

Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право
УДК 354.21:351.713:336.2

Дуліба Євгенія Володимирівна

кандидат юридичних наук, доцент,

доцент кафедри кримінального права і правосуддя

Міжнародний економіко-гуманітарний університет

імені академіка Степана Дем'янчука

Дулиба Евгения Владимировна

кандидат юридических наук, доцент,

доцент кафедры уголовного права и правосудия

Международный экономико-гуманитарный университет

имени академика Степана Демьянчука

Duliba Yevheniia

Candidate of Law Sciences, Associate Professor,

Associate Professor of Department of Criminal Law and Justice

International University of Economics and Humanities

named after Academician Stepan Demianchuk

**ОСОБЛИВОСТІ ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ФІСКАЛЬНОЇ
ПОЛІТИКИ ДЕРЖАВИ**

**ОСОБЕННОСТИ ФОРМИРОВАНИЯ И РЕАЛИЗАЦИИ
ФИСКАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ ГОСУДАРСТВА**

**FEATURES OF FORMING AND REALIZATION OF FISCAL POLITICS
OF THE STATE**

Анотація. Стаття присвячена розгляду особливостей формування та реалізації фіскальної політики держави. В ході дослідження основна увага акцентована на аналізі основних проблем при формуванні та реалізації фіскальної політики в Україні. Досліджуються роль

прогнозування і планування дохідної частини бюджету. В результаті наукового пошуку автором виділено основні пріоритетні напрямки формування фіскальної політики та запропоновано шляхи вдосконалення фіскальної політики в Україні.

Ключові слова: *фіскальна політика, бюджет, податки, бюджетна система, податкова система.*

Анотація. *Стаття посвячена рассмотрению особенностей формирования и реализации фискальной политики государства. В ходе исследования основное внимание акцентировано на анализе основных проблем при формировании и реализации фискальной политики в Украине. Исследуются роль прогнозирования и планирования доходной части бюджета. В результате научного поиска автором выделены основные приоритетные направления формирования фискальной политики и предложены пути совершенствования фискальной политики в Украине.*

Ключевые слова: *фискальная политика, бюджет, налоги, бюджетная система, налоговая система.*

Summary. *The article is devoted to consideration of features of forming and realization of fiscal politics of the state. During research main attention is accented to analyze of main problems of forming and realization of fiscal politics in Ukraine. The prognostication and planning of profitable part of budget is examined. As a result of scientific search the author is determined the priority directions of forming of fiscal politics and the ways of perfection of fiscal politics offer in Ukraine.*

Key words: *fiscal politics, budget, taxes, budgetary system, tax system.*

Постановка проблеми. Особливості розвитку економіки України привезло до необхідності впровадження дієвої внутрішньої політики держави, яка повинна бути спрямована на забезпечення сталого соціально-

економічного розвитку України, зміцнення демократичних засад суспільного і державного життя, забезпечення верховенства права, економічної і політичної незалежності держави [1]. В умовах обмеженого фіскального простору та загрози повторення світової фінансової кризи [2, с. 9] особливої актуальності набуває розвиток фіскальної політики, значимість якої важко переоцінити. Являючи собою заходи держави щодо регулювання доходів і витрат, фіскальна політика не повною мірою реалізує свій потенціал, що зумовлює актуальність цього питання.

Аналіз останніх досліджень і публікацій Значний внесок у розробку теоретичних та прикладних основ фіскальної політики зробили такі вітчизняні вчені як В. Андрущенко, С. Герчаківський, А. Даниленко, О. Данілов, О. Десятнюк, Я. Жаліло, Ю. Іванов, О. Кириленко, А. Крисоватий, В. Курило, А. Луцик, В. Опарін, Ц. Огонь тощо. Однак, здійснення подальших досліджень фіскальної політики набуває сьогодні актуальності з врахуванням сьогоденній реальній та загроз національній економіці.

Виклад основного матеріалу. Проблема належної оцінки ефективності та повноти заходів фіскальної політики завжди була об'єктом як наукових, так і суспільно-політичних дискусій, адже фіскальна політика формується на політичній арені, і це значною мірою ускладнює її використання для цілей стабілізації економіки [3, с. 182].

Сьогодні ефективна фіскальна політика є одним з найважливіших завдань держави, адже саме вона визначає основні джерела поповнення державного бюджету та напрями розподілу і використання фінансових ресурсів держави.

