

ДО ПРОБЛЕМИ ВИЗНАЧЕННЯ КОНЦЕПТУАЛЬНИХ ЗАСАД УДОСКОНАЛЕННЯ ФІСКАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ В УМОВАХ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ

TO THE PROBLEM OF DEFINING THE CONCEPTUAL BASES FOR IMPROVING THE FISCAL POLICY OF UKRAINE IN THE CONTEXT OF EUROPEAN INTEGRATION

Соф'їн М.І., к.ю.н., докторант

Науково-дослідний інститут публічного права

У статті визначено найбільш важливі концептуальні засади вдосконалення фіскальної політики України в умовах євроінтеграції. З'ясовано, що головне призначення зниження податкового навантаження полягає в тому, щоби вивести несумлінних платників податків із тіні, а також створити умови, за яких великі платники податків будуть цілком відповідати за своїми податковими зобов'язаннями. Усе це в сукупності має створити «прозору» систему оподаткування, у результаті, фактично збільшити надходження до бюджету. Визначено, що головним завданням реформування фіскальної політики має стати переорієнтація податкової системи із суто фіскальних цілей на стимулювання економічного зростання. Здійснити це можна насамперед шляхом послаблення податковою навантаження економіки частки податків у валовому внутрішньому продукті. Зниження ставок податку сприятиме збільшенню підприємницької активності, отже, збільшити податкові надходження до бюджету. Наголошено на тому, що найбільш прийнятними вбачаються такі напрями вдосконалення порядку відшкодування податку на додану вартість: 1) уведення системи автоматичного відшкодування податку на додану вартість для уникнення суб'єктивних рішень працівників контролюючих органів; 2) з метою уникнення корупційних ризиків варто передбачити чітке нормативне визначення підстав для проведення податковими органами позапланової виїзної перевірки платника для визначення достовірності нарахування бюджетного відшкодування; 3) унеможливлення реєстрації фіктивних підприємств; 4) запровадження загального електронного реєстру податкових накладних, що дозволить виявляти фіктивні підприємства; 5) запровадження особливого контролю новостворених підприємств у початковий період (до одного року) їхньої діяльності, зокрема запровадження щомісячного подання податкових декларацій, використання фінансових гарантій і окремих податкових перевірок. Обґрунтовано, що в умовах сьогодення постала гостра необхідність розроблення окремої «Концепції вдосконалення фіскальної політики України в умовах євроінтеграції», яка передусім повинна містити три ключові вектори розвитку фіскальної політики в нашій державі: 1) удосконалення система державних доходів, зокрема завдяки покращенню податкової сфери; 2) удосконалення системи державних витрат; 3) протидія корупції в цій сфері суспільних відносин.

Ключові слова: концептуальні засади, удосконалення, фіскальна політика, євроінтеграція, державні доходи, державні видатки.

The article defines the most important conceptual foundations for improving fiscal policy of Ukraine in the conditions of Eurointegration. It has been found out that the main purpose of reducing the tax burden is to bring out bad taxpayers from the shadow, as well as to create conditions under which large taxpayers will fully comply with their tax liability. All this in its totality should create a "transparent" tax system and as a result, actually increase revenues to the budget. It is determined that the main task in reforming fiscal policy should be to reorient the tax system from purely fiscal goals to stimulate economic growth. This can be done, first of all, by reducing the tax burden of the economy on the share of taxes in GDP. Reducing tax rates will increase the business activity and eventually increase tax revenues to the budget. It is stressed that the following directions of improvement of the procedure for reimbursement of value added tax are considered the most acceptable: 1) the introduction of a system of automatic refund of VAT to avoid subjective decisions of employees of the controlling bodies; 2) in order to avoid corruption risks, it is necessary to provide for a clear normative definition of the grounds for the tax authorities to carry out unscheduled on-site verification of the payer to determine the reliability of the calculation of budget reimbursement; 3) the impossibility of registration of fictitious enterprises; 4) introduction of a common electronic register of tax invoices, which will allow to detect fictitious enterprises; 5) the introduction of special control of newly created enterprises in the initial period (up to one year) of their activities, in particular, the introduction of monthly submission of tax returns, the use of financial guarantees and individual tax audits. It is substantiated that in today's conditions there was an urgent need to develop a separate "Concept of improvement of fiscal policy of Ukraine in the conditions of Eurointegration", which should first of all include three key vectors of fiscal policy development in our state: 1) improvement of the system of state revenues, in particular by improving tax spheres; 2) improvement of the system of state expenditures; 3) counteracting corruption in this area of public relations.

