

О. В. Баранецька,

к. е. н., доцент кафедри фінансово-економічної безпеки та інтелектуальної власності,
Тернопільський національний економічний університет, м. Тернопіль

АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФІСКАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ ТА МОЖЛИВІ ШЛЯХИ ЇЇ ЗМІЦНЕННЯ

О. Baranetska,

Candidate of Economics, Associate Professor of Department of financial and economic security
and intellectual property, Ternopil National Economic University, Ternopil

THE ACTUAL PROBLEMS OF FISCAL SAFETY SUPPORT IN UKRAINE AND POSSIBLE WAYS OF STRENGTHENING THEM

У статті окреслено проблеми забезпечення фіскальної безпеки України. Визначено окремі виклики та ідентифіковано загрози фіскальній сфері, які негативно впливають на її безпечний рівень. Систематизовано пропозиції, реалізація яких дозволить покращити фіскальний клімат у державі та зміцнити її фіскальну безпеку.

It outlines the problems of providing fiscal security of Ukraine in the article. It defines the individual challenges and identifies the threats of fiscal, which affect its safe level. It systematizes the proposals, implementation will let to improve the fiscal climate in the country and strengthen its fiscal security.

Ключові слова: фіскальна безпека України, фіскальна сфера, виклики, загрози, зміцнення фіскальної безпеки держави.

Key words: the fiscal security of Ukraine, the fiscal sector, challenges, threats, strengthen of fiscal security in the country.

ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Чітке визначення вектору інтеграційних позицій та зовнішньополітичного співробітництва Україною вимагає реалізації ряду реформ, які дозволять досягти окресленої стратегії сталого розвитку. Перед країною наразі стоїть завдання конкретного формування пріоритетів, що сприятимуть ліквідації кризових макроекономічних тенденцій, протидії зниженню життєвого рівня населення, поступальному соціально-економічному зростанню. Вагоме значення при цьому має бути приділено фіскальній сфері та виведенню її на безпечний вимір функціонування. Тому дослідження фіскальної сфери в контексті підвищення її фіскальної безпеки, яке попередньо вимагає виявлення викликів та ідентифікації загроз, є важливим актуальним завданням сьогодення.

АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

Численні проблемні аспекти функціонування фіскальної сфери та визначення її безпечних параметрів висвітлені у працях багатьох вітчизняних вчених. Вагомий науковий доробок у даному напрямку досліджень здійснили такі науковці, як О. Барановський [9], М. Єрмошенко [4], В. Мартинюк [5], А. Сухоруков [8], В. Федосов, С. Юрій [3] та інші.

ФОРМУЛЮВАННЯ ЦІЛЕЙ СТАТТІ (ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ)

Метою дослідження є визначення актуальних проблем забезпечення фіскальної безпеки України та конкретизація окремих пропозицій щодо її зміцнення.

ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ ДОСЛІДЖЕННЯ

Економіка нашої держави в умовах сьогодення характеризується мінливими тенденціями та численними дисбалансами. Цьому сприяло ряд внутрішніх та зовнішніх чинників (як-от, посилення девальваційно-інфляційних процесів, криза банківської системи, зовнішня збройна агресія з боку Росії на сході України), що дестабілізували фінансово-економічні процеси й посприяли погіршенню стану фіскальної безпеки України, який і до цього часу знаходився у критичних межах.

Симптоматично, що ряд дестабілізуючих чинників та наявних небезпек, які локалізувалися у фіскальній сфері, спроможні формувати загрози для розвитку національної економіки. Такі проблеми, як значне негативне сальдо між дохідною та видатковою частинами бюджету, неефективне та нецільове витрачання бюджетних коштів, соціальний популізм, зумовлюють надмірну фіскальну орієнтацію податкової політики, порушують стабільність монетарної сфери, обумовлюють недофінансування бюджетних видатків, зростання державного боргу, що у підсумку сприяє погіршенню соціально-економічного добробуту країни та її громадян.

Комплекс фіскальних проблем є доволі масштабним. Виклики та загрози фіскальній безпеці є різновекторними стосовно джерел їх виникнення та терміну існування, який досить часто пролонгується.

