

Тимошенко А.О., к.е.н.,  
доцент кафедри фінансів, обліку та оподаткування  
Європейський університет

## ШЛЯХИ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ФІСКАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ

**Тимошенко А.О. Шляхи підвищення ефективності фінансової політики України.** Стаття присвячена дослідженню шляхів підвищення ефективності фінансової політики в Україні. Проведено ретроспективний аналіз становлення та розвитку фінансової політики України. Виокремлено проблемні питання та чинники, що ускладнюють та гальмують процес упровадження ефективної фінансової політики. Розглянуто типи фінансової політики та особливості їх застосування у світі. Визначено ризики упровадження ефективної фінансової політики. Запропоновано шляхи підвищення ефективності вітчизняної фінансової політики.

**Ключові слова:** фінансова політика, податкова та бюджетна сфери, ефективність, чинники впливу, системні диспропорції, соціально орієнтовна економіка.

**Тимошенко А.А. Пути повышения эффективности фискальной политики Украины.** Представленная статья посвящена исследованию путей повышения эффективности фискальной политики в Украине. Проведен ретроспективный анализ становления и развития фискальной политики Украины. Выделены проблемные вопросы и факторы, осложняющие и тормозящие процесс внедрения эффективной фискальной политики. Рассмотрены типы фискальной политики и особенности их применения в мире. Определены риски внедрения эффективной фискальной политики. Предложены пути повышения эффективности отечественной фискальной политики.

**Ключевые слова:** фискальная политика, налоговая и бюджетная сферы, эффективность, факторы влияния, системные диспропорции, социально ориентированная экономика.

**Tymoshenko A.A. Ways to improve the effectiveness of Ukraine's fiscal politics.** The article devotes to the research of the approaches for increasing the efficiency of fiscal policy in Ukraine. It conducts a retrospective analysis of the formation and development of fiscal policy of Ukraine. The article identifies the issues and factors that complicate and slow down the process of implementing the effective fiscal policy. The research considers the types of fiscal policy and peculiarities of their application in the world. It analyses the risks of implementing an effective fiscal policy. The article proposes the ways of increasing the efficiency of domestic fiscal policy.

**Key words:** fiscal policy, tax and budgetary spheres, efficiency, factors of influence, systemic imbalances, socially oriented economy.

**Постановка проблеми.** Структурні перетворення, що відбуваються у нашій державі, мають дещо хаотичний характер, оскільки результати зазначених перетворень частково відповідають критеріям ефективності та наближають Україну до поставлених цілей: побудови конкурентоспроможної соціально орієнтованої ринкової економіки з одночасною інтеграцією у європейське співтовариство. Соціально-економічні умови, які постійно підсилюються дією різноманітних кризоутворюючих чинників, приводять до низки алогічних дій та прорахунків під час визначення подальших стратегічних орієнтирів розвитку. Фінансова політика не є винятком, оскільки вона також потерпає від впливу як екзогенних, так і ендемогенних кризоутворюючих чинників, які також нівелюють її ефективність. Уповільнення темпів необхідних інституційних та структурних реформ, а також ослаблення фінансової дисципліни дуже швидко приводять до серйозних фінансових проблем її упровадження. Сьогодні особливо гостро виявляються недоліки фінансової політики, які стримують економічний та соціальний розвиток України.

Незважаючи на те, що вітчизняна фінансова політика за набором інструментів відповідає світовим стандартам, сьогодні можна констатувати, що вона втратила своє значення як системи. Під час пошуку шляхів підвищення ефективності фінансової політики переважають дослідження та практичні пропозиції, що акцентують увагу лише на окремих інструментах та складниках, нехтуючи іншими та їх зв'язком, що, безумовно, впливає на кінцевий результат. Це підтверджується насамперед тим, що, незважаючи на те, що фінансова політика у нашій державі не використовує весь наявний обсяг методів та інструментів впливу на соціально-економічний розвиток, її інструментарій є дуже обмеженим, а це не дає можливості отримати необхідний рівень ефективності навіть за цих умов. Залишається серйозною проблемою перетворення фінансової політики на реальний функціонал економіки.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Звертаючись до світового досвіду вирішення основних завдань щодо підвищення ефективності фінансової політики, можна стверджувати, що найбільш

ший наголос під час її розроблення та упровадження робиться саме на узгодженні інтересів всіх учасників означеного процесу. Проте дослідження наведених аспектів у вітчизняній практиці має суто теоретичний характер. Серед найбільш вагомих робіт із питань теорії і практики фіскальної політики можна назвати праці таких відомих економістів, як В. Андрущенко, В. Барановський, Т. Вахненко, А. Гальчинський, В. Геєць, А. Лаффер, Ф. Модільяні, В. Норгауз, А. Пігу, Н. Прокопенко, П. Самуельсон, Р. Солоу, Дж. Тоббін, В. Федосов, М. Фрідман, С. Фішер та інші. Проте, незважаючи на значні здобутки у дослідженні вказаної теми, низка питань щодо пошуку шляхів підвищення ефективності фіскальної політики вимагає постійних досліджень та наукових розробок.