Постійний процес формування й реструктуризації доходів, вибору пріоритетів у здійсненні видатків бюджету та пошуку оптимальних рішень, зумовлений змінами у структурі державних фінансів, тенденцій їх розвитку та рівня виконання зобов'язань держави [4, с. 8]. Неспроможність держави виконувати фіскальну функцію (через недостатність доходів),

неконтрольоване зростання державних витрат та неможливість покриття дефіциту за рахунок запозичень на прийнятних умовах [5, с. 3] вимагає від органів державної влади проведення дієвої фіскальної політики.

В цілому, основними засади фіскальної політики є:

1) проведення стабільної, раціональної та справедливої податкової політики, яка передбачає зниження податкового навантаження на економіку з розширенням бази оподаткування;

2) проведення прозорої та виваженої бюджетної політики як дієвого інструменту соціально-економічного розвитку, захисту вразливих верств населення та інвестування в реальний сектор економіки для підтримки національного товаровиробника і збереження робочих місць;

3) проведення ефективної політики управління державним боргом;

4) підвищення результативності державних видатків, реалізація прозорої політики закупівель за державні кошти, яка гарантуватиме раціональне використання ресурсів;

5) перенесення податкового навантаження з мобільних факторів виробництва (праці та капіталу) на споживання, насамперед шкідливої для здоров'я людей продукції, ресурсні та екологічні платежі.

6) створення сприятливих умов для розвитку підприємництва, спрощення умов започаткування бізнесу та виходу з нього, зменшення втручання держави в економічну діяльність суб'єктів господарювання, спрощення системи отримання дозволів, зниження тиску на бізнес з боку контролюючих органів;

7) детінізація економіки, створення сприятливих умов для діяльності економічних агентів у легальному правовому полі [1].

Одним з найголовніших недоліків сучасної фіскальної політики є те, що її основу складає великий масив нормативно-правових актів, які досить складні у практичному застосуванні, норми яких не завжди чітко та повністю описують правила поведінки. Як результат, створюється значна

кількість підзаконних нормативно-правових актів або вноситься численні доповнення до діючих нормативно-правових актів.

Враховуючи той факт, що основним джерелом формування фінансових ресурсів держави є бюджет, тому для забезпечення сталого розвитку виникає необхідність визначення довгострокових пріоритетів процесу формування та використання бюджетних ресурсів [6, с.120].

Відповідно до ст. 2 Бюджетного кодексу України бюджетні кошти являють собою належні відповідно до законодавства надходження бюджету та витрати бюджету [7]. Звідси слідує твердження про те, що доходи і видатки за змістом і призначенням функціонують неподільно, тобто йдеться мова про єдність потоків фінансових ресурсів під час формування бюджету та використання відповідних коштів для забезпечення суспільних благ та послуг населенню [4, с. 14]. В такому контексті, важливої ролі набування формування фіскальної політики, від якої в майбутньому залежить функціонування доходів і витрат, які між собою повинні бути узгоджені і взаємопов'язані.

Відповідно до статті 9 Бюджетного кодексу України до основних джерел поповнення державного бюджету належать: податкові надходження (загальнодержавні та місцеві податки та збори), неподаткові надходження (доходи від власності та підприємницької діяльності, адміністративні збори та платежі, доходи від некомерційної господарської діяльності), доходи від операцій з капіталом та трансферти (кошти, одержані від інших органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, інших держав або міжнародних організацій на безоплатній та безповоротній основі) [7].

Основним джерелом формування доходів бюджету є податки, тому виконання державою своїх видаткових зобов'язань, здебільшого, залежить від ефективності податкової політики [8, с. 5]. Від організації податкових відносин, адміністративного регулювання податкових відносин, від дієвого

податкового контролю, адміністрування податкового боргу залежить обсяг фінансових ресурсів, що надходить до бюджету, якими потім держава може розпоряджатися для виконання своїх завдань та функцій [8, с. 7].

Крім того, важливу роль у здійсненні фіскальної політики, у бюджетному процесі відіграють прогнозування і планування дохідної частини бюджету. Адже саме від якості прогнозування і планування залежить обсяг фінансових ресурсів, що залучаються для забезпечення виконання покладених на державу функцій і завдань, а результативність прогнозування та планування доходів бюджету суттєво впливає на обсяги бюджетних видатків [9, с. 7].