Окремими, але суттєвими проблемами, які породжують дисбаланси як фіскального простору, так і фінансово-економічної сфери загалом, є:

— інституційна неспроможність, яка полягає у відсутності чіткого планування, прогнозування та визначення відповідальних інституцій у тій чи іншій сфері, а також недостатній їх взаємоузгодженості між собою [7];

— Численність фіскальних деліктів (правопорушень), недотримання податкової та бюджетної дисципліни.

— Негативні циклічні коливання значень індикаторів фіскальної безпеки України.

У праці [2, с. 81—83] зауважено, що упродовж 2012—2014 рр. спостерігається значне невиконання дохідної частини державного бюджету. Найкритичнішим таким показником був у 2014 році, коли обсяг недоотриманих надходжень до Державного бюджету України становив 21,0 млрд грн., а фактичний показник сягнув значення — 89,8 %. План не було виконано практично за усіма основними податковими джерелами надходжень. Річний план дохідної частини Державного бюджету України у 2015 р. виконано на 103,4 %, що здебільшого зумовлено інфляційно-девальваційними процесами.

Високий показник перерозподілу ВВП через зведений бюджет, який у 2015 р. сягнув 32,9 % (проти 28,7 % у 2014 р. та 30,4 % у 2013 р.) є свідченням надмірного податкового навантаження на платників податків, що може призвести до погіршення інвестиційного клімату в державі та є перешкодою економічному поживленню.

Дефіцит Державного бюджету України у 2015 р. істотно знизився до 45,5 млрд грн., що склало 2,3 % ВВП. Хоча на 2016 р. граничний обсяг дефіциту державного бюджету визначено на рівні 83,7 млрд грн., або 3,7 % ВВП, що певною мірою виходить за економічно безпечні межі цього показника. Водночас існують певні ризики його досягнення, що пов'язано з інфляційно-девальваційними процесами, фінансуванням Пенсійного фонду України, зовнішньополітичними викликами [1, с. 281].

Спостерігається стрімке зростання обсягу державного та гарантованого державою боргу України впродовж 2014—2015 рр. Рівень державного та гарантованого державою боргу у 2015 р. зріс на 471,3 млрд грн. до показника 2014 р. та на 987,4 млрд грн. до показника 2013 р. й досяг позначки 69,3 % ВВП та 79,4 % ВВП відповідно. Його збільшення зумовлене посиленням фінансуванням сектору загальнодержавного управління та істотною девальвацією національної грошової одиниці.

Відношення податкового боргу до ВВП у 2013 р. становило 1%. За підсумками 2014 р. податковий борг за податковими зобов'язаннями платників податків до Зведеного бюджету України в обсязі номінального ВВП за 2014 р. склав близько 2,0 %, тобто збільшився удвічі порівняно до попереднього року. За підсумками 2015 р. податковий борг за податковими зобов'язаннями платників податків до Зведеного бюджету України в обсязі номінального ВВП за 2015 р. склав 2,4 %. Тобто спостерігається явна загроза фіскальній безпеці через накопичення податкового боргу.

— Надмірне податкове навантаження є свідченням значної тінізації та офшоризації економіки. Надмірна фіскальна орієнтація податкової системи є одним із головних чинників стримування підприємницької активності, оскільки обумовлює вилучення фінансових ресурсів, необхідних для підтримки поточної діяльності та здійснення інвестицій. Зниження ставок основних податків, запровадження податкових стимулів та інші заходи щодо полегшення фіскального тягаря нівелиуються діями контролюючих органів щодо вилучення фінансового ресурсу підприємств, зокрема за допомогою затримки відшкодування ПДВ, стягнення авансованих податкових платежів, накладання максимальних штрафів за порушення податкового законодавства, бло-

кування законної можливості на податковий кредит з ПДВ, завищення митної вартості імпорту товарів тощо [6].

— Неєфективність, нецільове використання бюджетних коштів, відсутність дієвої системи контролю за державними витратами. Відсутність належного регулювання, контролю та аудиту щодо витрачання коштів призводить до їх розпорошення, використання не за цільовим призначенням та спрямування не за пріоритетними напрямками.

