

УДК 330.342:332.025.12(477)

Мельникова О.В.*кандидат педагогічних наук, доцент,
доцент кафедри економіки, фінансів і обліку
Харківського національного педагогічного
університету імені Г.С. Сковороди***Олійник Ю.О.***кандидат педагогічних наук,
доцент кафедри економіки, фінансів і обліку
Харківського національного педагогічного
університету імені Г.С. Сковороди***Melnikova Olga***Candidate of Sciences (Pedagogic), Associate Professor,
Associate Professor of the Department of economics, finance and accounting
H.S. Skovoroda Kharkiv National Pedagogical University***Oliyuk Yuliia***Candidate of Sciences (Pedagogic),
Associate Professor of the Department of economics, finance and accounting
H.S. Skovoroda Kharkiv National Pedagogical University*

ПРОБЛЕМИ ЕФЕКТИВНОСТІ ФІСКАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

PROBLEMS OF FISCAL POLICY EFFICIENCY IN UKRAINE

АНОТАЦІЯ

У статті розглянуто окремі питання ефективності фінансової політики в Україні та переорієнтацію фінансових інструментів державної політики на стимулювання економічного зростання. Здійснено аналіз дохідної та видаткової частин державного бюджету України в 2017–2018 рр. Визначено негативні тенденції в процесі формування та реалізації фінансової політики України у зазначений період і взагалі за роки незалежності (з 1991 р.). Для обґрунтування і досягнення ефективною бюджетної політики зі стимулювання економіки країни досліджено макроекономічний вплив інструментів фінансової політики та використано дані за період 2014–2018 рр. Установлено основні стратегічні напрями реформування фінансової політики України. Аргументовано, що для цього потрібно відновити фінансову консолідацію і послідовно скоротити обсяг державного і гарантованого державою боргу. Крім того, потрібні раціоналізація витрат держави та переорієнтація коштів на статті видатків, які позитивно впливатимуть на довгострокове зростання економіки.

Ключові слова: фінансова політика, державний бюджет, податки, державний борг, державні видатки, державні доходи.

АННОТАЦИЯ

В статье рассмотрены отдельные вопросы эффективности фискальной политики в Украине и переориентации фискальных инструментов государственной политики на стимулирование экономического роста. Проведен анализ доходной и расходной частей государственного бюджета Украины в 2017–2018 гг. Определены негативные тенденции в процессе формирования и реализации фискальной политики Украины в указанный период и за годы независимости (с 1991 г.). Для обоснования и достижения эффективной бюджетной политики по стимулированию экономики страны исследовано макроекономическое влияние инструментов фискальной политики и использованы данные за период 2014–2018 гг. Установлены основные стратегические направления реформирования фискальной политики Украины. Аргументировано, что для этого нужно восстановить фискальную консолидацию и последовательно сократить объем государственного и гарантированного государством долга. Кроме того, необходимы рационализация расходов государства и переориентация средств на статьи расходов,

которые будут положительно влиять на долгосрочный рост экономики.

Ключевые слова: фискальная политика, государственный бюджет, налоги, государственный долг, государственные расходы, государственные доходы.

ANNOTATION

The article considers separate issues of the effectiveness of fiscal policy in Ukraine and reorientation of fiscal instruments of state policy to stimulate economic growth. An analysis of the revenue and expenditure portions of the state budget of Ukraine in 2017-2018 yy. is analyzed. The economy of Ukraine maintains low economic growth, has numerous institutional and structural problems, the overcoming of which is inextricably linked with the change of direction and tools of fiscal policy. The article combines general and special methods of scientific research. The theoretical and methodological basis of the research was verified by the time and recognized by the scholars of different economic schools of the principles of objectivity, orientation to universal human civilization values, historicism, which gave the opportunity to fully comprehensively and comprehensively understand the complex processes of the improvement of fiscal policy at the macro level. The urgent issues of the pragmatism of fiscal policy of Ukraine remain the solution not only of short-term tasks, but also the achievement of strategic goals, in particular, ensuring economic growth in the state and the welfare of its citizens. The negative tendencies in the process of formation and realization of fiscal policy of Ukraine during the indicated period and during the years of independence since 1991 have been determined. To substantiate and achieve effective budget policy on stimulation of the country's economy, the macroeconomic influence of fiscal policy instruments is investigated and data for the period 2014-2018 yy. are used. The main strategic directions of reforming Ukraine's fiscal policy are established. It is argued that for this purpose, it is necessary to restore fiscal consolidation and consistently reduce the volume of state and state-guaranteed debt. In addition, the rationalization of the state's expenditures and the reorientation of funds to expenditure items, which will have a positive effect on the long-term growth of the economy. The task of modernizing the Ukrainian industry is inextricably linked with the mobilization of public investment and investment / loans of international institutions, especially at the initial stage of modernization. Foreign researchers note that international