Key words: conceptual framework, improvement, fiscal policy, eurointegration, state revenues, state expenditures.

Постановка проблеми. Аналіз наукової літератури та положень чинного законодавства дає змогу з упевненістю констатувати, що фіскальна політика України в умовах євроінтеграції є далеко не ідеальною та потребує вдосконалення. Стратегічний розвиток фіскальної політики повинен сформувати фундамент для забезпечення розбудови в Україні стійкої та прозорої фінансової системи, яка сприятиме подоланню викликів і загроз, які постали перед нашою країною, щодо її довгострокового економічного зростання, сприятиме гарантуванню економічної безпеки, а також її інтеграції у світовий економічний простір [1, с. 49]. Крім того, варто зазначити, що, формуючи фіскальну політику, держава має дотримуватись балансу між оптимальним обсягом надходжень, необхідних для повноцінного виконання державою своїх функцій, і фінансовими потребами реального сектора, тобто сприяти здійсненню не лише простого, але й розширеного відтворення, які дадуть змогу українському суспільству відповідати основним світовим тенденціям і 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 загалом і її окремих складників, збереження цілісності та єдності фінансової системи, успішне протистояння внутрішнім і зовнішнім загрозам України та її суб'єктам. Водночас необхідно враховувати, що кризовий стан держави й 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 й органам влади, позбавляючи їх фінансових ресурсів [2, с. 145]. З викладеного вище можна з упевненістю говорити про те, що сьогодні постала гостра необхідність розроблення концептуальних засад удосконалення такої політики держави.

Стан дослідження. Окремі проблемні питання щодо вдосконалення формування та реалізації фіскальної політики в Україні в умовах євроінтеграції у своїх наукових дослідженнях розглядали: І. Черета, О. Ракул, Г. Ляхович, Л. Михайлишин, І. Пилипів, О. Майстренко М. Кучерявенко, Г. Бех, В. Андрущенко, Т. Меркулова, М. Гридчина, Д. Кобильнік, В. Тропина, Н. Вдовиченко В. Білоцерківець, Я. Жаліло,

О. Дмитрик, А. Крисоватий, С. Маслоченко, Я. Литвиненко та багато інших. Однак більшість наукових розробок не були комплексними, а мали суто поверхневий характер.

Саме тому **мета статті** – визначити й охарактеризувати концептуальні засади вдосконалення фіскальної політики України в умовах євроінтеграції.

Виклад основного матеріалу. На початку наукового дослідження зазначимо, що під концептуальними засадами вдосконалення фіскальної політики України в умовах євроінтеграції варто розуміти науково обґрунтовані та змістовно окреслені вектори (напрями) розвитку державної політики в даній сфері суспільних відносин із метою адаптації її до вимог європейської та світової спільноти. Саме розроблення відповідної концепції дозволяє: по-перше, визначити й охарактеризувати проблеми, які існують у відповідній сфері; по-друге, окреслити шляхи їх вирішення через встановлення кінцевої мети та завдань, які необхідно вирішити на шляху до її досягнення. Під час визначення мети концепції мають бути дотримані такі вимоги: а) вона (мета) повинна бути досяжною, але водночас «амбіційною»; б) мета має бути реальною, тобто вимірюватись якимись конкретними цифрами, показниками тощо.

