітчизняних платників податків. Актуальним залишається врахування стимулюючого впливу державних видатків на економіку (див. табл. 2).

Відповідно до Бюджетного кодексу[1], видатки являють собою кошти, які спрямовуються на реалізацію програм та заходів, передбачених відповідним бюджетом; до них не належить погашення боргу, надання кредитів з бюджету, розміщення коштів на депозитах, в цінних паперах тощо. Система бюджетних видатків є взаємопов'язаною сукупністю окремих елементів, що характеризують відносини, які виникають в результаті розподілу грошових коштів держави та забезпечують реалізацію її завдань і функцій. У цьому сенсі постає важливе завдання - формування такої обґрунтованої системи видатків, елементи якої були б збалансовані між собою, а їх сукупність забезпечувала б максимально ефективно досягнення мети бюджетної системи та фінансової політики.

Видатки на освіту, охорону здоров'я, соціальний захист, культуру та мистецтво, житлово-комунальне господарство та інше розмежовуються між Державним і місцевими бюджетами. Загальні тенденції розмежування видатків зберігаються - на протязі останніх років частка видатків Державного бюджету в сукупних видатках Зведеного бюджету коливалась від 66 до 78%, що значно перевищує показники багатьох країн (Російської федерації, країн Прибалтики, Європейської спільноти та ін.)[10].

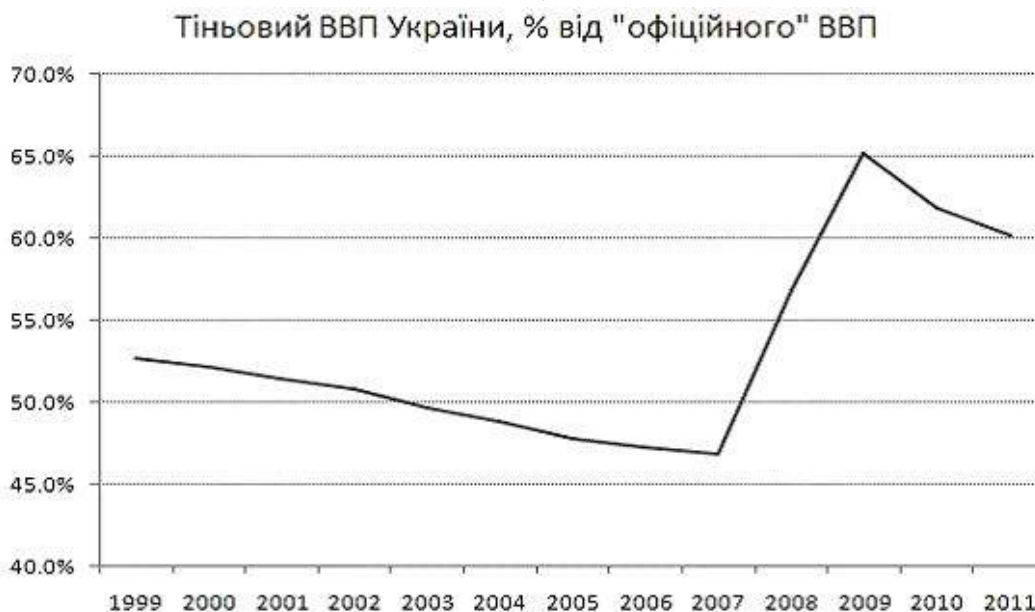
Упродовж останніх років Урядові доводилось утримувати соціальні видатки на більш-менш сталому рівні та здійснювати "підтримку національного господарства". Економіка була неспроможною обслуговувати такий високий рівень видатків (у 1991р. вони становили 56% ВВП, а у 1993р. збільшились до 73,3% ВВП), внаслідок чого у 1993р. ціни зросли більше, ніж у 102 рази. Відсутність будь-яких реформ, структурної перебудови економіки та приватизації дає підставу зробити висновок, що фінансова політика в цих роках не лише не досягла своїх цілей, а й поглиблювала розбалансованість економіки.