and state investments should intensify the process of adaptation of enterprises to new conditions, their market reorientation, the formation of new industrial relations, and the improvement of the product line. The authors scientific recommendations may be useful for the relevant state bodies in order to improve and intensify their activities to protect improvement of budgetary and financial policy. The work proposals for fiscal policy as a means of stabilizing the economy.

Key words: fiscal policy, state budget, taxes, public debt, government expenditures, government revenues.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Економіка України зберігає низькі темпи економічного зростання, має численні інституційні та структурні проблеми, подолання яких нерозривно пов'язане зі зміною спрямованості і інструментарію фіскальної політики.

Актуальним питанням прагматики фіскальної політики України залишається вирішення не лише короткострокових завдань, а й досягнення стратегічних орієнтирів, зокрема забезпечення економічного зростання в державі та добробуту її громадян.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спираються автори. Останнім часом значну увагу вітчизняних експертів привертають проблеми фіскальної вразливості і фіскальних дисбалансів в Україні. Дана проблематика представлена в дослідженнях А. Борисова, В. Зубенко, З. Варналія, П. Мельника, А. Рудика, П. Самуельсона, І. Самчинської, З. Соломенко, Л. Тарангул, П. Тимошенко та ін.

Незважаючи на значні здобутки у дослідженні вказаної проблеми, низка питань щодо реформування фіскальної політики України вимагає досліджень і наукових доробок.

Формулювання цілей статті (постановка завдання). Метою статті є оцінка теоретичних підходів і розкриття сутності фіскальної політики держави, виявлення проблем наповнення бюджету України, розроблення пропозицій щодо фіскальної політики як засобу стабілізації економіки. Досягнення поставленої мети вимагає вирішити такі завдання: дослідити теоретичні засади фіскальної політики; окреслити проблеми та перспективи удосконалення фіскальної політики на макрорівні.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. В економічній літературі під фіскальною політикою розуміють діяльність уряду в галузі оподаткування, державних витрат, державного бюджету, що має на меті забезпечення зайнятості населення та вирішення економічних проблем у країні [1]. Можна доповнити зміст фіскальної політики переліком заходів, які запроваджуються в межах фіскальної політики:

– сукупність заходів держави у сфері оподаткування й державних витрат шляхом впливу на стан господарської кон'юнктури, перерозподілу національного доходу, нагромадження необхід-

них ресурсів для фінансування соціальних програм [2, с. 3–12];

– процес установаження державного оподаткування та державних видатків так, щоб вони допомагали стримувати коливання економічного циклу та сприяти підтриманню розвитку економіки високої зайнятості, вільної від надмірної інфляції та дефляції [3].

Тобто фіскальна політика поєднує у собі податковий та бюджетний механізми і включає мобілізацію фінансових ресурсів від сплати податків, а також їх розподіл та ефективне використання.

Державний бюджет складається з дохідної та видаткової частин.

Доходи державного бюджету України – це фінансові ресурси держави, що спрямовуються на виконання її функцій. Надходження таких ресурсів урегульовано відповідними нормативними актами. Бюджетним кодексом України визначено, що доходи бюджету – це податкові, неподаткові та інші надходження на безповоротній основі, справляння яких передбачено законодавством України (включаючи трансферти, плату за надання адміністративних послуг, власні надходження бюджетних установ). Надходження бюджету – це доходи бюджету, повернення кредитів до бюджету, кошти від державних (місцевих) запозичень, кошти від приватизації державного майна (щодо державного бюджету), повернення бюджетних коштів із депозитів, надходження внаслідок продажу цінних паперів.

У процесі виконання державного бюджету розрізняють видатки бюджету і витрати бюджету. Видатки бюджету – це кошти, що спрямовуються на здійснення програм та заходів, передбачених відповідним бюджетом. Однак у бюджетному процесі є такі специфічні фінансові ресурси, які не є видатками бюджету, а використовуються з іншими цілями, а саме для: погашення боргових бюджетних зобов'язань; надання кредитів із бюджету; розміщення бюджетних коштів на депозитах; придбання цінних паперів; повернення надміру сплачених до бюджету сум податків і зборів та інших доходів бюджету, проведення їх бюджетного відшкодування. До витрат бюджету належать видатки бюджету, надання кредитів із бюджету, погашення боргу та розміщення бюджетних коштів на депозитах, придбання цінних паперів [4, с. 45–49].