Варто зазначити, що в наукових колах питанням вдосконалення фіскальної політики в умовах євроінтеграції вже приділяли увагу окремі науковці. Так, О. Ракул у своїй науковій праці пише, що, трансформуючи фіскальну політику відповідно до реалій сьогодення, необхідно брати до уваги функціональні особливості окремих її моделей. Зокрема, ліберально-консервативна модель фіскальної політики передбачає орієнтацію на досягнення в будь-який спосіб стабільності загального рівня цін, що стає спонукальним мотивом до застосування жорстких заходів рестриктивної (стримуючої) політики, жертвами якої можуть стати централізовані інвестиції, соціальні програми, обороноздатність держави, оплата роботи працівникам бюджетної сфери. Неокласична модель нейтральної фіскальної політики полягає у пріоритетності бездефіцитності бюджету порівняно з іншими цілями макроекономічної політики (зокрема, нарощування національного продукту), невиправдане підвищення рівня податкового навантаження на національну економіку, що провокує потрапляння в «податковий капкан», унаслідок чого зростання ставок прямих і непрямих податків не приводить до нарощування податкових надходжень до бюджету [2, с. 147]. Сьогодні, як підкреслює науковець, є нагальна потреба в переході до експансіоністської моделі фіскальної політики держави, що передбачає розширення спектра програм, які фінансуються урядом, проведення широкомасштабної податкової реформи, спрямованої на лібералізацію оподаткування й усунення корупційних механізмів, які «захиті» в нормативно-правових актах, що регулюють процес оподаткування та податкового контролю; уникнення дефектів розподілу фінансових ресурсів між різноманітними статтями з недостатнім фінансуванням інвестиційних і соціальних напрямів (для чого необхідно залучати незалежних експертів і обов'язково враховувати їхню думку щодо визначення програм, фінансування яких на даний період часу є не лише оптимальним, але й нагально необхідним) [2, с. 147].

Також варто зазначити думку І. Ляхович, яка дійшла висновку, що головним завданням реформування фіскальної політики повинна стати переорієнтація податкової системи із суто фіскальних цілей на стимулювання економічного зростання. Здійснити це можна насамперед шляхом послаблення податкового навантаження економіки частки податків у ВВП. Зниження ставок податків сприятиме збільшенню підприємницької активності, отже, збільшить податкові надходження до бюджету. Стимулюючий вплив матиме й радикальне скорочення пільг, крім соціального ефекту, воно сприятиме розширенню бази оподаткування, зменшить можливість для ухилення від сплати податків. Як свідчить досвід багатьох країн, стабільність і помірність системи оподаткування дають кращий і триваліший стимулюючий ефект, ніж

податкові пільги. На підставі зазначеного та з урахуванням сучасних економічних умов, у яких перебуває Україна, та закордонного досвіду можна сказати, що основним пріоритетом фіскальної політики в перспективі має стати створення сприятливих умов для розвитку підприємницької та інвестиційної діяльності, зниження податкового тиску, а також їх ефективний захист [3, с. 61].

Як бачимо, учені по-різному підходили до проблеми вдосконалення фіскальної політики в Україні. Кожний із них вказував на окремі напрями її подальшого розвитку, однак водночас єдиної, цілісної концепції подальшого розвитку цього інституту так і не сформовано. Тож ми, розмірковуючи про вектори розвитку фіскальної політики в Україні в умовах євроінтеграції, дійшли висновку, що їх найбільш доцільно поділити залежно від того, з яких складових частин складається фіскальна політика, а саме: 1) удосконалення системи державних доходів, зокрема завдяки покращенню податкової сфери; 2) удосконалення системи державних витрат.

Так, передусім приділимо увагу такому вектору вдосконалення фіскальної політики, як державні доходи, які більшою мірою формуються через систему оподаткування. Зокрема, на нашу думку, першочерговим завданням є зниження податкового навантаження на юридичних і фізичних осіб. Зменшення податкового навантаження в сучасних умовах, з одного боку, може здатися хибним кроком, оскільки це начебто повинно зменшувати суму коштів, які потрапляють до державного бюджету, однак це не так. Головне призначення зниження податкового навантаження полягає в тому, щоби вивести несумлінних платників податків із тіні, а також створити умови, за яких великі платники податків будуть цілком відповідати за своїми податковими зобов'язаннями. Усе це в сукупності має створити «прозору» систему оподаткування і збільшити надходження до бюджету. Однак, зменшуючи податкове навантаження, українському законодавцю варто знайти чіткий баланс для того, щоби система оподаткування України була оптимальною та такою, що здатна активізувати інвестиційні процеси в державі.

