

УДК 34.07

**Оксана Ракул,***канд. юрид. наук, здобувач кафедри адміністративного права та процесу  
Національної академії внутрішніх справ*

## ЩОДО ТРАНСФОРМАЦІЇ ФІСКАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ ВІДПОВІДНО ДО ВИМОГ СЬОГОДЕННЯ

*У статті розглянуті особливості трансформації фіскальної політики держави в умовах правової держави. Виділені основні прорахунки (недоліки), які можуть негативно вплинути на результати реалізації фіскальної політики. Запропоновані окремі кроки на шляху оптимізації фіскальної політики України.*

**Ключові слова:** фіскальна політика, формування фіскальної політики, реалізація фіскальної політики, доходи державного бюджету, витрати державного бюджету, експансіоністська модель фіскальної політики.

**Постановка проблеми.** Державна фіскальна політика на будь-якому етапі розвитку суспільства відіграє суттєву роль, особливо в умовах економіко-соціальної нестабільності. Здійснювані в Україні реформи та, як наслідок, соціально-економічні трансформації потребують зміцнення економічної ситуації та підвищення рівня довіри суспільства до урядових рішень і програм та їх підтримки. За цих умов стає надзвичайно актуальною гнучкість державної фіскальної політики щодо зовнішніх чинників та спроможність влади трансформувати та підлаштовувати її з огляду на процеси, які відбуваються всередині країни.

**Аналіз останніх досліджень.** Зазначені питання знайшли своє відображення у роботах таких учених, як: В. Андрущенко, Л. Баранник, О. Василик, В. Вишневський, Т. Єфименко, А. Крисоватий, В. Андрущенко, О. Василика, В. Кравченко, А. Крисоватий, М. Кучерявенко, Л. Лисяк, Н. Литвин, І. Лютий, П. Мельник, О. Музиченко, А. Мярковський, А. Нечай, Ц. Огня, В. Опарін, К. Павлюк, Ю. Пасічник, В. Ревун, А. Соколовська, С. Слухай, В. Суторміна, В. Федосов, О. Федотова, І. Чугунов, І. Шулатова, та інших. Проте особливості трансформації державної фіскальної політики залежно від впливу сучасних геополітичних процесів на внутрішню національну політику залишаються недостатньо дослідженими.

**Метою статті** є визначення окремих аспектів, які підлягають урахуванню в ході формування фіскальної політики України.

**Виклад основного матеріалу.** Під час розроблення стратегії фіскальної політики України необхідно не лише планувати конкретні заходи, але й враховувати ті перепони, які можуть проявитись на шляху її реалізації. Одним із таких негативних проявів є нерівномірний розподіл фінансових ресурсів через інститути держави, адже держава відіграє провідну роль у створенні суспільного багатства, використовувати яке мають право всі члени суспільства. З метою забезпечення справедливого перерозподілу ресурсів, створених суспільством, держава, використовуючи примус як умову згоди платників податків із чинною системою перерозподілу ресурсів та виконання ними законів, несе відповідальність перед платниками податків за результати своєї соціально-економічної діяльності [1].

Іншим проявом недосконалої формування державної фіскальної політики є висока ймовірність досягнення результатів, відмінних від поставлених, – держава має історичну тенденцію до розширення, особливо у сфері видатків, у зв'язку зі специфікою зростання потреби узагальнення суспільного виробництва, що провокує зростання транзакційних витрат, пов'язаних зі збиранням та обробленням інформації, здійсненням контролю та моніторингу економічної ситуації. Зростання витрат створює підстави для відхилення від тих завдань, які було поставлено, та тих, які було фактично реалізовано.

Також можлива невідповідність доходів та видатків бюджетної системи, адже ступінь жорсткості бюджетних обмежень для держави далекий від абсолютного, тобто бюджетні обмеження для держави є «м'якими» у

зв'язку з тим, що державу, як систему, майже неможливо визнати повним банкрутом. Водночас на певних етапах економічного циклу дефіцит державного бюджету може відігравати позитивну стимулюючу роль у суспільному розвитку.