Для емпіричного дослідження макроекономічного впливу інструментів фіскальної політики використано дані за період 2014–2018 рр.

За аналізований період державний бюджет виконано з дефіцитом, який у 2018 р. становив 59,2 млрд грн [5]. Помірне збільшення бюджетного дефіциту в умовах відновлення економічного зростання вказує на позитивну величину фіскального імпульсу в 2018 р., що означає впровадження урядом стимулюючої бюджетно-податкової політики, яка зробила свій внесок у поживлення економічної діяльності.

До загального фонду державного бюджету за 2018 р. надійшло 833,6 млрд грн, що на 135,2 млрд грн, або на 19,4%, більше, ніж за 2017 р.

Найбільшу питому вагу в загальному обсязі надходжень до державного бюджету України становили такі податкові надходження:

– податок на додану вартість – 295,1 млрд грн, що на 44,5 млрд грн, або на 17,8%, більше, ніж у 2017 р.;

– акцизний податок – 86,9 млрд грн, що на 8,1 млрд грн, або на 8,5%, менше, ніж у 2017 р., що пояснюється збільшенням відсотку відрахувань до спеціального фонду надходжень податку на нафтопродукти і транспортні засоби, а також скороченням обсягів виробництва тютюнових виробів;

– податок на прибуток підприємств – 95,7 млрд грн, що на 31,8 млрд грн, або на 49,8%, більше, ніж у 2017 р.;

– податок та збір на доходи фізичних осіб (у т. ч. військовий збір і податок на доходи фізичних осіб із доходу у вигляді відсотків) – 91,7 млрд грн, що на 16,7 млрд грн, або на 22,3%, більше, ніж у 2017 р.

За 2018 р. державний бюджет України отримав 928,1 млрд грн, що на 134,7 млрд грн, або на 17,0%, більше, ніж у 2017 р. [6].

Протягом 2018 р. сума державного та гарантованого державою боргу України збільшилася у гривневому еквіваленті на 26,94 млрд грн порівняно з попереднім роком, у доларовому еквіваленті державний та гарантований державою борг збільшився на 2,02 млрд дол. США. За оперативними даними, станом на 31 грудня 2017 р. державний та гарантований державою борг України становив 2 141,67 млрд грн, або 76,31 млрд дол. США, у тому числі: державний та гарантований державою зовнішній борг – 1 375 млрд грн (64,20% від загальної суми державного та гарантованого державою боргу); державний та гарантований державою внутрішній борг – 766,68 млрд грн (35,80%) [7].

Цього року було проведено капіталізацію банків із відповідним коригуванням граничного обсягу державного боргу на загальну суму 70,7 млрд грн, у тому числі: ПАТ «Державний експортно-імпортерний банк України» – на суму 7,72 млрд грн; ПАТ «Державний ощадний банк України» – на суму 14,62 млрд грн, ПАТ «КБ «ПриватБанк» – на суму 48,36 млрд грн. Розмір державного та гарантованого державою боргу розраховується у грошовій формі як непогашена номінальна вартість боргових зобов'язань у валюті кредиту (позики) [7].

Таким чином, можна визначити такі тенденції в процесі реалізації фіскальної політики:

1. Накопичено значний обсяг державного боргу, який має високу вартість обслуговування, що призводить до зменшення первинних витрат бюджету на розвиток людського капіталу, активізацію економічної діяльності й до стагнації економіки. За високого рівня боргового навантаження національна економіка характеризується низькими і нестабільними темпами економічного зростання, а також значною вразливістю до впливу зовнішніх шоків. Зі збільшенням обсягу боргу підвищуються і ризики його рефінансування, а також зростають витрати на обслуговування боргу, що ми й бачимо, беручи до уваги статистичні дані за минулі роки.

2. Поширення практики виплати заробітної плати «в конвертах», що, своєю чергою, спричиняє недоотримання коштів Пенсійним фондом та фондами соціального страхування. Така ситуація спровокована високим рівнем податкового навантаження на фонд заробітної плати, яке в сукупності формують внески до зазначених фондів. Ця проблема може поглибитися у зв'язку з реалізацією планів уряду щодо підвищення пенсійного віку населення.