**Постановка завдання.** Метою статті є пошук шляхів підвищення ефективності фіскальної політики в Україні.

Теоретико-методологічну основу статті становлять праці вітчизняних та зарубіжних учених у сфері фіскальної політики. Для досягнення поставленої мети використано загальнонаукові та спеціальні методи дослідження, такі як системний підхід, методи аналізу та синтезу, метод економіко-математичного моделювання, метод наукової абстракції, прийоми логічного узагальнення.

**Виклад основних результатів.** Особливої актуальності у процесі пошуку шляхів підвищення ефективності фіскальної політики набуває виокремлення основних проблемних питань, що його гальмують та ускладнюють. На нашу думку, ці проблеми варто розглядати з самого початку становлення України як незалежної держави.

Отже, ретроспективне дослідження становлення та розвитку фіскальної політики в Україні дає можливість провести компаративний аналіз основних цілей, що стояли на той час перед означеною політикою з її діями та заходами, які були упроваджені на державному рівні, та отриманими результатами від упровадження визначених фіскальних заходів у тодішнє практичне буття. Отже, можна стверджувати, що відсутність єдиної концепції, яка б урахувала всі особливості транзитивного переходу від планової економіки до ринкової, від адміністративних методів управління до ринкових форм господарювання, привела до того, що вона здійснювалася під впливом стихійних інфляційних процесів та прагнення вирішити проблему бюджетного дефіциту. Значна кількість принципів, які були фундаментом Закону України «Про систему оподаткування», прийнятого ще у 1991 р., лишилися нереалізованими. Слід зауважити, що, як результат, фіскальна політика втратила на той час регулюючу функцію, яка покликана впливати на ринкові умови господарювання (умови конкуренції, ефективність використання ресурсів, економічне зростання тощо). Саме тому податкова система [11, с. 13] набула однобічного, відверто фіскального

(винятково в аспекті наповнення бюджету) спрямування і перетворилася на гальмо у процесі виходу України з кризового стану.

Більш детальний аналіз періоду 1991–1994 рр. демонструє, що фіскальна політика в Україні в основному була стимулюючою, про що свідчить значний дефіцит державного бюджету України [11, с. 13–14]. Попри стимулюючий характер фіскальної політики можна побачити, що вона не досягла поставлених цілей. Державі не тільки не вдалося зупинити падіння виробництва та перейти на більш глобальні цілі розвитку економіки, а, навпаки, падіння економіки з року в рік посилювалося. Про це свідчать такі дані: в 1992 р. реальний ВВП України скоротився на 9,9%, а в 1994 р. – вже на 23%. Упродовж цього періоду збалансування бюджету в Україні відбувалося переважно за рахунок грошової емісії. Державний бюджет нівелювався тільки емісійним шляхом. Внаслідок застосування інфляційних методів збалансування бюджету грошова база у 1992 р. в Україні становила 28,6% ВВП, а у 1994 р. – 11,6% ВВП. Економіка була неспроможною обслуговувати такий високий рівень державних видатків (у 1991 р. вони становили 56% ВВП, а у 1993 р. зросли до 73,3% ВВП). Внаслідок цього у 1993 р. ціни зросли у понад 102 рази [2; 8]. Тобто фіскальна політика не лише не досягла своїх цілей, а й посилювала структурну розбалансованість та поглиблювала кризові умови трансформаційного періоду.

З другого півріччя 1994 р. відбуваються зміни у реалізації фіскальної політики. Вона стає стримувальною і націлюється насамперед на досягнення макроекономічної збалансованості у цінній сфері [11, с. 14–15]. Поряд із цим відбувається значне пришвидшення темпів здійснення економічних реформ в Україні (індекс реформ у 1994 р. становив 0,3, а вже у 1997 р. – 0,57). Україна зав'язує ділові стосунки з МВФ, що дало можливість збалансувати державний бюджет не тільки емісійним шляхом, а й шляхом зовнішніх та внутрішніх запозичень. Починаючи з 1995 р. НБУ скорочував обсяги фінансування дефіциту бюджету за рахунок грошової емісії, але поряд із цим рівень зовнішнього і внутрішнього фінансування швидко зростав. Обрана тактика приводить до значного обсягу державного боргу, втрати нашою державою відповідного рівня платоспроможності, відтоку ресурсів із реального сектору економіки. Неадекватне зловживання цим інструментом приводить до відмови від його використання на деякий час. Проте зазначені зміни приводять до зовсім інших результатів: змінюється динаміка дефіциту державного бюджету, а також відбуваються зміни у структурі видатків. Розмір дефіциту державного бюджету в 1995–1996 рр. істотно зменшився. Якщо у 1992 р. він перевищував 12,2%, то у 1996 р. опустився до рівня 4,6–4,7%. Стримувальний характер фіскальної політики впливає також із видаткової частини [2; 11; 14], зокрема, фінансування

економіки (значною мірою це дотації державним підприємствам) зменшилося з 37,2% у 1992 р. до 9,6% у 1995 р. і до 6,0% у 1996 р.