Однією з головних особливостей у реалізації фіскальної політики є відсутність юридично закріплених критеріїв визначення ефективності економічної діяльності держави – за відсутності чітких критеріїв оцінювання ефективності діяльності держави державні структури вигадують власно розроблені стандарти. Тобто діяльність держави дуже часто оцінюють за тими критеріями, які задає сама держава, наприклад зростання бюджетних надходжень. Крім того, наявність політичного циклу суттєво коректує критерії діяльності держави залежно від фази циклу, де найважливішу роль відіграє не економічна, а політична доцільність дій [2]. Наявність чітко унормованої системи показників ефективності діяльності окремих інститутів держави, а також ефективності (як економічної, так і соціально-політичної) використання ними фінансових ресурсів, які витрачає держава на їх функціонування та виконання ними поставлених завдань.

Беручи до уваги окреслені можливі негативні явища у процесі формування та впровадження фіскальної політики держави, доцільно здійснити модернізацію державних фінансів таким чином, щоб мінімізувати «провали» та перемістити їх під контроль суспільних та державних інституцій.

Формуючи фіскальну політику, держава має додержуватись балансу між оптимальним обсягом надходжень, необхідних для повноцінного виконання державою своїх функцій, та фінансовими потребами реального сектору, тобто сприяти здійсненню не лише простого, але й розширеного відтворення, які дадуть змогу українському суспільству відповідати основним світовим тенденціям та стандартам. Тому обидва складники фіскальної політики держави (політика державних доходів та політика державних витрат) мають забезпечувати такий розвиток економіки, за якого можливе створення необхідних фінансових умов для соціально-економічної стабільності та розвитку держави в цілому та її окремих складових, збереження цілісності та єдності фінансової системи, успішного протистояння внутрішнім та зовнішнім загрозам України та її суб'єктам. При цьому необхідно враховувати, що кризовий стан держави та економіки, загальні помилки у фіскальній політиці та загальна слабкість системи державного управління неминуче призводять до кризи системи податкових

надходжень, перетворюючи її на реальну або потенційну загрозу державі та органам влади, позбавляючи їх фінансових ресурсів.

Крім того, реальну загрозу становить збереження високого рівня сукупного податкового навантаження на реальний сектор економіки та відсутність тенденції до розвитку виробничого потенціалу з метою його виходу на якісно новий рівень науково-технічного забезпечення. Ще одна проблема – недостатня підтримка реального сектору економіки, від якого до бюджету спрямовується найбільший обсяг надходжень, що зумовлює його високу роль у забезпеченні сталого розвитку економічної системи держави. Проте сьогодні фінансування реального сектору відбувається за залишковим принципом.

Удосконалення фіскальної політики України в сучасних умовах має бути спрямоване на побудову сучасної конкурентоспроможної соціально-орієнтованої ринкової економіки, інтегрованої до ЄС; реалізацію модернізаційного проекту економіки знань за умови збільшення сукупних податкових надходжень до всіх рівнів бюджетів та державних цільових фондів; проведення збалансованої бюджетної політики на середньострокову перспективу [3], що можливе лише за умови реалізації виваженої державної фіскальної політики, спрямованої на досягнення балансу інтересів держави та платників податків. При цьому необхідно «червоним прапорцем» проводити лінію лібералізації оподаткування з метою попередження відтоку капіталу та кваліфікованих спеціалістів, чого сьогодні не спостерігається. Слід пам'ятати, що реальною загрозою національній безпеці держави є недостатньо реалістичний підхід до планування та прогнозування виконання дохідної частини бюджету. Зокрема, в бюджеті на 2017 рік заплановані надходження за рахунок непрямих податків майже 50% від обсягу запланованого сукупного доходу [4], але, на думку фахівців, це занадто оптимістичні сподівання, які нівелюють стримуючу функцію податків на користь їх фіскальної функції [5]. Такий підхід навряд чи сприятиме підвищенню активності економічної діяльності та покращенню інвестиційної привабливості національної економіки.