Пріоритетними заходами бюджетно-боргової політики повинні стати:

1. Відновлення фіскальної консолідації і послідовне скорочення обсягу державного і гарантованого державою боргу.

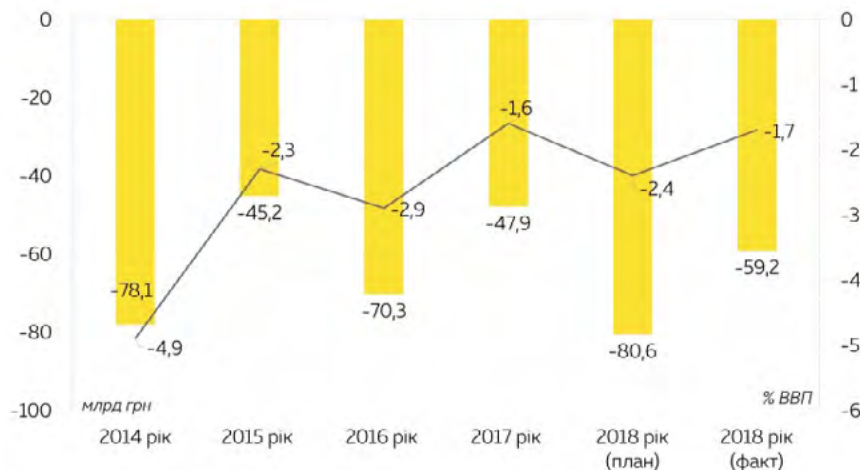


Рис. 1. Основні показники виконання державного бюджету України [5]

2. Раціоналізація тих витрат держави та переорієнтація коштів на статті видатків, які позитивно впливатимуть на довгострокове зростання економіки. Скорочення субсидій традиційним секторам економіки та переорієнтація державної допомоги на забезпечення розвитку регіонів, підтримку середнього та малого підприємництва, захист навколишнього природного середовища, проведення наукових досліджень, технічний розвиток та інноваційну діяльність, підтримку сільського господарства. Сільське господарство є найбільш динамічно зростаючим видом діяльності і має позитивні перспективи на експортних ринках.

3. Модифікація управління державним боргом з урахуванням наявних загроз і викликів. Інтенсифікація зусиль зовнішньополітичних відомств України в напрямі ініціювання програм масового кредитування технологічної модернізації українських підприємств міжнародними банківськими інститутами. Для цього необхідно збільшення компонента технічної допомоги промисловцям і підприємцям для підготовки якісних інвестиційних проектів по лінії МБРР і Інвестиційного фонду політики сусідства ЄС.

Для збільшення частки державного боргу в національній валюті випуск облігацій у національній валюті для іноземних інвесторів є одним із завдань управління державним боргом. Для збільшення участі іноземних інвесторів на внутрішньому ринку державних цінних паперів необхідним є як спрощення доступу, так і стимулювання їхньої зацікавленості через розширення доступу до інформації та шляхом випуску ОВДП, номінованих у національній валюті. Також важливими є заходи зі стимулювання ліквідності на вторинному ринку державних цінних паперів, у тому числі шляхом побудови еталонної кривої дохідності ОВДП через випуск ліквідного обсягу еталонних інструментів ліквідним обсягом (benchmark bonds), використання таких інструментів активного управління, як обмін та викуп (switches, buy-backs). Реалізація таких заходів дасть змогу залучити на внутрішній ринок «якірних» інвесторів, що, своєю чергою, створить передумови для здійснення більших за обсягом випусків ОВДП із довшим строком до погашення та зменшення вартості запозичення [8, с. 15].

Завдання модернізації української промисловості нерозривно пов'язане з мобілізацією державних інвестицій та інвестицій/кредитів міжнародних установ, особливо на початковій стадії модернізації. Зарубіжні дослідники відзначають, що міжнародні та державні інвестиції повинні активізувати процес адаптації підприємств до нових умов, їх ринкової переорієнтацію, формування нових виробничих зв'язків, удосконалення продуктової лінії.

