

УДК 336.221.22

Т. В. Поснова,

к. е. н., доцент кафедри економічної теорії, Університет ДФС України, м. Ірпінь

ORCID ID: 0000-0003-2038-7743

С. А. Циганкова,

бакалавр кафедри податкової політики, Університет ДФС України, м. Ірпінь

ORCID ID: 0000-0002-2351-1829

DOI: 10.32702/2306-6814.2020.3.71

ОСОБЛИВОСТІ ЗДІЙСНЕННЯ БЮДЖЕТНО-ПОДАТКОВОЇ ПОЛІТИКИ ТА ШЛЯХИ ЇЇ ВДОСКОНАЛЕННЯ

T. Posnova,

PhD (Economics), Associate professor of the department of economic theory,

University of state service of Ukraine, Irpin

S. Tsygankova,

Bachelor of Tax Policy Department, University of state service of Ukraine, Irpin

PECULIARITIES OF IMPLEMENTATION OF BUDGETARY POLICY AND WAYS OF IMPROVEMENT

У статті проаналізовано теоретичні аспекти поняття "бюджетно-податкова політика", визначено, що основою фіскальної політики є бюджет, досліджено динаміку виконання державного бюджету України та основні макроекономічні показники виконання державного бюджету в динаміці, порівняно рівень державних видатків іноземних країн у різних галузях економіки. Бюджетно-податкова політика є одним з найважливіших інструментів економічної політики держави і реалізується шляхом визначення основних цілей, завдань, якісних та кількісних параметрів у формуванні доходів і видатків бюджету, управління державним боргом. Створення ефективної бюджетно-податкової системи є невід'ємною складовою процесу розбудови ефективної системи державного управління, ринкової економіки й відкритого суспільства. Бюджетно-податкова політика забезпечує ключові економічні функції держави — фіскальну, економічного регулювання та вирівнювання доходів і видатків. Досліджено роль бюджетно-податкової політики, розглянуто особливості здійснення фіскальної політики за допомогою сфери видатків та доходів, узагальнено найголовніші функції та принципи бюджетно-податкової політики, обґрунтовано необхідну кількість податків та зборів, що мають справлятися з урахуванням державних витрат, розглянуто проблеми та перспективи нинішньої фіскальної політики, а також об'єкти впливу та негативні наслідки реалізації бюджетно-податкової політики, зазначено критерії ефективності фіскальних інструментів. За результатами дослідження запропоновано заходи щодо ефективності ведення бюджетно-податкового регулювання.

The article analyzes the "fiscal policy" theoretical aspects of the concept, determines that the basis of fiscal policy is the budget, investigates the dynamics of implementation Ukraine's state budget and the main macroeconomic indicators of the state budget implementation in dynamics, compared to the level of foreign countries' public expenditures in different sectors of the economy. Fiscal policy is one of the most important instruments of the state economic policy and is implemented by defining the main goals, objectives, qualitative and quantitative parameters in the formation of revenues and expenditures of the budget, public debt management. Creating an effective fiscal system is an integral part of the process of building a government effective system, a market economy and an open society. The fiscal policy ensures the key economic functions of the state — fiscal, economic regulation and equalization of income and expenditure. The article shows that the role and place of fiscal regulation in the state system of the economy regulation depends on three basic factors: the role of the state in regulating economic processes, the sensitivity of the economic environment to changes in the sphere of fiscal relations and that part of the national product, through which the state mediated movement many fiscal instruments. The role of fiscal policy is investigated, the peculiarities of the implementation of fiscal policy with the help of expenditures and revenues

are examined, the main functions and principles of fiscal policy are summarized, the necessary amount of taxes and fees to be considered, and the problems are examined policy, as well as the objects of influence and negative consequences of the implementation of fiscal policy, the criteria for the effectiveness of fiscal instruments. According to the results of the study, measures were proposed on the implementation effectiveness of fiscal regulation, in particular, optimization of the budget deficit structure; — repayment of debts and transfer of borrowed funds for investment purposes.

Ключові слова: бюджетно-податкова політика, доходи і видатки бюджету, ефективність фіскального регулювання, державний бюджет, функції державно-податкової політики, проблеми фіскальної політики, шляхи вдосконалення бюджетно-податкової політики.