В Україні уже декілька років спостерігається дефіцит бюджету, коли сума видатків перевищують суми доходів. Не є винятком і Закон України «Про Державний бюджет на 2018 рік», в якому визначено доходи Державного бюджету України у сумі 917 млрд. гривень, при цьому видатки - 991 млрд. гривень [10]. Звідси слідує, що фіскальна політика в цілому, так і податкова політика, направлені використовувати кожен нагоду для залучення додаткових ресурсів, а головною метою оподаткування стає лише наповнення бюджету. Так, звичайно, податки забезпечують основну частину бюджетних надходжень, однак в системі оподаткування є чимало проблем, серед яких:

1) неефективна й надмірно витратна для держави й бізнесу система адміністрування податків і зборів, що неспроможна забезпечити повноцінне наповнення державного бюджету й зниження частки тіньової економіки за одночасного дотримання балансу прав податкових органів і платників податків;

2) нестабільність і непередбачуваність податкової системи, що призводить до високих податкових ризиків для бізнесу й обмежує можливість середньо- і довгострокового планування;

- 3) високий рівень ухиляння від податків і нерівномірне податкове навантаження на підприємства різного розміру й окремі галузі економіки;
- 4) невиконання податковою системою функції згладжування соціальної нерівності [11].

Ухилення від сплати податків, тінізація економічних відносин призводять до посилення податкового тягара для справних платників податків, знижуючи рівень їх сукупного добробуту та схильність до виробництва/праці чи споживання/інвестицій [12, с. 21].

Тому недивно, що сьогодні одним із найчастіше використовуваних індикаторів оцінки інтенсивності та ефективності фіскальної політики є показник податкового навантаження (чи податкового тягара) [12, с. 9].

Впроваджуючи фіскальну політику, держава повинна узгоджувати інтереси як свої, так і платників податків. Оцінюючи ефективність оподаткування співвідношенням витрат на адміністрування податків із сумами їх фактичних надходжень до бюджету, а також обсяги та структуру податкового боргу, держава може періодично переглядати систему оподаткування (розмір ставок та інші елементи оподаткування за фіскально неефективними видами платежів) [12, с.17].

Очевидним є той факт, що інструменти фіскальної політики здійснюють безпосередній вплив на сукупний попит у країні:

- 1) збільшення державних витрат призводить до економічного зростання за рахунок підвищення попиту спочатку в державному секторі, а потім і в приватному,
- 2) зниження податків призводить до зростання попиту та пожвавлення економіки, оскільки у платників податків збільшуються доходи і вони можуть більше коштів витратити на споживання.

Однак, одночасне збільшення бюджетних видатків та зниження податків спричиняють дефіцит бюджету, тому важливу роль при

використанні інструментів фіскальної політики відіграють зміна величини бюджетного дефіциту та джерела його фінансування [6, с. 122].

Ефективність фіскальної політики значною мірою визначається узгодженістю її окремих складових. Складання, розгляд і затвердження бюджетів об'єктивно вимагає органічної взаємодії органів влади, основним чином, на стадії формування показників дохідної частини бюджету, адже від неї напряду залежить його видаткова частина [9, с. 22].

У цьому контексті варто зазначити, що фіскальна політика має бути спрямована в одному векторі з грошово-кредитною політикою, політикою фінансового ринку, борговою політикою. Саме ці політики не можуть існувати окремо і незалежно одна від одної, вони одночасно виступають інструментами державного регулювання економіки, спрямовані на досягнення визначених цілей соціально-економічного розвитку, забезпечення сталого розвитку економіки, довгострокової цінової стабільності, скорочення державного боргу та дефіциту бюджету тощо [6, с. 123-125]. Тому в сучасний період набуває важливого значення об'єднання цілей фіскальної та грошово-кредитної політики з ідеологією та пріоритетами соціально-економічної політики держави [13, с. 19].

Сьогодні в Україні однією з основних проблем фіскальної політики є неефективні і негнучкі видатки, слабкий фіскальний менеджмент, постійне перевищення та швидке зростання зобов'язань стосовно бюджетних ресурсів, що спричинює постійне коригування бюджету й податкового законодавства й ускладнює адміністрування й прогнозування податків. Цей факт підтверджується звітами Рахункової палати України, що здійснює контроль за знаходженням коштів до Державного бюджету України та їх використанням. Так, у 2016 році Рахунковою палатою України виявлено порушень і недоліків при адмініструванні доходів державного бюджету, також порушень бюджетного законодавства (у тому числі нецільового), неефективного використання коштів Державного бюджету України на

загальну суму 16 млрд 963,1 млн грн, з яких: - незаконне, у тому числі нецільове використання коштів становить 7 млрд 100 млн грн; - неефективне – 4 млрд 133,1 млн грн; - порушення адміністрування доходів – 5 млрд 730 млн гривень [14]. У 2017 році Рахунковою палатою виявлено аналогічних порушень і недоліків на загальну суму 23 млрд 32,4 млн гривень, з них: порушення адміністрування доходів – 10 млрд 339 млн грн; порушення бюджетного законодавства, у тому числі нецільове використання коштів становлять 6 млрд 124,6 млн грн; неефективне – 6 млрд 568,8 млн гривень [15].