З-поміж іншого на реальний обсяг надходжень надзвичайно негативно впливає приховування економічної діяльності від держави та ухилення від оподаткування, що призводить до значного скорочення дохідної частини бюджету та є причиною недофінансування соціальних програм та державних інститутів регулювання економіки. Це також погіршує фінансовий стан підприємств реального сектору, позбавляючи їх обігового

капіталу та провокуючи їх до використання екстремальних, а інколи й протиправних, стратегій виживання. При цьому виникає ланцюговий ефект: ухилення від оподаткування одних суб'єктів призводить до збільшення податкового навантаження на інших суб'єктів, що стимулює подальше приховування доходів від оподаткування. Такий ланцюг нескінченний до того часу, поки держава не впорається з корупційними ризиками у розподілі бюджетних ресурсів, незаконним лобіюванням інтересів окремих конгломератів та несправедливим перерозподілом економічних можливостей внаслідок незаконного надання пільг, ліцензій, квот тощо.

Тому, визначаючи напрями трансформації фіскальної політики, дуже важливо зосередити увагу на напрямах використання бюджетних коштів. Слід погодитись, що дуже часто під гаслом боротьби з кризою фінансуються програми, які мають або досить віддалений зв'язок, або ж взагалі не пов'язані зі стимулюванням економіки (наприклад, видатки, що фінансуються зі Стабілізаційного фонду) [6, с. 85]. Отже, сьогодні для України набуло нагальної актуальності питання розроблення дієвих фіскальних правил, які б як надавали можливість уряду проводити активну фіскальну політику, так і стримували надмірні державні видатки, зумовлені політичними аспектами.

Водночас найнеобхіднішим є поглиблення уніфікації національної податкової системи з податковими системами держав-членів ЄС за складом, структурою і механізмом справляння основних податків. Зазначений підхід призведе до наближення законодавства України до законодавства провідних країн світу, що розширить кордони та бажання щодо співпраці іноземних партнерів із національним товаровиробником. Для цього доцільно взяти до уваги узагальнені позитивні тенденції країн ЄС, зокрема переважання у структурі податкової системи непрямих податків, що вважається сприятливішим для економічного зростання, ніж податкова система, що більшою мірою ґрунтується на прямих податках; перенесення податкового навантаження з мобільних факторів виробництва (наприклад, праці) на природні ресурси (що має компенсувати втрати бюджету від зниження рівня оподаткування доходів від праці та доходів від капіталу); відмова від спрощеної системи оподаткування суб'єктів малого підприємництва на користь інших форм їх державної підтримки (звільнення деяких видів підприємств від необхідності ведення звітності про результати господарської діяльності та запровадження спрощеної системи бухгалтерського обліку і звітності);

запровадження спеціальних режимів оподаткування ПДВ деяких типів підприємств (наприклад, фермерських господарств і сільськогосподарських кооперативів).

Сьогодні в Україні реалізується програма реформування державних фінансів, яка сформована з урахуванням досвіду країн-членів ЄС. Зазначена програма спрямована на забезпечення стійкості державних фінансів України. Головним напрямом зазначених перетворень визначено проведення фіскальної консолідації, метою якої окреслено скорочення дефіциту сектору державних фінансів та зниження темпів зростання державного боргу. У межах програми реформування державних фінансів передбачені різноманітні заходи зі стабілізації державного бюджету, фінансового сектору, реформування податкової системи, забезпечення оптимізації обсягів та поліпшення структури державних витрат, міжбюджетних відносин, підвищення ефективності використання державних ресурсів [7, с. 11]. Натепер найбільшої актуальності набувають питання поліпшення бізнес-клімату та створення сприятливих умов для іноземних інвесторів, розвитку фондового ринку та ринку фінансових послуг, кредитування реального сектору економіки, підвищення обсягів державної підтримки малого й середнього бізнесу.