Отримані результати бюджетно-податкової перебудови дають можливість повернутися до стимулюючого характеру фіскальних заходів. З 1999 по 2001 р. уряд вирішував проблему фінансування дефіциту державного бюджету за рахунок реструктуризації видаткової частини державного бюджету. Відбулося скорочення обсягів бюджетних видатків за рахунок більш жорсткої фінансової дисципліни, припинення фінансової допомоги збитковим підприємствам, пришвидшення приватизації. Україна виявилася здатною самостійно збалансувати державний бюджет, який у 2000–2001 рр. був профіцитним. Вперше за останнє десятиріччя чітко виявили себе ознаки економічного поживлення, обсяг промислового виробництва збільшився на 4,3% у 1999 р. Кінцевими результатами цього періоду стало збільшення реального ВВП на 6,0% та зниження темпу інфляції на 25,5%. У 2001 р. у першому кварталі реальний ВВП зріс на 7,8%, а у другому – на 10,8%. Урядом було погашено заборгованість з виплати пенсій та істотно знижено заборгованість із заробітної плати та соціальної допомоги [2; 5; 9]. І хоча приведені результати є дуже суперечливими з огляду на не зовсім економічні підходи та методи їх отримання, у світовому просторі Україна підвищила свій рейтинг та стала більш інвестиційно привабливою для міжнародних інвесторів. Приведені позитивні зміни, незважаючи на те, що вони були не результатом системних ендегенних реформ, а лише стали наслідком сприятливих факторів, дали можливість говорити про роки стабілізації та навіть зростання національної економіки.

Проте вже у 2008 р. уряд розробляє пакет антикризових заходів, оскільки вже у цей період спостерігається різке скорочення ВВП, падіння товарообігу, погіршення фінансових результатів діяльності підприємств і зниження доходів населення, що спровокувало різке звуження дохідної бази бюджету [11; 12]. Пакет антикризових програм було спрямовано на жорстку фіскальну політику та боротьбу з інфляцією. На практиці ці антикризові заходи мали цілком фіскальну спрямованість та були зорієнтовані на наповнення державного бюджету навіть за рахунок актуалізації деструктивних наслідків. Основними інструментами, до яких звернувся уряд задля поповнення бюджету, стали підвищення розміру ставок податків; розширення бази оподаткування за рахунок активізації боротьби з мінімізацією оподаткування та посилення роботи зі стягнення нарахованої, але не сплаченої частини податкових зобов'язань; вилучення до бюджету частини фінансових ресурсів підприємств шляхом затримки з відшкодуванням ПДВ та авансових стягнень податків, передусім податку на прибуток. Використання наведених інструментів дало можливість збільшити

доходи бюджету, проте посилило фіскальний тиск на економіку та привело до поглиблення спаду. Поряд із цим варто наголосити, що було створено стабілізаційний фонд державного бюджету [7, с. 114] згідно із Законом України «Про першочергові заходи щодо запобігання негативним наслідкам фінансової кризи та про внесення змін до деяких законодавчих актів України». Але за більш детального аналізу можна зазначити, що ресурси цього фонду використовувалися не для стабілізації циклічних коливань, а для покриття бюджетного дефіциту.

У 2010–2011 рр. спостерігається тенденція щодо нівелювання дисбалансів у державних фінансах. Це стало частково можливим завдяки незначному поліпшенню економічної ситуації, на тлі цього поліпшення доходна частка бюджету була збільшена, але це стало можливим лише за рахунок збільшення податкового навантаження та контролю. Аналіз подій у 2012 р. також засвідчує про те, що основним джерелом бюджетних надходжень є саме податки, незначна зміна орієнтури щодо їх інкасації. З 1 січня 2014 р. вступили у дію зміни до Податкового кодексу України, а саме ставку податку на прибуток підприємств було знижено до 18%. З 2014 р. відбувається постійне зростання видатків бюджету [2; 13; 14], а сама бюджетна структура була дещо змінена у зв'язку з воєнними діями на сході країни.

Суттєві зміни, пов'язані із забезпеченням зменшення дефіциту бюджетів держави та реалізації пріоритетних напрямів фіскальної політики України з подальшим реформуванням бюджетної, податкової та митної систем, відбулися у 2015 р. До таких змін відносять [11; 13]: зменшення кількості податків і зборів (з 22 до 11); спрощення процедури адміністрування податків та зборів; запровадження електронного адміністрування податку на додану вартість; удосконалення системи збору єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування з метою зменшення навантаження на фонд оплати праці та легалізації заробітної плати; спрощення митних процедур; оптимізація контрольно-перевірочної роботи органів фіскальної служби; впровадження новітніх ІТ-технологій тощо.

Наведені тенденції збереглися протягом 2016–2017 рр. Наприкінці 2016 р. була проведена низка чергових змін у Податковому кодексі України як результат плідної роботи уряду та бізнесу. Ці зміни стосуються справляння податку на прибуток підприємств, податку на доходи фізичних осіб, податку на додану вартість, акцизного податку, єдиного податку, податку на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки, транспортного податку, рентної плати [6; 10; 14]. Поряд з цим значно збільшується дефіцит бюджету України через зростання видатків на оборону, підтримання громадського порядку, безпеку, судову владу, збільшуються видатки на обслуговування державного боргу тощо.