Основними причинами порушень та недоліків при адмініструванні дохідної частини державного бюджету є:

1) недосконалість законодавства, що має можливість господарюючим суб'єктам застосовувати схеми мінімізації платежів до бюджету

2) неналежний контроль органів державної фіскальної служби

3) недоплати до бюджету за результатами фінансово-господарської діяльності

4) втрати бюджету внаслідок прийняття необґрунтованих управлінських рішень

5) неефективне управління коштами, внаслідок чого їх було повернуто до бюджету;

6) неефективне управління майном шляхом його утримання без використання [14; 15].

Таким чином, на сьогодні залишається пріоритетним завданням розроблення і впровадження ефективної фіскальної політики, запровадження дієвого механізму формування доходів бюджету, дієвого механізму розподілу і спрямування державних коштів на здійснення державних видатків з метою повноцінного виконання повноважень і функцій держави. Саме державні витрати є головним фактором, який

визначає рівень податкового навантаження на економіку держави, розмір сектору загального державного управління та потреби в мобілізації фінансових ресурсів для надання суспільних благ і послуг.

Створення прозорого механізму розподілу і спрямування державних коштів стає одним з пріоритетів фіскальної політики, адже за рахунок мобілізованих ресурсів держава надає публічні блага та послуги, намагається усунути “провали” ринку та знизити рівень проблем, що виникають в економіці внаслідок як об’єктивних, так і суб’єктивних обставин. При цьому ефективне, законне і результативне витрачання бюджетних коштів зменшує потребу в залученні додаткових коштів на реалізацію відповідних соціальних чи інфраструктурних проектів [12, с. 21].

Як **висновок**, варто зазначити, що Україна прагне побудувати ефективну систему управління державними фінансами відповідно до кращої практики держав Організації економічного співробітництва та розвитку, запровадити ефективне державне стратегічне планування, адаптувати законодавства України до законодавства Європейського Союзу та Світової організації торгівлі, посилити фінансової та бюджетної дисципліни, підвищити ефективності видатків місцевих бюджетів. А все це можливо з ефективною фіскальною політикою, яка буде базуватися на розробленні і впровадженні ефективного податкового законодавства та дієвого механізму формування доходів бюджету, на підвищенні ефективності адміністрування податків; встановлення податкової справедливості для відновлення рівних умов конкуренції в економіці України; зменшення глибини соціальної нерівності [11].

Література

1. Про заходи внутрішньої та зовнішньої політики: Закон від 01 липня 2010 року № 2411-VI / Верховна Рада України URL:

- <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2411-17> (дата звернення 11.06.2018)
2. Динаміка податкового навантаження в Україні в контексті реалізації податкової реформи / за ред. Т. І. Єфименко, А. М. Соколовської. К. : ДННУ "Академія фінансового управління". – 2013. – 494 с.
 3. Носіков Д. М. Фіскальна політика держави: теоретико-правовий аспект / Державне будівництво та місцеве самоврядування. – 2016. – № 31. – с. 178-192.
 4. Ц. Г. Огонь Бюджет: взаємозалежність зобов'язань і фінансових можливостей держави. Фінанси України. – 2. – 2012. – с. 7-18.
 5. Даниленко А. І., Зимовець В.В. Теоретико-методологічні засади ризиків і загроз безпеці сектору державних фінансів. Фінанси України. – 2012. – № 10. – С. 3-19.
 6. Коляда Т. А. Формування бюджетної стратегії України: теорія, методологія, практика [монографія]: Ірпінь: Університет ДФС України. – 2016. – 396 с. (Серія «Податкова та митна справа в Україні», т. 63).
 7. Бюджетний кодекс України: Закон від 08 липня 2010 року № 2456-VI/ Верховна Рада України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17> (дата звернення 11.06.2018).
 8. Проскура К. П Податкове адміністрування в Україні в посткризовий період: ефективність та напрями модернізації. К.: ТОВ «Емкон». – 2014. – 376 с.
 9. Зварич О.В. Податкові надходження: методологія прогнозування : монографія / О.В. Зварич. К. : Київ. нац. торг.-екон. ун-т. – 2013. – 444 с.