Key words: fiscal policy, revenues and supplements to the budget, effectiveness of fiscal regulation, state budget, functioning of state-appropriate policy, problems of fiscal policy, ways of budget entry into the existing budget.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Ефективність бюджетно-податкової політики є головною передумовою зростання рівня і якості життя суспільства, забезпечення економічного зростання, вдосконалення економіки і соціальної сфери. На даний час розвитку Україна характеризується нестабільною економікою та деорганізованим фіскальним регулюванням у всіх ланках економіки. З метою економічного піднесення держава практикує використання податкової політики та політики державних видатків. Отже, актуальність проблеми функціонування бюджетно-податкової політики особливо постає в сучасних умовах нестійкої політичної і економічної ситуації в країні.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Дослідженням проблем бюджетно-податкової політики присвячено значну кількість науково-дослідних робіт вітчизняних вчених. Серед них — праці Базилінської О.Я. [1], Куценко Т.Ф. [2], Лук'яненко І.Г. [3], Старостенко Г.Г. [8], Поснової Т.В. [8] та інших.

МЕТА І ЗАВДАННЯ СТАТТІ

Метою дослідження є проаналізувати особливості бюджетно-податкової політики. Завдання — визначити основні тенденції здійснення бюджетно-податкової політики та шляхи покращення ефективності її реалізації.

Таблиця 1. Виконання державного бюджету України в 2018 р. (млн грн)

2018	Доходи	Видатки
Заплановані показники	917879,4	991700,0
Січень	55186,6	46881,0
Лютий	111444,0	113214,6
Березень	193581,3	214277,4
Квітень	272848,0	293405,9
Травень	369730,2	379901,8
Червень	449006,5	458966,6
Липень	513508,5	526322,9
Серпень	607563,2	595212,0
Вересень	674785,3	681305,6
Жовтень	747412,6	752988,0
Листопад	843261,8	843325,3
Грудень	928108,3	985842,0
ВВП, %	26,08%	27,70%

Джерело: [7].

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ

Бюджетно-податковою політикою називається сукупність заходів держави у сферах регулювання бюджетних доходів та видатків, здійснюваних з метою цілеспрямованого впливу на соціально-економічний розвиток країни. Таким чином, це державна політика у сферах оподаткування і державних витрат. Держава здійснює контроль над сукупним попитом і валовим національним доходом за допомогою державних витрат, трансфертних платежів й оподаткування. Основою бюджетно-податкової чи фіскальної політики є бюджет.

Бюджетно-податкова (фіскальна) політика має вкрай важливе значення, оскільки, по-перше, через державний бюджет відбувається перерозподіл 30—50 % від обсягів реального ВВП країни, по-друге, ця політика може регулювати як сукупний попит, так і сукупну пропозицію, а тому і грошовий обіг [1].

Здійснення державних видатків передбачає використання засобів державного бюджету, а податки є основним джерелом його наповнення. Суть бюджетно-податкової політики полягає в маніпулюванні державним бюджетом.

Державний бюджет — це зведена відомість доходів та витрат держави, яка являє собою основний фінансовий план держави на поточний рік і має силу закону. Під час формування державного бюджету основною задачею є його збалансованість [1]. Такого стану можна досягти двома способами, а саме:

- збільшення розміру доходів;
- зменшення розміру витрат.

Що ж до балансу бюджету України, то план його виконання в 2018 р. за доходами і видатками за місяцями сягав показників, що наведені в таблиці 1.

Розглядаючи макроекономічні показники виконання державного бюджету в динаміці, державна казначейська служба України зазначає, що загальний обсяг видатків державного бюджету у 2018 р. становив 985,8 млрд грн, або ж на 4,7 % менше від запланованого показника. Порівняно з 2017 р. їх обсяг зріс на 146,4 млрд грн, або ж на 17,4 %. Водночас видатки загального фонду становили 884,2 млрд грн (97,6 % від плану), спеціального — 101,7 млрд грн (79,3 % від плану) (Рис. 1) [5].