Вищенаведена частина представленої статті присвячена ретроспективному дослідженню становлення фіскальної політики в Україні в період транзитивного (перехідного) періоду. Це дає можливість констатувати, що однією з найскладніших соціально-економічних проблем ринкової трансформації України було збалансування державного бюджету, а саме досягнення бездефіцитного бюджету або ж підтримання рівня бездефіцитності на мінімальному рівні [6; 13]. Для цього використовувалося два методи: інфляційний (пряма та прихована грошова емісія – монетизація дефіциту державного бюджету) та неінфляційний (запозичення на зовнішньому та внутрішньому фінансових ринках; збільшення податків; зменшення видатків).

Крім того, більш глибокий аналіз фіскальної політики України протягом останніх років дає можливість констатувати [14, с. 341], що теоретично вона була спрямована на стабілізацію соціально-економічних процесів, забезпечення виконання планових показників наповнення бюджетів держави, удосконалення адміністрування платежів та митних процедур, виявлення та руйнування схем мінімізації податкових зобов'язань, запобігання та виявлення кримінальних та інших правопорушень у сфері оподаткування, митній та бюджетній сферах, упровадження нових та забезпечення функціонування діючих електронних сервісів для суб'єктів господарювання тощо.

Проте аналіз реальних результатів свідчить, що у державі спостерігається загострення основного фіскального протиріччя між необхідністю та можливістю забезпечення достатніх податкових надходжень [14, с. 342], зумовленого впливом різних чинників об'єктивно-суб'єктивного характеру (зокрема, через посилення кризової соціально-економічної та військово-політичної ситуації в Україні).

До вищезазначеного можна також віднести нехтування нормами Бюджетного кодексу, а саме збільшення витратної частини бюджету, яка була недоцільно спрямована на соціальні виплати (відповідно до Бюджетного кодексу – це збільшення повинно спрямовуватися на фінансування пріоритетних інвестиційних програм або здійснення заходів, пов'язаних із проведенням соціальних реформ).

Варто відзначити, що за весь період існування України як незалежної держави особливе місце у її реалізації займає саме фінансування соціальної сфери. Серед значної кількості експертів, що комплексно досліджують це питання, найбільш розповсюджена думка, що збільшення обсягу соціальних видатків пов'язано зі втриманням рівня громадського невдоволення, а також із «фікційною підтримкою народного господарства». Цілком логічним є те, що з урахуванням загальної ситуації у державі економіка не була спроможною обслуговувати такий високий рівень державних видатків. Все це знайшло прояв у підвищенні рівня інфляції, структурній диспропорції, більшому розгалуженню верств населення, посиленню кризових тенденцій.

Також відсутні ефективні зміни у питанні реформування сфери видатків, що також підтверджується проведеним дослідженням: податкові надходження до бюджету постійно зростають швидше, ніж динаміка номінального ВВП. Це питання загострюється ще й тим, що використання цих коштів викликає сумніви щодо їх доцільності. У державі має місце слабкий рівень контролю цільового використання коштів. Це питання розкрито у працях вітчизняних науковців [15, с. 25–36] і всі вони зазначають, що в Україні ця проблема має величезні масштаби та наслідки для упровадження ефективних фіскальних інструментів.

Невирішеність питання щодо підвищення ефективності інвестиційних видатків бюджету також негативно впливає на означений процес. Передусім це стосується національних інфраструктурних проєктів, фінансування яких розпорошено між різними фондами [4, с. 25].

Зауважимо, що ще одним важливим моментом ускладнення є дотримання умов міжнародних організацій, і хоча ці умови покликані вирішувати нагальні соціально-економічні проблеми, вони не завжди відповідають вітчизняним реаліям, що нівелює їх ефект доцільності.

Можна дійти висновків, що певні кроки щодо змін фіскальної політики мають місце, однак вони не є системними та досить часто їх результати є протилежними до очікуваних. Варто наголосити, що ці питання, незважаючи на значний часовий період, практично не вирішено.

Отже, невід'ємним негативним фактором упровадження фіскальної політики в Україні є саме невідповідність практичної реалізації цілям, що були поставлені перед урядом для подолання системних диспропорцій, узгодження інтересів всіх учасників фіскальної сфери та реалізації програм соціально-економічного розвитку.

Буде неправильно не зазначити, що, з огляду на проведені новації у фіскальній сфері, експерти зазначають, що порівняно з минулими періодами зазначені заходи можна розглядати як відповідну альтернативу між оптимальною системою збору податків, що наближається до європейських стандартів, та традиційною системою оподаткування, що враховує потребу держави в фінансових ресурсах [2; 4; 7; 9]. Проте внесені законодавчі норми диференційовано збільшують ставки для деяких видів податків, що посилює податкове навантаження, містять низку компромісних, перехідних та тимчасових положень, які тим самим значно віддаляють національну систему оподаткування від оптимальної моделі.

Наукове осмислення проблем та перешкод становленню ефективної фіскальної політики у нашій державі приводить до невтішного висновку, що деструктивний стратегічний вплив фіскальних дій та заходів має перманентний характер. Зважаючи на це, варто звернутися до світової теорії та практики. У світовій теорії розрізняють дискреційну і недискреційну

фіскальну політику. Дискреційна політика – це свідоме регулювання державою рівня оподаткування та державних витрат з метою впливу на реальний обсяг ВВП, зайнятість, інфляцію, економічне зростання [12; 14]. Інструменти дискреційної фіскальної політики залежать від періоду економічного циклу.