Висновки з цього дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку. Таким чином, активізація внутрішнього ринку державних цінних паперів передбачає проведення

регулярної емісії стандартизованих державних облігацій в обсягах, достатніх для забезпечення високої ліквідності ринку. Скорочення операцій із депозитними сертифікатами НБУ дасть змогу подолати сегментацію ринку державних цінних паперів й усунути небажану конкуренцію для боргових зобов'язань уряду. Активне залучення фізичних осіб до ринку внутрішніх позик і формування для них певного переліку цінних паперів зі специфічними параметрами, охоплення широкого кола роздрібних інвесторів дали б змогу підвищити стабільність функціонування ринку ОВДП і поступово сприяли б зниженню ринкових процентних ставок за позиками.

БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Борисов А.Б. Большой экономический словарь. Москва, 2003. 642 с.
2. Соломенко С.М. Бюджет повної зайнятості та фінансова політика. *Фінанси України*. 2008. № 4. С. 3–12.
3. Самуэльсон П. Экономика. Москва, 1997. 586 с.
4. Сучасна бюджетна система: правила та процедури: навчальний посібник / за заг. ред. В.В. Зубенка. Київ, 2017. 184 с.
5. Виконання державного бюджету за 2018 рік. *Міністерство фінансів України*. URL: https://www.minfin.gov.ua/uploads/redactor/files/MinFin_budget_2018_pdf (дата звернення: 08.06.2019).
6. Інформація про стан виконання зведеного та державного бюджетів України за 2018 р. *Міністерство фінансів України*. URL: <https://www.minfin.gov.ua/news/view/pokaznyky-vykonannia-bjudzhetu-ukrainy--rr?category=bjudzhet&subcategory=bjudzhet-nastupnogo-roku> (дата звернення: 07.06.2019).
7. Звіт про виконання у 2017 році Середньострокової стратегії управління державним боргом на 2017–2019 роки, затвердженої Постановою Кабінету Міністрів України від 1 грудня 2017 р. № 905. *Міністерство фінансів України*. URL: https://www.minfin.gov.ua/uploads/redactor/files/Zvit_po_Strategii_za_2017.pdf (дата звернення: 08.06.2019).
8. Про затвердження Середньострокової стратегії управління державним боргом на 2019–2022 роки: Постанова Кабінету Міністрів України від 05.06.2019 № 473. URL: https://www.minfin.gov.ua/uploads/redactor/files/UUUUUMTDS%202019-2022_UKR_v05062019%20FP.pdf (дата звернення: 06.06.2019).

REFERENCES:

1. Borisov A. B. Bol'shoy ekonomicheskiy slovar'. M., 2003. 642 p.
2. Solomenko S. M. Bjudzhet povnoji zajnatosti ta fiskaljna polityka. Finance of Ukraine. 2008. № 4. P. 3-12.
3. Samuelson P. Ekonomika. Moscow. 1997. 586 p.
4. Suchasna bjudzhetna systema: pravyla ta procedury: navchalnyj posibnyk. eds. V. V. Zubenko]; IBSER, Project «Strengthening Local Financial Initiative (IMF-II) Implementation». Kiev, 2017. 184 p.
5. Vykonannya derzhavnogho bjudzhetu 2018 rik / Ministerstvo finansiv Ukrainy. URL: https://www.minfin.gov.ua/uploads/redactor/files/MinFin_budget_2018.pdf (data zvernennja 08.06.2019).
6. Informacija pro stan vykonannja Zvedenogho ta Derzhavnogho bjudzhetiv Ukrainy za 2018 r. Vykonannja derzhavnog-

- ho bjudzhetu 2018 rik / Ministerstvo finansiv Ukrainy URL: <https://www.minfin.gov.ua/news/view/pokaznyky-vykonania-biudzhetu-ukrainy--rr?category=bjudzhet&subcategory=bjudzhet-nastupnogo-roku> (data zvernennja 07.06.2019).
7. Zvit pro vykonannja u 2017 roci Serednjostrokovoji strateghiji upravlinnja derzhavnym borghom na 2017-2019 roky, zatverdzenoji postanovoju Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 1 ghrudnja 2017 r., № 905 / Ministerstvo finansiv Ukrainy. URL: <https://www.minfin.gov.ua/uploads/redactor/files/Strategy report for 2017.pdf> (data zvernennja 08.06.2019).
8. Pro zatverdzhennja Serednjostrokovoji strateghiji upravlinnja derzhavnym borghom na 2019-2022 roky : postanova Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 5.06.2019 r. № 473. URL: https://www.minfin.gov.ua/uploads/redactor/files/UUUUUMTDS%202019-2022_UKR_v05062019%20FP.pdf (data zvernennja 06.06.2019).