Водночас привертає увагу, що проблеми, які потребували першочергового розв'язання задля стабілізації державного бюджету декілька років тому, зокрема високий рівень перерозподілу ВВП через державний бюджет і позабюджетні фонди, що не сприяє зниженню великого фіскального навантаження на бізнес; нарощення прямого й гарантованого державного боргу; значні обсяги квазіфіскальних операцій, що проводяться підприємствами реального сектору [8, с. 28], є актуальними і сьогодні. Як тоді, так і сьогодні для досягнення зазначеного доцільно посилити фіскальну дисципліну, підвищити ефективність капітальних видатків та прозорість державних фінансів, поліпшити управління державним боргом, запровадити середньострокове бюджетне планування, запровадити реформи в енергетиці, інфраструктурних секторах, сферах податкової й соціальної політики, вдосконалити фінансовий менеджмент державних підприємств тощо.

Водночас реалізація викладених завдань можлива лише за умови їх стратегічного планування. Але натепер існують певні прогалини у зазначеному напрямку. Так, у 2013 році було затверджено Середньострокову стратегію управління державним боргом на 2013–2015 роки, метою якої було забезпечити задоволення потреб держави в позикових ресурсах за

допомогою фінансування державного бюджету за мінімально можливою вартості обслуговування державного боргу з урахуванням ризиків; утримання обсягу державного боргу на економічно безпечному рівні; забезпечення ефективного функціонування внутрішнього ринку державних цінних паперів і розширення доступу до міжнародного ринку капіталу; реформування у сфері міжнародної інтеграції та співпраці, спрямоване на вироблення цілісної й збалансованої зовнішньоекономічної політики, підвищення конкурентоспроможності та інвестиційної привабливості національної економіки [9]. Але з 2014 року відсутня стратегія управління державним боргом [10], затвердження якої з визначенням пріоритетних цілей і завдань управління державним боргом на середньострокову або довгострокову перспективу та засобів їх реалізації дозволило б спрогнозувати доцільність залучення зовнішніх позичок для фінансування національної економіки у середньостроковій перспективі.

Проте, приймаючи рішення про запровадження тих або інших заходів, які є доцільними та ефективними для національної економіки, необхідно забезпечити рівний доступ усіх суб'єктів господарювання до визначених видів державної підтримки. Інакше втрачається сенс від таких дій та зникає користь для національної економіки від їх запровадження. Водночас, як справедливо було наголошено ще у 2009 році в проєкті «Стратегії реформування податкової системи України» від Міністерства фінансів України, реформування податкової системи має відбуватися синхронно з упорядкуванням та оптимізацією державних видатків.

Фіскальна політика держави, як частина її економічної політики, має бути жорсткою, передбачуваною, легітимною та послідовною, мати певну мету – стимулювання економічного зростання та захист національних інтересів, що забезпечить інвестиційну привабливість країни. Водночас втручання держави в економіку з метою регулювання, а також розростання державних фінансів повинне мати чітко визначені межі, що завадить виникненню критичних явищ та дозволить уявити напрям її майбутньої еволюції.

Трансформуючи фіскальну політику відповідно до реалій сьогодення, необхідно брати до уваги функціональні особливості окремих із її моделей. Зокрема, ліберально-консервативна модель фіскальної політики передбачає орієнтацію на досягнення у будь-який спосіб стабільності загального рівня цін, що стає спонукальним мотивом до застосування жорстких заходів рестриктивної (стримуючої) політики, жертвами якої можуть стати централізовані інвестиції, со-

ціальні програми, обороноздатність держави, оплата праці працівникам бюджетної сфери. Неокласична модель нейтральної фіскальної політики полягає у пріоритетності бездефіцитності бюджету порівняно з іншими цілями макроекономічної політики (включаючи нарощування національного продукту), невиправдане підвищення рівня податкового навантаження на національну економіку, що провокує потрапляння у «податковий капкан», внаслідок чого зростання ставок прямих та непрямих податків не призводить до нарощування податкових надходжень до бюджету. Сьогодні є нагальна потреба у переході до експансіоністської моделі фіскальної політики держави, що передбачає розширення спектру програм, які фінансуються урядом, проведення широкомасштабної податкової реформи, спрямованої на лібералізацію оподаткування та усунення корупційних механізмів, які «зашиті» у нормативно-правових актах, що регулюють процес оподаткування та податкового контролю; уникнення дефектів розподілу фінансових ресурсів між різноманітними статтями з недостатнім фінансуванням інвестиційних та соціальних напрямів (для чого необхідно залучати незалежних експертів та в обов'язковому порядку враховувати їхню точку зору щодо визначення програм, фінансування яких на даний період часу є не лише оптимальним, але й нагально необхідним).