У період спаду стимулююча дискреційна політика складається зі збільшення державних витрат; зниження податків; поєднання росту державних витрат зі зниженням податків (з урахуванням того, що мультиплікаційний ефект зростання державних витрат більший, ніж мультиплікаційний ефект зниження податків) [2; 4; 5; 9]. Така фіскальна політика фактично приводить до дефіциту бюджету, але створює умови, що забезпечують скорочення падіння виробництва.

В умовах інфляції використовують стримуючу дискреційну фіскальну політику, яка складається зі зменшення державних витрат; збільшення податків; поєднання скорочення державних витрат зі зростаючим оподаткуванням (з урахуванням того, що мультиплікаційний ефект зменшення державних витрат більший, ніж мультиплікаційний ефект росту податків). Така політика орієнтується на позитивне сальдо бюджету.

Недискреційна фіскальна політика (тобто автоматична зміна рівня зайнятості, обсягів виробництва та темпів інфляції внаслідок циклічних коливань сукупного доходу) допускає автоматичне збільшення (зменшення) чистих податкових надходжень до державного бюджету, які стабілізують економіку [4, с. 27]. До автоматичних стабілізаторів, які дають можливість згладжувати циклічні коливання в економіці без проведення спеціальної економічної політики, відносять прогресивну податкову систему, трансфертні платежі та споживчі витрати домогосподарств. Результатом їхньої дії є зміна обсягу виробництва, рівня цін та ставок відсотка, розмір циклічного дефіциту/профіциту бюджету.

У світі під час офіційної оцінки автоматичної стабілізації розглядають п'ять основних статей доходів та видатків: прямі податки з домогосподарств, прямі податки з бізнесу, внески на соціальне страхування, непрямі податки і виплати безробітним. Для оцінювання їхньої дії аналізують їх зміну протягом тривалого періоду та розраховують їх еластичність у відповідь на зміни валового внутрішнього продукту (ВВП). Деякі дослідники [1, с. 4] додають до цих п'яти основних статей і інші бюджетні видатки, такі як видатки на охорону здоров'я, пенсійне забезпечення, державні субсидії підприємствам та ін.

Безсумнівно, представлені види фіскальної політики – це абстрактні схеми поведінки парламенту та уряду, оскільки в реальній економіці діють паралельні та різноспрямовані фактори, з чого виходить, і це є цілком логічним, що пошук оптимальної фіскальної політики – це дуже складне завдання.

Проміжним результатом цього дослідження є констатація того, що пошук шляхів підвищення ефективності фіскальної політики ускладнюється

ще й тим, що до наявних проблем додаються нові, які посилюють структурні диспропорції та кризові тенденції. Сьогодні реалізація фіскальної політики у зв'язку з наведеними чинниками – це дуже складний процес, що пов'язано з подоланням не тільки наявних труднощів, а й тих, що постійно додаються через відсутність стабільної соціально-економічної основи. Насамперед такі труднощі пов'язані з необхідністю гармонізації вітчизняного податкового законодавства із законодавством ЄС, виконання вимог МВФ, відновлення підприємницької та інвестиційної активності, недопущення погіршення рівня життя населення тощо.

Крім того, реалізація ефективної фіскальної політики ускладнюється також через необхідність її узгодження з монетарною політикою, яка сьогодні спрямована переважно на таргетування інфляційних процесів та підтримання курсу гривні. Крім того, слід зазначити, що не тільки монетарні заходи в Україні не були підкріплені відповідними кроками у фіскальній політиці: не було взаємоузгодження зі сферою приватизації та структурною перебудовою економіки. Як наслідок, відсутність структурних реформ та незмінних підходів у проведенні фіскальної політики, негнучкість бюджетних витрат стає підґрунтям до значного посилення податкового тиску.

Через це упровадження ефективної фіскальної політики переходить у якісно новий вимір розвитку, який потребує новітніх підходів та формування інноваційних концепцій, нестандартного мислення та диверсифікації фіскальних інструментів.

З теоретичної позиції така стратегія повинна поліпшувати економічний стан та створювати відповідні умови щодо його розвитку, проте вітчизняна практика доводить, що, перш ніж упроваджувати такі новації, держава повинна мати значний фундамент, основу, з огляду на сучасний стан – розвинутий внутрішній ринок та стабільну політичну ситуацію.

Зважаючи на всю складність та неоднозначність підходів щодо підвищення ефективності фіскальної політики, вважаємо за доцільне розглядати їх відповідно до податкової та бюджетної сфер. Спеціалісти наголошують, що для забезпечення дієвості фіскальної політики та отримання позитивних результатів необхідно почати з формування податкової та бюджетної політики, яка б відповідала реаліям соціально-економічних умов у державі.