Значні зміни у фінансовій політиці почалися десь з 2000р., цей період можна охарактеризувати задовільним станом регулюючої функції: уряд вирішував проблему дефіциту держбюджету за рахунок реструктуризації його видаткової частини; суттєво зменшено обсяг державного боргу; впроваджено програмно-цільовий метод планування бюджету; узгоджено законодавчо-нормативні акти та врегульовано бюджетний процес шляхом прийняття Бюджетного кодексу; введено замість прогресивної шкали оподаткування доходів фізичних осіб - рівномірну (універсальну) ставку, спочатку 13%, а нині - 15 (17%); зменшено ставку податку на прибуток підприємства (з 30 до базової 16%); врегульовано норми амортизації основних фондів і нематеріальних активів (відмінено податковий метод нарахування амортизації); значно скорочено перелік пільгових товарів; суттєво зменшено кількість податкових пільг; скорочено обсяги дебіторської та кредиторської заборгованості тощо. Також відбулося скорочення обсягів бюджетних видатків за рахунок більш жорсткої фінансової дисципліни, припинення фінансової допомоги збитковим підприємствам і пришвидшення темпів приватизації.

Після досягнення певних позитивних результатів Україна взяла курс на стимулюючу фінансову політику. У 2004-2007рр. урядом було погашено заборгованість із виплати пенсій, знижено заборгованість із зарплати, значно зросли розміри соціальної допомоги, збільшилися видатки на освіту і охорону здоров'я, значні ресурси вкладались у вугільну галузь і сільське господарство.

Розвиток бюджетно-податкової системи України протягом 2008-2011рр. характеризується негативними тенденціями, оскільки спостерігаємо від'ємне сальдо товарообігу та незадовільну структуру експортно-імпортних операцій. Головне місце в цій проблемі займають питання винайдення оптимальних рішень, спрямованих на вдосконалення фінансової політики держави та прискорення економічного розвитку. Період 2008-2011рр., що характеризується як посткризовий, супроводжується різким зростанням "тіньової" економіки, частка якої в українському ВВП найвища в Європі - на рівні 60% від офіційного показника ВВП, згідно з розрахунками професора Ф.Шнайдера [11] з Лінцського університету та його колег з Дрезденського університету та Світового банку, які вони робили для 162 країн світу (рис. 2).



**Рис. 2. Тіньовий ВВП України [11]**

Розрахунок розміру тіньової економіки є важливим для правильного планування фінансової політики, тому в багатьох країнах державні служби намагаються його робити. В Україні таке дослідження проводить Міністерство економічного розвитку і торгівлі. Його оцінка доволі консервативна - так, у 2011р. тіньовий ВВП дорівнював близько 36% від офіційного показника [11].

Тіньова економіка в Україні значно виросла після світової фінансової кризи 2008р. Коли нобелівський лауреат Пол Кругман побачив графік ВВП нашої країни, то сказав, що "в Україні настала Велика Депресія" - справді саме такий рівень колапсу показували офіційні дані. Проте черг за безплатними пайками від уряду, багатотисячних демонстрацій безробітних, масових банкрутств серед бізнесменів і тому

подібних речей, які асоціюються з економічною депресією, в нас не відбувалося. Причина полягала в тому, що економіка й рівень життя населення, насправді, впали значно менше - трохи нижче за рівень, досягнутий в 2007 р. З іншого боку, з урахуванням тіні посткризове відновлення економіки виглядає ще більш анемічно. Значну частину офіційного зростання - 4,1% у 2010 та 5,2% у 2011рр. - складає поступова детінізація. Отож, криза 2008 р. не тільки обвалила ВВП, вона ще й призвела до фактичного колапсу банківської системи та зупинки кредитування, яке до сих пір повноцінно не відновилося[11].

Як свідчить аналіз економічної ситуації 2008-2011рр., Україна отримала проблеми, які асоціюються з великим дефіцитом бюджету - кризою державного боргу і, як наслідок, країну фактично відрізано від приватних фінансових ринків, а, отже, уряд змушений звертатися за допомогою до МВФ.