Наступним напрямом розвитку фіскальної політики, особливо в частині поповнення державного бюджету, є вдосконалення системи бюджетного відшкодування податку на додану вартість (далі – ПДВ). На сьогодні цьому питанню приділяється досить багато уваги. У результаті аналізу наукової літератури найбільш прийнятними визнано такі напрями вдосконалення порядку відшкодування податку на додану вартість: 1) уведення системи автоматичного відшкодування ПДВ для уникнення суб'єктивних рішень працівників контролюючих органів; 2) з метою уникнення корупційних ризиків варто передбачити чітке нормативне визначення підстав для проведення податковими органами позапланової виїзної перевірки платника для визначення достовірності нарахування бюджетного відшкодування; 3) унеможливлення реєстрації фіктивних підприємств; 4) запровадження загального електронного реєстру податкових накладних, що дозволить виявляти фіктивні підприємства; 5) запровадження особливого контролю новостворених підприємств у початковий період (до одного року) їхньої діяльності, зокрема запровадження щомісячного подання податкових декларацій, використання фінансових гарантій і окремих податкових перевірок [4, с. 52–53]. Запровадження вказаних вище змін дозволить створити більш прозору систему відшкодування ПДВ, що надалі сприятиме економії грошових коштів держави.

Уважаємо за необхідне звернути увагу і на проблему безсистемного та невиправданого надання податкових пільг і звільнень, що, у свою чергу, призводить до фактичного зниження кількості платників податків, отже, до зменшення сум бюджетних надходжень. У цьому контексті варто погодитися з думкою М. Фільо, яка зазначає, що для того, щоби податкові пільги не перетворювалися на необґрунтовані податкові витрати, доцільно вжити таких заходів: переглянути перелік і кількість податкових пільг, скасувати неефективні, які призводять до значних втрат бюджету (зокрема, це стосу-

ється пільг із ПДВ і податку на прибуток); підвищити фіскальну і соціальну ефективність податкових пільг; створити дієву систему нагляду за податковими витратами з метою дослідження їхнього впливу на окремі галузі господарства; забезпечити ефективну систему контролю за цільовим використанням соціальних пільг; передбачити відповідальність керівників підприємств і установ за нецільове використання податкових пільг; збалансувати вплив фіскальної та розподільчо-регулюючої функцій податків; відновити надання територіальних податкових пільг для стимулювання ділової активності в депресивних регіонах країни; скасувати надання пільг окремим галузям чи суб'єктам господарювання для вирівнювання конкурентних умов; сформувати сприятливі інституційні умови для забезпечення розвитку інвестиційно-інноваційної діяльності у країні й ін. [5, с. 75].

Окрему увагу в умовах сьогодення хотілося б звернути увагу на питання комунальних тарифів в Україні. Справді, на перший погляд може здатися, що комунальні тарифи жодним чином не пов'язані з досліджуваною нами сферою суспільних відносин, однак далі ми спробуємо більш детально пояснити нашу позицію. Сьогодні ми досить часто чуємо від представників влади, що підвищення тарифів є вимогою Європейського Союзу (далі – ЄС) або Міжнародного валютного фонду (далі – МВФ)... Однак чому склалась така ситуація? У сучасних реаліях ми маємо такий стан речей: надзвичайно велика корумпованість органів Державної фіскальної служби призводить до того, що «мимо» державного бюджету України йде досить велика сума грошових коштів (за даними окремих журналістських розслідувань, ця сума становить приблизно один мільярд доларів Сполучених Штатів Америки (далі – США) на рік), отже, виникають обставини, за яких: по-перше, до державного бюджету не надходить суттєва грошова сума (тобто з'являється бюджетний дефіцит); по-друге, у країні просто не вистачає коштів для того, щоб розрахуватись із зовнішніми боргами. Тому для того, щоби погасити старі кредити, ми вимушені брати нові, що тільки глибше заганає Україну в «боргову яму». Однак до чого ж тут тарифи? Керівники держави для того, щоб хоч якось перекривати дефіцит бюджету, роблять це за рахунок підвищення тарифів, тобто за кошти звичайних громадян. Усе це призводить до збідніння населення та зниження загального рівня життя суспільства у країні. У рамках удосконалення фіскальної політики та реалізації всіх окреслених вище заходів важливим є зниження тарифів для населення України, що: по-перше, сприятиме більш лояльному ставленню людей до влади та збільшенню довіри до неї; по-друге, дозволить населенню відкладати кошти, тим самим підвищуючи загальний рівень життя громадянина, як результат, і економіку країни взагалі.