Нагальність та необхідність пошуку шляхів підвищення ефективності фіскальної політики, насамперед у податковій системі, пояснюється тим, що податки мають дуальний прояв впливу на економіку: з одного боку, низький рівень податків, наявність податкових пільг доповнюють та стимулюють ділову активність господарюючих суб'єктів, дають можливість збільшити обсяги виробництва, заохочують іноземні інвестиції, дають змогу державі виконувати свої функції, а з другого боку, надмірне податкове навантаження у поєднанні із масштабною кризою в

економіці приводить до структурних перетворень, перерозподілу капіталу, приховування доходів, переходу значної кількості суб'єктів господарської діяльності в «тіньову економіку», посилення інфляційних процесів, безробіття, кризи ліквідності тощо.

Удосконалення системи оподаткування повинно здійснюватися, виходячи зі стратегічних цілей нашої держави – побудови конкурентоспроможної соціально орієнтованої ринкової економіки та інтеграції у європейське співтовариство [3, с. 25]. Як уже було зазначено, в останні часи у нашій державі спостерігається нерівномірний розподіл податкового навантаження, утримання значних пільг та привілеїв, недоцільне використання та розподіл акумульованих ресурсів.

Серед основних завдань удосконалення податкової сфери можна виокремити: вдосконалення нормативно-законодавчої бази у сфері оподаткування – нестабільність законодавства призводить до суттєвого ускладнення процесу планування та погіршує адаптивні функції економічних агентів, збільшує ризики розвитку; підвищення ефективності системи адміністрування податків – необхідно значно спростити зазначений процес, оскільки він значно обтяжує підприємства; науково обґрунтована система надання податкових пільг – більш обґрунтованим є надання податкових пільг саме галузям з інноваційним складником, які мають реальні можливості стати конкурентоспроможними та потребують державної підтримки; детінізація економіки – дуже гостра проблема для сучасної економіки. Також варто вказати, що суб'єкти підприємницької діяльності посилюють власні конкурентні позиції не за рахунок удосконалення управлінських та виробничих процесів [12, с. 139], а за рахунок лобювання відповідних інтересів, внаслідок чого створюються передумови для продовження діяльності неефективних підприємств із державною часткою власності або виробництва непридатних товарів та послуг.

Поряд із цим значний вплив фіскальної політики на економічну ситуацію у державі здійснюється через державний бюджет. Між ними існує пряма залежність, яка полягає у тому, що державний бюджет визначає можливості фіскальної політики, та зворотна залежність, яка полягає у тому, що фіскальна політика впливає на стан державного бюджету. Тому ще одним важливим аспектом у процесі підвищення ефективності фіскальної політики є подолання проблем формування державного бюджету в Україні. Одна половина цих проблем [9, с. 109] є результатом загальноекономічного стану в державі, а інша полягає у суто суб'єктивному підході до процесу складання бюджету, затвердження та виконання.

Дослідження планових та фактичних показників доходної та видаткової частин бюджету дає можливість виявити невідповідність сучасним економічним реаліям існуючої податкової та бюджетної систем, що не тільки є результатом кризи в економіці, але й більшою мірою пов'язано з надмірним податко-

вим тиском, неефективно сформованою структурою доходів та видатків державного бюджету, відсутністю їх диверсифікації, нереальними плановими показниками з окремих груп надходжень тощо [6; 10]. Крім того, трансформації видаткової частини Державного бюджету України в останні роки не мали позитивного результату, нераціональна структура видаткової частини передбачала неефективний розподіл та використання – бюджет перевантажений видатками, які не сприяють структурній перебудові економіки [6; 13]. До таких слід віднести видатки на обслуговування державного боргу, які за своєю сутністю є першочерговими, оскільки їх невиконання призведе до посилення фінансової кризи у державі та дефолту.

Бюджетна сфера, з урахуванням стратегічних цілей фіскальної політики України, повинна переходити до стимулюючої політики, а для цього необхідно вирішити проблему збільшення бюджетних доходів за одночасного зниження податкового навантаження.

Таким чином, з цією метою в Україні потрібно розв'язати два, на перший погляд, взаємовиключних завдання: збільшення бюджетних доходів і зниження податкового навантаження до рівня, що сприяє зростанню виробництва. Напрями удосконалення бюджетної політики [12, с. 140]: оптимізація переліку державних цільових програм із чіткою ув'язкою з головними пріоритетами та цілями держави; бюджетний процес потребує розроблення системи середньострокового бюджетного планування; розроблення чітких економічних критеріїв для фінансування бюджетних інвестицій; оптимізація структури видатків; розроблення та запровадження процедур вибору та перегляду пріоритетів фінансування наукової та науково-технічної діяльності з одночасним їх законодавчим закріпленням; формування нових систем фінансової підтримки регіонів; удосконалення казначейської системи виконання бюджетів; удосконалення процесу управління державним боргом.

Отже, практика використання податків та бюджету в Україні як двох найбільш дієвих інструментів фіскальної політики свідчить, що вони втратили роль стимулу та регулятора розвитку економіки, що гальмує перехід країни до цивілізованого ринку [5; 13].