Останній Меморандум між Україною та МВФ було підписано влітку 2010р. Тоді фонд відкрив для України нову програму фінансування на загальну суму 15,5 млрд. дол. США. Проте Україні вдалося отримати лише перші два транші кредитів за цією програмою на суму трохи більше 3 млрд. дол. США. Після цього кредитування було призупинено, оскільки уряд ніяк не погоджувався на втілення головної умови фонду - підняття тарифів на газ для населення та підприємств комунального сектора. Вимога МВФ

про підвищення тарифів на газ для населення та комунального господарства витікає із величезного дефіциту бюджету, "Нафтобазу" та Пенсійного фонду, а вимога лібералізації валютного курсу пов'язана із проблемами у платіжному і торговельному балансах країни, які також мають мільярдні дефіцити. За 19 років співробітництва МВФ виділив Україні 12,26 млрд. спеціальних прав запозичення, що за нинішнім курсом становить близько 18,86 млрд. дол. США. Із цієї суми Україна вже повернула близько половини. У 2012р. платежі України МВФ були рекордно великими від 1994р. - повернуто фонду 3,74 млрд. дол. США. Проте платежі 2013р. мають бути ще більшими - Україна має повернути МВФ близько 5,8 млрд. дол.[12].

Отже, головною проблемою національної економіки є дефіцит бюджету України (табл. 5), що, з одного боку, породжений масштабною кризою в економіці, яка суттєво вплинула на доходну частину бюджету через постійне зменшення його наповненості фінансовими ресурсами, а з іншого - неефективні кроки щодо "поліпшення" ситуації, які ще більше її поглиблюють. Управління державним боргом упродовж останніх років націлене на забезпечення поступового зменшення відношення державного боргу до ВВП і проведення виваженої фінансової політики. Проблема вибору найбільш оптимальних способів збалансування державного бюджету була і залишається актуальною для України упродовж усього трансформаційного періоду.

Таблиця 5

Зведений бюджет України\*

Роки	Показники						
	ВВП	Доходи		Видатки		Дефіцит Профіцит (-)	
	млрд. грн.	млрд. грн.	%	млрд. грн.	%	млрд. грн.	%
2002	225,8	61,9	27,4	60,3	26,8	-1,6	-0,7
2003	267,3	75,3	28,2	75,8	28,4	0,5	0,2
2004	345,1	91,5	26,5	102,5	29,7	11	3,2
2005	441,5	134,2	30,4	141,7	32,1	7,8	1,8
2006	544,2	171,8	31,6	175,3	32,2	3,7	0,7
2007	720,7	219,9	30,5	226,1	31,4	7,7	1,1
2008	948,1	297,9	31,4	309,2	32,6	14,1	1,5
2009	913,3	273,0	29,9	307,4	33,7	37,3	4,1
2010	1082,6	314,5	29,1	377,8	34,8	64,7	6,0
2011	1316,6	398,6	30,3	416,9	31,7	23,1	1,8
2012	1408,9	445,5	31,6	492,4	34,9	50,7	3,6

\* Сформовано автором з використанням джерела [13, 14].



Погоджуємось із думкою багатьох вітчизняних науковців, що гроші МВФ самі по собі не розв'язуть усіх економічних проблем України, а подолання кризи залежатиме, насамперед, від ефективності дій уряду та НБУ, які повинні проводити рішучу економічну та фінансову політику.

Відсутність належної взаємодії між бюджетною та податковою політиками в Україні характеризується систематичним неякісним бюджетним плануванням та надмірним рівнем податкового навантаження на платників. Це призводить до того, що Кабмін закладає в держбюджет занадто високі макроекономічні показники, а, як наслідок, для фіскальних органів встановлюються завищені плани щодо збору податків, які не відповідають економічним реаліям. Так, минулого року номінальний ВВП був прогнозований на рівне 1,5 трлн. грн., а фактично склав 1,4 трлн. грн. (див. табл. 5). В поточному році ситуація буде, мабуть, аналогічною: прогнози росту ВВП на 3,4% практично нереальні, і, як наслідок, навантаження на фіскальні органи щодо збору податків тільки зростатиме.

Щодо діяльності фіскальних органів в Україні, то треба наголосити, що навколо цього питання також доволі багато невирішених питань, які створюють низку правових колізій та суперечностей.