Наступним напрямом розвитку фіскальної політики в Україні, який ми зазначали вище, є вдосконалення системи управління та контролю за бюджетними видатками. Виокремлення вказаного напрямку зумовлюється насамперед тим, що недостатньо лише якісно, ефективно та повною мірою заповнювати державний бюджет. Важливо також грамотно, раціонально й оптимально витратити наявні фінансові ресурси, а із цим, як показала практика, в Україні існує чимала кількість проблем. Більшість посадовців, розподіляючи бюджетні кошти, роблять усе можливе для того,

щоб якась їхня частина «осіла» в їхніх кишенях і гаманцях наближених до них осіб. Усе це негативно впливає на рівень довіри населення до влади, рівень фінансового і соціального благополуччя країни. Як приклад можна навести ситуацію в м. Києві в середині 2019 р., коли керівництвом міста побудовано пішохідний міст вартістю в 16 млн доларів США. І це тоді як роком раніше в Китаї побудовано аналогічний міст, однак довший майже удвічі та дешевший більш як утричі (його вартість – 5 млн доларів США). Постає логічне запитання: куди поділись ще 11 мільйонів доларів, тобто фактично 30 мільйонів гривень?

Тож, з метою вдосконалення фіскальної політики України в умовах євроінтеграції, зокрема в частині покращення системи управління бюджетними витратами, необхідно:

- посилити контроль за діяльністю розпорядників бюджетних коштів, зокрема в частині раціонального використання ними грошей;
- переглянути процедуру тендерів та державних закупівель;
- удосконалити систему планування видатків і відповідну методику;
- посилити діяльність антикорупційних органів у зазначеному напрямі.

Окрему увагу хотілося б звернути на необхідність розроблення дієвого механізму оцінювання ефективності діяльності держави та її органів у контексті витрат грошових коштів. На сьогодні ми маємо ситуацію, коли в Україні фактично відсутні юридично закріплені критерії визначення ефективності економічної діяльності держави, зокрема в частині витрати бюджетних коштів. Водночас варто зауважити, що в Україні зазвичай оцінюють лише ефективність наповнення бюджету, що, беззаперечно, неправильно. Тому на сьогодні постала нагальна необхідність розроблення чіткої, законодавчо закріпленої системи показників, за якою можна було б оцінити ефективність діяльності окремих суб'єктів, зокрема в частині використання ними фінансових ресурсів держави. Зазначене, беззаперечно, зробить усю систему більш прозорою й ефективною.

Висновки. Завершуючи представлене наукове дослідження, можна констатувати, що на сьогодні в Україні постала гостра необхідність розроблення окремої «Концепції удосконалення фіскальної політики України в умовах євроінтеграції». Окреслена Концепція передусім має містити три ключові вектори розвитку фіскальної політики в нашій державі: 1) удосконалення система державних доходів, зокрема завдяки покращенню податкової сфери; 2) удосконалення системи державних витрат; 3) третій, окремий напрям – протидія корупції в цій сфері суспільних відносин. Варто зазначити, що всі запропоновані нами заходи потрібно реалізовувати комплексно, однак водночас послідовно, адже одними із ключових принципів фіскальної політики є послідовність і стабільність, що дозволяє виявити результативність і ефективність заходів, які запроваджуються в цій сфері. Варто відзначити, що метою «Концепції удосконалення фіскальної політики України в умовах євроінтеграції» має бути не просто досягнення тих показників, яких вимагає європейська та світова спільнота, а й якісне покращення рівня життя населення.

ЛІТЕРАТУРА

1. Череда І. Реформування фіскальної системи України у контексті євроінтеграційних процесів. *Науковий часопис НПУ імені М.П. Драгоманова. Серія 18 «Економіка і право»*. 2015. Вип. 30. С. 44–49.
2. Ракул О. Щодо трансформації фіскальної політики України відповідно до вимог сьогодення. *Підприємництво, господарство і право*. 2017. № 1. С. 144–148.
3. Ляхович І. Проблеми та перспективи фіскальної політики в Україні. *Управління соціально-економічним розвитком в умовах глобалізації*: збірник тез науково-практичної конференції, м. Івано-Франківськ, 31 травня 2016 р. / редкол.: Г. Ляхович та ін.; відп. за вип. Г. Ляхович. Івано-Франківськ: ІФННІМ ТНЕУ, 2016. С. 60–61.
4. Майстренко О. Шляхи вдосконалення порядку бюджетного відшкодування ПДВ. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2011. № 2. С. 45–53.
5. Фільо М. Проблема втрат бюджету від надання податкових пільг та шляхи її вирішення. *Економічний часопис-XXI*. 2012. № № 3–4. С. 73–76.