10. Про Державний бюджет на 2018 рік: Закон від 07 грудня 2017 року
URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2246-19> (дата звернення 11.06.2018).
11. Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава від 02 червня 2010 року : Програма економічних реформ на 2010-2014 роки URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/file/docs/5/d325760.pdf?noattach=1> (дата звернення 11.06.2018).
12. Динаміка податкового навантаження в Україні в контексті реалізації податкової реформи / за ред. Т. І. Єфименко, А. М. Соколовської. – К. : ДННУ “Академія фінансового управління”. – 2013. – 494 с.
13. Лютий І. О. Теоретико-методологічні засади бюджетної політики держави. Фінанси України. – 2009. – № 12. – С. 13-19.
14. Звіт Рахункової палати за 2016 рік URL: http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16751480/Zvit_RP_2016.pdf (дата звернення 11.06.2018).
15. Звіт Рахункової палати за 2017 рік URL: http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16755497/Zvit_RP_2017.pdf?subportal=main (дата звернення 11.06.2018).

References

1. Pro zakhody vnutrishnjoji ta zovnishnjoji polityky: Zakon vid 01 lypnja 2010 roku № 2411-VI/ Verkhovna Rada Ukrainy URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2411-17> (data zvernennja 11.06.2018).
2. Dynamika podatkovogho navantazhennja v Ukraini v konteksti realizaciji podatkovoji reformy / za red. T. I. Jefymenko, A. M. Sokolovskojji. K. : DNNU “Akademija finansovogho upravlinnja”. – 2013. – 494 s.

3. Nosikov D. M. Fiskaljna polityka derzhavy: teoretyko-pravovyy aspekt/ Derzhavne budivnyctvo ta misceve samovrjaduvannja. – 2016. – № 31 – s. 178-192.
4. C. Gh. Oghonj Bjudzhet: vzajemozalezhnistj zobov'jazanj i finansovykh mozhlyvostej derzhavy. Finansy Ukrainy. – 2. – 2012. – s.7-18.
5. Danylenko A. I., Zymovec V.V. Teoretyko-metodologhichni zasady ryzykiv i zagroz bezpeci sektoru derzhavnykh finansiv. Finansy Ukrainy. – 2012. – № 10. – S. 3-19.
6. Koljada T. A. Formuvannja bjudzhetnoji strateghiji Ukrainy: teorija, metodologhija, praktyka [monoghrafija]: Irpinj: Universytet DFS Ukrainy. – 2016. - 396 s. (Serija «Podatkova ta mytna sprava v Ukraini», t. 63).
7. Bjudzhetnyj kodeks Ukrainy: Zakon vid 08 lypnja 2010 roku № 2456-VI/ Verkhovna Rada Ukrainy. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17> (data zvernennja 11.06.2018)
8. Proskura K. P Podatkove administruvannja v Ukraini v postkryzovyj period: efektyvnistj ta naprjamy modernizaciji. K.: TOV «Emkon». – 2014. – 376 s.
9. Zvarych O.V. Podatkovi nadkhodzhennja: metodologhija proghnozuvannja: monoghrafija / O.V. Zvarych. K. : Kyjiv. nac. torgh.-ekon. un-t. – 2013. – 444 s.
10. Pro Derzhavnyj bjudzhet na 2018 rik: Zakon vid 07 ghrudnja 2017 roku URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2246-19> (data zvernennja 11.06.2018).
11. Zamozhne suspiljstvo, konkurentospromozhna ekonomika, efektyvna derzhava vid 02 chervnja 2010 roku : Prohrama ekonomichnykh reform na 2010-2014 roky URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/file/docs/5/d325760.pdf?noattach=1> (data zvernennja 11.06.2018).

12. Dynamika podatkovogho navantazhennja v Ukrajinu v konteksti realizaciji podatkovoji reformy / za red. T. I. Jefymenko, A. M. Sokolovskoji. – K. : DNNU “Akademija finansovogho upravlinnja”. – 2013. – 494 s.
13. Ljutyj I. O. Teoretyko-metodologhichni zasady bjudzhetnoji polityky derzhavy. Finansy Ukrainy. – 2009. – № 12. – S. 13-19.
14. Zvit Rakhunkovoji palaty za 2016 rik URL: http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16751480/Zvit_RP_2016.pdf (data zvernennja 11.06.2018).
15. Zvit Rakhunkovoji palaty za 2017 rik URL: http://www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16755497/Zvit_RP_2017.pdf?subportal=main (data zvernennja 11.06.2018).