Так, 24 грудня 2012р. Президент В.Янукович Указом №26/2012[15] провів суттєві зміни в системі центральних органів виконавчої влади України. Зокрема, створено Міністерство доходів і зборів України (далі - Мін. доходів), реорганізувавши Державну митну службу України та Державну податкову службу України, а також поклавши на нове міністерство функцію з адміністрування єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування. Міністром призначено О.Клименка, який очолював ДПСУ з листопада 2011р. Отож, уперше в історії незалежної України маємо у складі центральних органів виконавчої влади відомство, яке, по-перше, несе на собі всю повноту відповідальності за наповнення Зведеного бюджету держави, а, по-друге, створено фіскальний орган, що покликаний стати повноцінним регулятором інвестиційного клімату та умов ведення бізнесу з погляду повноважень та компетенції.

Відповідно до Указу №141/2013[16], який підписано Президентом 18 березня 2013р. (відомство ж функціонує з початку року - прим. автора), Міністр доходів і зборів здійснює повноваження, пов'язані з прийняттям, проходженням та звільненням зі служби осіб рядового і начальницького складу податкової

міліції (законопроект про фінансову поліцію, яка матиме значно більше повноважень, ніж податкова міліція нині активно доопрацьовується та обговорюється - прим. автора), які проходять службу у складі Міндоходів, відповідно до Положення про проходження служби рядовим і начальницьким складом органів внутрішніх справ.

Як зазначається у документі[16], основними завданнями Міндоходів є:

1) забезпечення формування єдиної державної податкової, державної митної політики в частині адміністрування податків і зборів, митних платежів та реалізація єдиної державної податкової, державної митної політики, а також боротьба з правопорушеннями під час застосування податкового та митного законодавства, здійснення в межах своїх повноважень контролю за надходженням до бюджетів та державних цільових фондів податкових платежів;

2) забезпечення формування та реалізація державної політики у сфері контролю за виробництвом та обігом спирту, алкогольних напоїв і тютюнових виробів;

3) забезпечення формування та реалізація державної політики з адміністрування єдиного внеску, а також боротьба з правопорушеннями при застосуванні законодавства з питань сплати єдиного внеску;

4) забезпечення формування та реалізація державної політики у сфері контролю за своєчасністю здійснення розрахунків в іноземній валюті в установленій законом строк, дотриманням порядку проведення готівкових розрахунків за товари (послуги), а також за наявністю ліцензій на провадження видів господарської діяльності.

Внаслідок прийнятого Указу[16], втратили чинність Положення про: Міністерство фінансів України, Державну митну службу України, Державну податкову службу України. Відповідно, можна припустити, що Мінфін практично позбавлено права формувати податкову та митну політику, а тому фактично цей орган не матиме можливості впливати на доходи Зведеного бюджету держави та належно контролювати його виконання (близько 75% надходжень Зведеного бюджету відбуваються за рахунок сплати податків і мит). Тож Міністерство фінансів зі створенням Міндоходів фактично перетворюється на технічну службу. Якщо ж новостворене міністерство лише забезпечуватиме адміністрування податкової та митної політики, а не формуватиме її, конфлікту інтересів не виникне, проте одразу виникає питання про доцільність його створення.

Враховуючи вищевикладене, можна

стверджувати, що створення Міністерства доходів і зборів України стало дещо передчасним кроком. У даній ситуації, виходячи з наявних потреб у реалізації фіскальної політики держави та стратегії, спрямованої на оптимізацію апарату державного управління, можливо, більш доцільним було б об'єднання Державної митної служби та Державної податкової служби в єдину Державну службу доходів і зборів, яка б структурно належала до Міністерства фінансів України. Такий підхід, на нашу думку, дозволив би уникнути суперечностей, які виникатимуть при визначенні чіткої компетенції та розмежуванні повноважень за формуванням фіскальної політики, її реалізацією та контролем за виконанням прийнятих рішень. Крім того, це б дозволило заощадити значну кількість фінансових ресурсів, що витрачаються на створення та формування структури нового міністерства.