Варто відзначити, що впродовж ХХ ст. відбувалося постійне збільшення державного впливу на економіку,

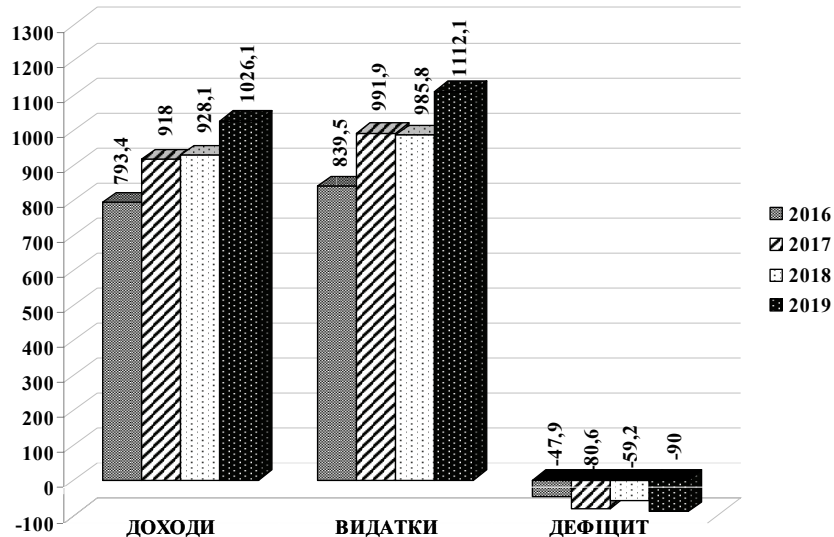


Рис. 1. Динаміка основних показників Державного бюджету України (ДБУ) в 2017–2019 рр., млрд грн

Джерело: [5].

про що свідчить збільшення частки державних витратків у ВВП в індустріально розвинених країнах з 1913 р. до 1995 р. у середньому від 12 % до 45 % [3].

На сьогодні економіки розвинених країн продемонстрували значні обсяги державного фінансування в економічну та соціальну інфраструктуру, освіту та охорону здоров'я, соціальне забезпечення та твердження, що економічне зростання безумовно залежить від менших витрат не підтримується світовим досвідом.

У своїх працях Старостенко Г.Г. стверджує, що "в розвинених країнах чітко дотримуються демократичної процедури прийняття бюджетів на загальнодержавному та муніципальному рівнях. Бюджети обговорюються в парламентах та їх комісіях надзвичайно детально за всіма статтями доходів і витрат та навіть за окремими об'єктами. Внаслідок цього уряд не має можливості витратити державні кошти на свій розсуд" [8].

Саме так, у групах країн Центральної та Східної Європи у 90-роках ХХ ст. найбільш високий рівень державних витрат фіксується у країнах, котрі досягли найбільших успіхів у процесах реформування. Частка державних витратків ВВП Чехії складала 49 %, Польщі — 47,5 %, Словаччини — 53 %, Словенії — 47,3 %, Угорщини — 56,1 %. З іншої сторони, обсяг державних витратків становив 36,9 % ВВП у Росії, 36,3 % — у Румунії. Таким чином, вихід економіки на шлях економічного зростання супроводжувався інтенсивним державним втручанням у перерозподільні процеси [3].

Т.Ф. Куценко виділяє три основних функції бюджетно-податкової політики [2]:

— фінансову — бюджетно-податкова політика виділяє необхідні ресурси для урядової діяльності, до них входять військово-оборонні витрати, витрати для реалізації економічних та соціальних програм, підтримки уряду тощо;

— економічного регулювання — податки та бюджетні витрати використовуються як інструменти управління економікою та досягнення певних цілей економічної політики (зростання економіки, перебудови економічної системи тощо) для підтримки фінансової ста-

більності та збалансованості в країні, забезпечення фінансової цілісності держави, створення стимулів для соціально-економічного розвитку країни;

— вирівнювання доходів — податкові норми є інструментом перерозподілу ВВП за допомогою використання певних методів та інструментів оподаткування та системи трансфертних платежів для людей з низьким рівнем доходу, безробітним, інвалідам, сиротам та ін.

Яскравою особливістю формування бюджетно-податкової політики є те, що акцент у наповненні доходної частини бюджету приділяється податковим надходженням, не зважаючи на те, що деякі роки інші джерела доходу мали значно більшу частку. Також це звужує можливості у наповненні бюджету в тих випадках, коли економічне середовище є критично несприятливим.