Подальшим етапом наших роздумів відповідно до логіки обраного дослідження є ідентифікація ймовірних ризиків: врахування сучасного соціально-економічного становища досить важливе у процесі розроблення та запровадження ефективної фіскальної політики. Це насамперед стосується рівня та структури оподаткування як основного фактору впливу на ефективність фіскальної політики. Саме тому держава під час реалізації своїх фіскальних «амбіцій» повинна бути зацікавлена не тільки в максимальному збільшенні обсягу податкових надходжень до бюджету, а й у гарантованому збереженні джерел, що генерують ці надходження, з їх подальшим приростом як об'єктів податкового розподілу та їх концентрацією в централізованому розпоря-

дженні держави [10; 14]. Для нівелювання зазначених ризиків необхідне підвищення ефективності наявної, але нереалізованої бази оподаткування [9, с. 40] за рахунок технічних заходів, спрямованих на зменшення обсягів ухилення від сплати податків, оптимальний розподіл податкового навантаження та мінімізацію негативних ефектів від трансформації фіскальної політики.

Світовий досвід свідчить, що система оподаткування – це не незмінна схема, вона постійно трансформується, динамічно адаптується до процесів відтворення, ринку, вимог НТР [3; 4]. Позитивний приклад застосування фіскальних правил демонструє ЄС. Для посилення контролю над станом державних фінансів і конкретизації відповідних положень Договору про створення ЄС (передусім статті 104 – про недопустимість надмірного бюджетного дефіциту) у 1997 р. Резолюцією Європейської Ради на зустрічі в Амстердамі було прийнято Пакт стабільності і зростання [3, с. 245].

Бюджетна система генерує у собі багатомірні ризики, що пов'язані з іманентною природою учасників бюджетного процесу – наявністю власних інтересів, системи цінностей та цілей. Через це актуальним завданням в упровадженні ефективної фіскальної політики є збалансування преференцій зазначених учасників, що пов'язані з формуванням та використанням бюджетних ресурсів. Для подолання цих ризиків необхідно відзначити [2; 13], що розроблення бюджету повинне ґрунтуватися на реальній базі доходів, повинно бути урегульовано динаміку соціальних видатків та темпи зростання ВВП.

Все це свідчить про складність використання фіскальної політики як регулятора економіки. Використання неадекватної фіскальної політики або чітка орієнтація на зарубіжний досвід може привести до негативних наслідків. Саме тому пошук шляхів її удосконалення необхідно починати саме з визначення особливостей становлення та розвитку фіскальної політики, оскільки це дасть можливість визначити найбільш дієві заходи, а основними результатами удосконалення фіскальної політики повинні стати: розвиток внутрішнього ринку; підвищення конкурентоспроможності національної економіки; активізація її інноваційно-інвестиційного складника. Фіскальна політика повинна позитивно

вплинути [12, с. 140] на структурні процеси у реальному секторі економіки, чим забезпечити динамічне економічне зростання із підвищенням рівня та якості життя населення.

Таким чином, проведені дослідження дає можливість зазначити, що з моменту становлення України як незалежної держави значна кількість проблем не була ефективно вирішена, ба більше, їх кількість постійно зростає, що стримує соціально-економічний розвиток країни. Експерти зазначають, що насамперед це пов'язано з недостатнім рівнем саме наукового забезпечення. Дискусійними залишаються фундаментальні положення фіскальної політики, особливо це стосується окремих положень податкової та бюджетної сфер, що посилює розрив не тільки серед учасників, а й під час вибору методів та інструментів і системи їх оцінювання.

Сучасна оцінка ефективності фіскальної політики свідчить про відсутність виважених критеріїв та послідовної стратегії в її реалізації, що є цілком логічним з огляду на отримані результати дослідження. Починаючи ще з моменту отримання Україною незалежності та переходу на ринкові умови господарювання, можна відзначити, що єдина концепція переходу фіскальної політики була відсутня. Серед основних проблем реалізації ефективної фіскальної політики є насамперед невідповідність практичної реалізації цілям щодо подолання системних диспропорцій та реалізації вітчизняних програм соціально-економічного розвитку.

Крім того, ще одним вагомим чинником, що зумовлює неефективність фіскальної політики, є неузгодженість інтересів всіх учасників зазначеного процесу. Саме збалансованість їх інтересів дасть можливість підвищити ефективність фіскальної політики на всіх стадіях її впровадження.

На підставі зазначеного можна стверджувати, що за сучасних умов стає надзвичайно актуальною гнучкість фіскальної політики щодо чинників екзогенного та ендогенного впливу та її спроможність трансформуватися з огляду на процеси, які відбуваються всередині країни.

Зазначені висновки актуалізують подальший напрям дослідження, а саме теоретико-методологічні питання щодо розроблення критеріальної оцінки заходів із підвищення ефективності фіскальної політики.

### Список літератури:

1. Melitz J. Non-Discretionary and Automatic Fiscal Policy in the EU and the OECD / Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques, no 2005–10, 2005. – 30 p. Available at: <http://www.crest.fr/doctravail/document/2005-10.pdf>.
2. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 р. № 2456-VI (зі змінами і доповненнями). – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.
3. Гутник В.П., Подколзина І.А., Островская Е.П. Финансовая политика стран ЕС / Гутник В.П., Подколзина І.А., Островская Е.П. и др. – М. : Наука, 2004. – 267 с.
4. Десятнюк О. Ризики фіскальної політики як загроза макроекономічній стабільності держави / Оксана Десятнюк // Світ фінансів. – Тернопіль : ТНЕУ, 2012. — Вип. 4. – С. 23–32.
5. Дмитренко Г. Роль фіскальної політики в антициклічному регулюванні економіки / Г. Дмитренко // Вісник Національної академії державного управління при Президенті України. – 2009. – Вип. 3. – С. 79–86. – Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnadu\\_2009\\_3\\_11](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnadu_2009_3_11).