Висновки. Фіскальна політика, як і специфіка використання її інструментів, на нашу думку, потребує подальшого серйозного вивчення і удосконалення як з боку науковців чи практиків, так і урядових структур. Досвід розвинених країн свідчить, що ефективність і зростання національного добробуту визначається стабільною податковою базою, гнучкою й адекватною фіскальною політикою, сформованою в кожній країні відповідно до соціально-економічних особливостей розвитку. Реформування бюджетної і податкової систем має супроводжуватися ефективними структурними заходами, спрямованими на досягнення необхідної результативної фіскальної політики. Корінна реформа можлива тільки тоді, якщо вона буде виступати одним з напрямів реформування економічної моделі взагалі, яка б передбачала орієнтацію на підвищення доходів населення та побудови ефективної виробничої та фінансової сфери, що дасть можливість зменшити вплив різних негативних моментів.

Основним завданням для України в посткризових умовах є координація принципів бюджетної та податкової політик, а на цій основі: скорочення непродуктивних витрат бюджету на державні дотації окремим галузям; зміцнення доходної бази бюджету за рахунок удосконалення бюджетної і податкової систем; перехід до оподаткування власності (нерухомості, предметів розкоші та ін.), тобто буде оподатковуватись і тіньова економіка; зміцнити контроль за повнотою і своєчасністю сплати податків; оптимізувати систему дієвого державного фінансового аудиту за ефективним і цільовим використанням фінансових ресурсів; посилити контроль за розміром державного боргу тощо.

Отже, Фіскальна політика повинна

формуватися та обґрунтовуватися, враховуючи не лише особливості етапу розвитку країни та її економічних можливостей, а й бути узгодженою із Національним планом дій щодо впровадження програми економічних реформ на 2010-2014рр. "Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава", що затверджений Указом Президента №187/2012[17].

Формуючи подальші антикризові заходи щодо стабілізації бюджетно-податкової системи України, доцільно наголосити, що така політика має здійснюватися шляхом взаємного узгодження усіх складових економічної політики держави, адже ефективна реалізація антикризових заходів у бюджетній політиці неможлива без злагодженого їх здійснення у монетарній політиці. Податкова політика безпосередньо впливає на обсяги доходів Зведеного бюджету держави, а бюджетні видатки необхідно враховувати у процесі вдосконалення системи оподаткування. У посткризових умовах постає складне завдання: збільшити видатки для підтримки малозабезпечених і соціально незахищених верств населення за одночасного зниження податкового навантаження на суб'єктів господарювання. Не менш важливе значення має узгодження й інших складових економічної політики держави: цінової, соціальної, інвестиційної, зовнішньоекономічної тощо.

В умовах глобалізації, та зважаючи на євроінтеграційний курс України, формування ефективної фіскальної політики, в основу якої варто закласти філософію пріоритетності свідомої та добровільної сплати податків і подолання бюджетного дефіциту, має стати предметом підвищеної уваги як з боку Президента України, Верховної Ради, Кабінету Міністрів України, так і пересічних громадян держави.

### Список літератури

1. Бюджетний кодекс України від 8.07.2010р. №2456-VI [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456%D0%B2-17>
2. Податковий кодекс України 02.12.2010р. №2755-VI [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>
3. Сverdаn M.M., Корзаченко O.B. Податкові надходження бюджету: аналіз та прогнозування // Матеріали I Міжнародної науково-практичної конференції "Фінансовий механізм вирішення глобальних проблем: попередження економічних криз" (22-23.03.2012р.) [Електронний ресурс]. - Режим доступу: [http://www.confcontact.com/20120322/7\\_sverdаn.php](http://www.confcontact.com/20120322/7_sverdаn.php)
4. Лист Державної податкової адміністрації України від 31.12.2010р. №29429/7/10-1017/5190 [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://kompmp.rada.gov.ua/kompmp/control/uk/dossatalog/list?currDir=47478&documentList>