У сучасних умовах бюджетно-податкова політика України характеризується відсутністю чіткої довгострокової програми розвитку, спрямованої на досягнення головних показників, розрахованих у перспективі майже на п'ять років, що доволі широко використовується в практиці найбільш розвинених країн. Чіткі цілі дозволяють здійснювати послідовні кроки в бік їх досягнення, а не вирішувати поточні проблеми, які виявились непередбаченими.

Бюджетно-податкове регулювання є найголовнішим елементом, що входить до державної політики фінансів. Можемо виділити поняття "бюджетного" й "податкового" регулювання. Бюджетне регулювання включає в себе абсолютно всі форми впливу держави на ведення бюджетної політики, йдеться, наприклад, про прийняття закону про державний бюджет і до його реалізації установленими державою органами. Податкове регулювання передбачає комплексні заходи у сфері податків, що впливають на державний перерозподіл національного доходу зацікавлених соціальних верств, інвестицій, науково-технічний розвитку, економічного зростання тощо [8, с. 334].

Роль і місце фінансового регулювання в державній системі регулювання економіки залежить від трьох

Таблиця 2. Бюджетно-податкове регулювання: об'єкти впливу та негативні наслідки

«Провали ринку»	«Провали державного втручання»
<ul style="list-style-type: none"> - довготривалий економічний спад, криза; - надмірна інфляція; - неефективна структура виробництва; - проблеми реалізації науково-технічного потенціалу; - негативний вплив економічної діяльності різних суб'єктів ринку на навколишнє середовище; - соціальна несправедливість ринку, економічна нерівність тощо 	<ul style="list-style-type: none"> - слабкий соціальний захист окремих груп населення; - нерівномірність розподілу фінансових ресурсів або взагалі їх відсутність на ті соціальні потреби та сфери економіки, де приватний сектор не працює чи працює слабо; - нерівномірність соціально-економічного розвитку територій, регіонів; - надмірний податковий тягар, що його несуть різні суб'єкти економіки тощо

Джерело: [2].

основних факторів: ролі держави в регулюванні економічних процесів, чутливості економічного середовища до змін у сфері бюджетно-податкових відносин і тієї частини національного продукту, рух якої опосередковується державою за допомогою багатьох фіскальних інструментів.

Бюджетно-податкова політика повинна бути заснована на принципах передбачуваності рівня податкового навантаження і стабільності у формуванні доходів бюджету. Потрібно обґрунтувати кількість податків та зборів, що справляються в Україні, з урахуванням витрат, які пов'язані з їх справлянням. Податковим кодексом України визначено 17 загальнодержавних та 5 місцевих податків і зборів. До загальнодержавних належать: податок на прибуток підприємств; податок на доходи фізичних осіб; податок на додану вартість; акцизний податок; збір за першу реєстрацію транспортного засобу; екологічний податок; рентна плата за транспортування, нафти і нафтопродуктів магістральними нафтопроводами та нафтопродуктопроводами, транзитне транспортування трубопроводами природного газу та аміаку територією України; плата за користування надрами; плата за землю; збір за користування радіочастотним ресурсом України; збір за спеціальне використання води; збір за спеціальне використання лісових ресурсів; фіксований сільськогосподарський податок; збір на розвиток виноградарства, садівництва і хмелярства; мито; збір у вигляді цільової надбавки до діючого тарифу на електричну та теплову енергію, крім електроенергії, виробленої кваліфікованими когенераційними установками; збір у вигляді цільової надбавки до діючого тарифу на природний газ для споживачів усіх форм власності. До місцевих належать: податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки; єдиний податок; збір за провадження деяких видів підприємницької діяльності; збір за місця для паркування транспортних засобів; туристичний збір [6].

Необхідно зазначити, що бюджетно-податкове регулювання може бути, з одного боку, засобом подолання "провалів ринку", а з іншого — джерелом численних "провалів державного втручання" (табл. 2). Це потребує гнучкого й обережного ставлення уряду до використання фіскальних засобів, особливо яскраві прояви якого спостерігаються, коли держава змінює характер бюджетно-податкової політики на переломних етапах розвитку.