6. Довідка про виконання місцевих бюджетів за доходами станом на 01.01.2016 р. / Веб-портал Державної Казначейської служби України. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.treasury.gov.ua/main/uk/publish/category/23596>.

7. Дулік Т.О. Вектори розвитку сучасної фіскальної політики України / Т.О. Дулік, Т.Ю. Александрюк // *International scientific journal*. – 2016. – № 2. – С. 107–115. – Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/mnj\\_2016\\_2\\_25](http://nbuv.gov.ua/UJRN/mnj_2016_2_25).

8. Жовтяник Н.С. Генезис фіскальної політики та перспективи її розвитку в Україні / Н.С. Жовтяник // *Агросвіт*. – 2017. – № 5. – С. 40–47.

9. Карлін М. Соціальна і фіскальна політика держави: проблеми регіональної координації в умовах нового етапу глобалізації // *Демографія та соціальна економіка*. – 2014. – № 2. – С. 35–42.

10. Кулицький С.П. Про перспективи розвитку української економіки у 2016 р. / С.П. Кулицький // *Резонанс*. – 2016. – № 3. – С. 3–17. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://nbuv.gov.ua/images/rezonans/2015/rez3.pdf>.

11. Мельник В.М. Фіскальна політика держави в умовах фінансової кризи / В.М. Мельник // *Фінанси України*. – 2008. – № 11. – С. 11–17. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/Fu\\_2008\\_11\\_3](http://nbuv.gov.ua/UJRN/Fu_2008_11_3).

12. Олейнікова Л.Г. Удосконалення фіскальної політики України в рамках антикризової програми / Л.Г. Олейнікова // *Вісник Запорізького нац. університету: Економічні науки*. – 2010. – № 3. – С. 138–144.

13. Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо забезпечення збалансованості бюджетних надходжень у 2016 році: Закон України від 24 грудня 2015 року № 909-VIII. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/909-19>.

14. Цап І.М. Проблеми та перспективи фіскальної політики в Україні / І.М. Цап // *Ефективність державного управління*. – 2013. – Вип. 35. – С. 339–345. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://nbuv.gov.ua/UJRN/efdu\\_2013\\_35\\_44](http://nbuv.gov.ua/UJRN/efdu_2013_35_44).

15. Прокопенко Н.С. Концептуальні підходи до механізму фінансування екологічних державних цільових програм / Н.С. Прокопенко, І.І. Дуднікова // *Науковий вісник Полісся*. – Чернігів, 2015. – № 4. – С. 25–36.

УДК 336.1:338.46

**Тулай О.І.**, д.е.н., доцент,  
доцент кафедри фінансів імені С.І. Юрія  
*Тернопільський національний економічний університет*

## ДЕРЖАВНІ ФІНАНСИ І СУСПІЛЬНІ БЛАГА: ПОГЛЯД У КОНТЕКСТІ СТАЛОГО ЛЮДСЬКОГО РОЗВИТКУ

**Тулай О.І. Державні фінанси і суспільні блага: погляд у контексті сталого людського розвитку.** У статті проаналізовано особливості взаємозв'язку державних фінансів і суспільних благ. Визначено, що як інструмент впливу на сталий людський розвиток державні фінанси сприяють виконанню державою соціальної, економічної й екологічної функцій.

**Ключові слова:** державні фінанси, функції державних фінансів, суспільні блага, екстернальні ефекти, сталий людський розвиток.

**Тулай О.И. Государственные финансы и общественные блага: взгляд в контексте устойчивого человеческого развития.** В статье проанализированы особенности взаимосвязи государственных финансов и общественных благ. Показано, что как инструмент влияния на устойчивое человеческое развитие государственные финансы способствуют выполнению государством социальной, экономической и экологической функций.

**Ключевые слова:** государственные финансы, функции государственных финансов, общественные блага, экстернальные эффекты, устойчивое человеческое развитие.

**Tulai O.I. State finances and social welfare: view in the context of sustainable human development.** The article analyses the peculiarities of the influence mechanism of state finances on social welfare providing. It has been determined that state finances contribute to the state fulfillment of social, economic and environmental functions as an influencing tool on sustainable human development.

**Key words:** state finances, state finance functions, social welfare, external effects, sustainable human development.

**Постановка проблеми.** Відтворення середовища проживання є необхідною умовою сталого людського розвитку. При цьому всі його етапи є важливими й обов'язковими. Очевидно, що державні фінанси слугують інструментом реалізації соціальної, еконо-

мічної та екологічної політики. Обсяги та структура державних доходів і видатків зумовлюють розвиток суспільного сектору економіки. Суспільний сектор є тією частиною економіки, де переважає неринкове регулювання та виробляються суспільні блага.