5. Paying Taxes 2007-2012 / The World Bank [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://www.doingbusiness.org/reports/thematic-reports/paying-taxes/>
6. Off Topic. Рейтинг податкової системи України [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://www.public-debt.in.ua/2012/08/off-topic.html>
7. Paying Taxes 2013. The global picture [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://www.doingbusiness.org/~media/GIAWB/Doing%20Business/Documents/Special-Reports/Paying-Taxes-2013.pdf>
8. Світовий банк: Українська податкова система - у тренді // Урядовий портал [Електронний ресурс]. - Режим доступу: [http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=245810430&cat\\_id=244276429](http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=245810430&cat_id=244276429)
9. Про програму Лібералізації податкової системи та новачі від ДПСУ [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://www.brd24.com/news/a-3965.html>
10. Богомолова Н.І. Проблеми формування системи видатків державного бюджету // Електронне наукове фахове видання Дніпропетровського державного аграрного університету "Ефективна економіка", 2013. - №2. [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://есопоту.наука.сом.уа/index.php?operation=1&iid=922>
11. Кухта П. Тінь в Україні: вплив на економіку // Реальна економіка [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://real-economy.com.ua/publication/22/21545.html>
12. Зануда А. Позики МВФ будуть, але не завтра і не багато // ВВС Україна [Електронний ресурс]. - Режим доступу: [http://www.bbc.co.uk/ukrainian/business/2013/02/130218\\_imf\\_ukraine\\_chances\\_az.shtml](http://www.bbc.co.uk/ukrainian/business/2013/02/130218_imf_ukraine_chances_az.shtml)
13. Статистичний щорічник України за 2010 рік / Державна служба статистики України. - Київ: ТОВ "Август Трейд", 2011. - 560 с
14. Показники виконання Зведеного бюджету України за 2011-2012 роки / Офіційний сайт Міністерства фінансів України [Електронний ресурс]. - Режим доступу: [http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/archive/main?cat\\_id=77643](http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/archive/main?cat_id=77643)
15. Про деякі заходи з оптимізації системи центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України №26/2012 від 24.12.2012р. / [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/726/2012>
16. Про Міністерство доходів і зборів України: Указ Президента України №141/2013 від 18.03.2013р. / [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/15534.html>
17. Національний план дій на 2012 рік щодо впровадження програми економічних реформ на 2010- 2014 роки "Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава", затверджений Указом Президента України від 12.03.2012р. №187/2012 [Електронний ресурс]. - Режим доступу: [http://www.president.gov.ua/docs/187\\_2012\\_National\\_plan.pdf](http://www.president.gov.ua/docs/187_2012_National_plan.pdf)
18. Сідельникова Л.П. Податкові надходження в системі формування бюджетних ресурсів держави / Всеукраїнський науково-виробничий журнал "Сталий розвиток економіки, 2011. - №6. - С. 300-305.
19. Пріоритети реформування податкової політики України: як перейти від фіскалізму до стимулювання ділової активності?: [аналітична доповідь] / за ред. Я.А.Жаліла. - К. : НІСД, 2010. - 80 с.
20. Показники виконання бюджету за 2012 рік [Електронний ресурс]. - Режим доступу: [http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/archive/main?cat\\_id=77440](http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/archive/main?cat_id=77440)

#### Анотація

Вера Кміть

#### РОЛЬ ФИСКАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ УКРАИНЫ В УСЛОВИЯХ ГЛОБАЛИЗАЦИИ

*Сделана попытка оценить роль фискальной политики в условиях роста открытости экономики Украины. Автор исследовала концептуальные основы функционирования бюджетной и налоговой систем и оценила их взаимосогласованность. Отмечена необходимость рационального использования инструментов фискальной политики и повышенные эффективности механизма взаимодействия бюджетной и налоговой систем в условиях глобализации.*

**Ключевые слова:** *фискальная политика, бюджетная система, налоговая система, налоговые поступления, расходы, глобализация.*

#### Summary

Vira Kmit

#### ROLE OF FISCAL POLICY OF UKRAINE UNDER GLOBALIZATION

*This article attempts to evaluate the role of fiscal policy in a growing openness of the Ukraine's economy. The author has investigated the conceptual bases of the functioning of the budget and tax systems and assessed their interagreement. The necessity of rational use of instruments of fiscal policy was marked and increased the effectiveness of the interaction between fiscal and taxation systems in the context of globalization.*

**Keywords:** *fiscal policy, budget system, tax system, tax revenues, expenditures, globalization.*