Головна проблема бюджетно-податкової політики за наявності специфічних інтересів різних соціальних груп населення полягає у тому, щоб поєднати суперечливі, але взаємозалежні функції бюджетно-податкового регулювання. Перед урядом завжди стоїть проблема вибору — чому віддати перевагу [2]:

- економічному зростанню чи соціальному захисту;
- ефективності чи загладженню проблеми економічної нерівності;
- накопиченню чи споживанню;
- безпосередній участі у виробничих процесах чи непрямому впливу на ринкові стимули в певних галузях.

Функціональна збалансованість бюджетно-податкової політики має надзвичайну перевагу та пов'язана з розв'язком головної проблеми, котра завжди стоїть перед урядом і визначає її характер. Орієнтація, насамперед на фіскальну функцію, нехтуючи іншими призводить до втрати стратегічно поставлених орієнтирів та руйнування потенціалу довгострокового економічного зростання. Якщо не враховувати необхідність стимулювання економічної активності, акцент на завданнях антициклічного та структурного регулювання вестиме до швидкого економічного застою. У той же час, ігнорування фіскальної функції бюджетної політики серед амбіційних стратегічних орієнтирів створює загрозу значної макроекономічної дестабілізації.

Протягом останніх років бюджетно-податкові проблеми в Україні привертають дедалі більшу увагу політиків, економічного істеблішменту, науковців, аналітиків, а також засобів масової інформації. Виконання поставленого бюджету стало майже не основним критерієм ефективності роботи уряду. На превеликий жаль, головним предметом обговорення та урядових рішень виявилась проблема забезпечення надходжень до державного та місцевих бюджетів і, звичайно, фінансування відповідних видатків. Дискусії, які велися щодо прийняття Бюджетного кодексу України та проводяться й досі навколо прийняття сукупності законодавчих актів, котрі повинні в остаточному підсумку увійти до Податкового кодексу, зосереджені на питаннях збирання та розподілу коштів бюджету. Питання оцінки ефективності бюджетних та податкових відносин та їхнього впливу на перебіг основних соціально-економічних процесів довгий час майже не порушувалися. Тому це дає підстави стверджувати, що впродовж багатьох років в Україні відбувалося нехтування бюджетно-податковою політикою. Так званий бюджет із загальноприйнятого у світі інструменту макроекономічної рівноважної політики він став своєрідним "еталоном", що необґрунтовано виступає в ролі мірила "передової" трансформації ринку в Україні.

Бюджетно-податкова політика ще не стала справжнім механізмом, котрий допомагає уряду вести структурні реформи, натомість значна частина рішень у цій сфері підпорядковується не економічному стратегічному плану, а існує як предмет політичного "торгу".

Ефективність бюджетно-податкової політики залежить від таких фіскальних показників як дотримання бюджетних зобов'язань, збір бюджетних доходів, управління державним боргом і бюджетним дефіцитом.

Ціна, що враховується ефективність діяльності органів виконавчої влади щодо реалізації цих даних, дає змогу кількісно оцінити ефективність бюджетної політики.

Загальний дисбаланс зобов'язань і ресурсів в Україні означає, що існуюча бюджетна система є неефективною. Попри прогрес у створенні ефективної системи управління державними фінансами, всі її елементи повністю функціонують із недостатнім ступенем ефективності. Це стосується міжбюджетних відносин і бюджетних процесів загалом, у тому й числі стадій створення бюджетно-податкової політики, виконання бюджету, обліку й контролю, прозорості та доступності бюджетів і процедур прийняття бюджетних рішень, управління боргами, зобов'язаннями і активами.

Основним критерієм стратегічної ефективності бюджетно-податкової політики є динаміка наступних макроекономічних показників:

- рівень інфляції;
- динаміка валютного курсу;
- динаміка ВВП та обсягів виробництва;
- рівень зайнятості та реальних доходів населення тощо [4].

На превеликий жаль, покращення більшості зазначених показників сталося за останні роки без участі і всупереч заходам бюджетно-податкової політики. Відсутність, суперечливість і невизначеність стратегічних пріоритетів стає перешкодою для ведення збалансованої бюджетно-податкової політики і, власне, є одним з найголовніших чинників її фіскалізації.