#### Висновок

При цьому погоджуємось, що одним із принципових моментів, на якому варто зосередити увагу при формуванні фіскальної політики, є обґрунтована стратегія боргового управління з чітко визначеною межею частки зовнішнього та внутрішнього боргу й витрат на їх обслуговування в структурі державних витрат, а також подальше зниження вартості обслуговування державного боргу [11, с. 43]. У сучасних умовах без урахування наведених особливостей неможлива ефективна трансформація фіскальної політики та висока результативність її реалізації.

#### Список використаних джерел:

1. Афанасьев М. П. Бюджетирование, ориентированное на результат (новые тенденции) / М. П. Афанасьев // Вопросы экономики. – 2004. – № 9. – С. 45–49.
2. Афанасьев М. П. Финансы правового государства / М. П. Афанасьев, И. В. Кривоногов // Вопросы государственного и муниципального управления. – 20007. – Т. II. – № 2–3. – С. 20, 21.
3. Проект Стратегії реформування податкової системи України / Міністерство фінансів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://>

[www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=65533&cat\\_id=65530](http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=65533&cat_id=65530)

4. Про Державний бюджет України на 2017 рік : Закон України від 21 груд. 2016 р. № 1801-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1801-19#n154].

5. Амелін А. Державний бюджет України 2017: виклики та перспективи [Електронний ресурс] / Амелін А., Хоменко О., Лаврик Я. – Режим доступу : [http://hvylyu.net/analytics/economics/derzhavniy-byudzheth-ukrayini-2017-vikliki-ta-perspektivi.html].

6. Дмитренко Г. Роль фіскальної політики в антициклічному регулюванні економіки / Г. Дмитренко // Вісник Національної академії державного управління. – 2009. – № 3. – С. 79–86.

7. Молдован О. О. Стратегія реформування системи державних фінансів України: завдання, пріоритети, механізми : аналіт. доп. / О. О. Молдован. – К. : НІСД, 2014. – 48 с.

8. Гасанов С. С. Напрями формування фіскальної політики в аспекті асоціації України з ЄС / Гасанов С. С., Кудряшов В. П., Балакін Р. Л. // Фінанси України. – 2014. – № 1. – С. 22–38.

9. Стратегія управління державним боргом на 2013–2015 роки // Офіційний сайт Кабінету Міністрів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/320-2013>.

10. Висновки щодо проекту Закону України «Про Державний бюджет України на 2017 рік» : Рішення Рахункової Палати від 30 верес. 2016 р. № 19-1 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16749818/Vysnovki\_proekt\_DV\_2017.pdf?subportal=main].

11. Борисюк О. Шляхи оптимізації державного боргу в сучасних умовах / О. Борисюк // Економічний часопис Східноєвропейського національного університету імені Лесі Українки. – 2015. – № 1. – С. 39–43.

*В статье рассмотрены особенности трансформации фискальной политики государства в условиях правового государства. Выделены основные просчеты (недостатки), которые могут негативно повлиять на результаты реализации фискальной политики. Предложены отдельные шаги на пути оптимизации фискальной политики Украины.*

**Ключевые слова:** фискальная политика, формирование фискальной политики, реализация фискальной политики, доходы государственного бюджета, расходы государственного бюджета, экспансионистская модель фискальной политики.

*The article describes the features of the transformation of the fiscal policy of the state in the conditions of the legal state. The basic flaws (defects) that can have a negative effect on the results of the implementation of fiscal policy. It was proposed some steps towards optimizing the fiscal policy of Ukraine.*

**Key words:** fiscal policy, formation of fiscal policy, implementation of fiscal policy, state budget revenues, expenditures of the state budget, expansionary fiscal policy model.