Аналіз бюджетної політики у сфері видатків та доходів бюджету повинен вказувати на послідовність напрямків податків та забезпечення формування сталих тенденцій до посилення економічно стимулюючої функції бюджету. Враховуючи економічну і політичну ситуацію нашої країни сьогодні, політика у сфері державних видатків покликана відігравати ключову роль в умовах економічної кризи.

Пропозиції. Наразі головним завданням у середньостроковій перспективі бюджетно-податкової політики є забезпечення макроекономічної стабільності, стійкості та збалансованості, що передбачає такі напрями вдосконалення бюджетно-податкового управління:

- здійснення податкової амністії доходів, капіталів та майна громадян шляхом разового всезагального декларування.
- оптимізація структури дефіциту бюджету;
- боротьба з соціальною справедливістю та збільшення надходжень до бюджету за допомогою диференціації ставок ПДВ;
- виплата боргів та направлення позикових коштів на інвестиційні цілі;
- інтенсивний пошук додаткових джерел доходу;
- створення стимулів для підприємницької діяльності вітчизняних виробників товарів і послуг через зменшення податкового навантаження.

ВИСНОВКИ

Бюджетно-податкова політика є одним з найважливіших інструментів економічної політики держави і реалізується шляхом визначення основних цілей, завдань, якісних та кількісних параметрів у формуванні доходів

і видатків бюджету, управління державним боргом. Створення ефективної фіскальної системи становить невід'ємну складову державотворчого процесу, його ефективності на засадах ринкової економіки та відкритого суспільства. Бюджетно-податкова політика виконує ключові економічні функції держави — економічного регулювання, фіскальну, та вирівнювання видатків і доходів. В умовах економічної кризи економіка в країні нестійка та досить слабка, тому держава повинна розробити нові методи та механізми для ефективної реалізації бюджетно-податкової політики.

Література:

1. Базилінська О.Я. Макроекономіка: навч. посібник. — К.: Центр навчальної літератури, 2005. — 442 с.
2. Куценко Т.Ф. Бюджетно-податкова політика: навч. посіб. — К.: КНЕУ. — 2005. — 508 с.
3. Лук'яненко І., Сидорович М. Бюджетно-податкова політика України: нові виклики: монографія. — Київ, НаУКМА. — 2014. — 229 с.
4. Міжнародний портал статистики [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://www.statista.com/>
5. Моніторинг "Фінансовий тиждень" 23—31 січня 2019 року: Національний інститут стратегічних досліджень [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://old2.niss.gov.ua/articles/3293>
6. Податковий кодекс України [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/anot/2755-17/sp:wide->
7. Про державний бюджет України на 2019 рік // Закон України від 23.11.2018 р., № 2629-VIII [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2629-19>
8. Старостенко Г.Г., Онишко С.В., Поснова Т.В. Національна економіка: навч. посібник. — К.: Ліра-К, 2016. — 432 с.

References:

1. Bazilins'ka, O. (2005), Makroekonomika [Macroeconomics], Tsentr navchal'noyi literatury, Kyiv, Ukraine.
2. Kutsenko, T. (2005), Byudzhethno-podatкова polityka [Budget and Tax Policy], KNEU, Kyiv, Ukraine.
3. Luk'yanenko, I. and Sydorovych, M. (2014), Byudzhethno-podatкова polityka Ukrayiny: novi vyklyky [Budget and tax policy of Ukraine: new challenges], NaUKMA, Kyiv, Ukraine.
4. International portal of statistics (2019), available at: <https://www.statista.com/> (Accessed 4 Jan 2020).
5. National Institute for Strategic Studies (2019), "The Monitoring "Financial Week", available at: <http://old2.niss.gov.ua/articles/3293> (Accessed 7 Jan 2020).
6. The Verkhovna Rada of Ukraine (2010), Tax code of Ukraine, available at: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/anot/2755-17/sp:wide-> (Accessed 8 Jan 2020).
7. The Verkhovna Rada of Ukraine (2018), The Law of Ukraine " On the State Budget of Ukraine for 2019", available at: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2629-19> (Accessed 8 Jan 2020).
8. Starostenko, H. Onyshko, S. and Posnova, T. (2016), Natsional'na ekonomika [National Economics], Lira-K, Kyiv, Ukraine.

Стаття надійшла до редакції 03.02.2020 р.