— Надмірні державні запозичення. Упродовж останніх років прослідковується стрімка тенденція до зростання запозичень до державного бюджету. Якщо у 2012 р. такий показник склав 109,8 млрд грн., то у 2013 р. — 160,9 млрд грн., у 2014 р. — 322,4 млрд грн., у 2015 р. — 534,1 млрд грн. Основна сума залучених коштів спрямовується переважно на споживання та повернення попередніх боргів замість розвитку та структурної перебудови національної економіки. Отож, прослідковується хронічна залежність бюджету від позикового фінансування [2, с. 83].

— Недостатність бюджетної самостійності місцевих органів влади через їх фінансову незабезпеченість характеризується наявністю хронічного дефіциту коштів у місцевих бюджетах на виконання ними власних та делегованих повноважень. Обсяг трансфертів у доходах місцевих бюджетів складає близько 60 %.

Зазначенні виклики і загрози фіскальній безпеці України є досить значними й потребують визначення конкретних заходів щодо їх подолання.

На нашу думку, гарантування та зміцнення фіскальної безпеки України повинно бути реалізоване шляхом проведення зваженої політики уряду через призму забезпечення ефективного стратегічного управління фіскальною безпекою держави та формування сприятливого фіскального простору.

Ефективне стратегічне управління фіскальною безпекою держави повинно базуватися на загальних принципах управління державою. Основним з них є принцип самоорганізації. Він передбачає необхідність створення умов та забезпечення засобів, достатніх для реалізації цілей та бажаних тенденцій розвитку системи.

Досвід економічно розвинених країн, на основі якого базується сучасна макроекономічна теорія, показує, що послідовна економічна політика в умовах ринкового господарювання повинна враховувати два взаємопов'язані аспекти: самоорганізацію "вниз" (на підприємствах і в трудових колективах) та організовані й цілеспрямовані дії "зверху" для досягнення стабільного розвитку економічної та політичної системи суспільства. Ці ж аспекти повинні враховуватися і при стратегічному управлінні фіскальною безпекою держави.

Найкращим принципом самоорганізації в управлінні державою у XXI сторіччі є конкуренція між державами щодо питання громадян, яка призведе до такого стану рівноваги, при якому держави служать інтересам своїх громадян, збільшуючи бюджет за рахунок приватного використання землі та інших ресурсів, а також за рахунок зборів за забруднення середовища та перенаселення. Отже, саме фіскальна безпека, спрямована на благо громадян, у XXI ст. стає домінуючою ознакою конкурентоспроможності держави.

Зауважимо також, що оподаткування приватного використання землі повинно виконувати не лише фіскальну функцію, а бути спрямованим на збереження її родючості. Те саме стосується і оподаткування за використання природних ресурсів, яке повинно заохочувати використовувати переважно відновлювальні ресурси. Що стосується зборів за перенаселення, то в Україні ця проблема в умовах багаторічної депопуляції загалом не виглядає актуальною. Проте повністю відкидати таку фіскальну ідею не варто, а доцільно було б використати її на недопущення суттєвого перенаселення окремих міст, зокрема Києва.

Принцип нелінійності в державному управлінні передбачає врахування суб'єктами управління різних амплітуд керуючих коливних режимів, узгодження ритмів впливу на об'єкт управління з ритмами внутрішньої та зовнішніх соціальних систем.

Яскравим прикладом підтвердження принципу нелінійності є так звана "крива Лаффера", яка ілюструє залежність розміру надходження податків від ставки оподаткування. На думку американського економіста А. Лаффера, нижчі податкові ставки створюють більш високі стимули до праці, заощаджень, інвестицій та прийняття ділових ризиків, внаслідок чого збільшується ВВП як податкова база, а за цих умов податкова база збільшується швидше, ніж зменшується рівень податкових ставок. Тому, незважаючи на зниження податкових ставок, податкові надходження не зменшуються, а зростають в ідеалі аж до свого максимального значення [5].

Для поліпшення функціонування фіскальної сфери, розв'язання проблем податкового адміністрування, підвищення рівня довіри до фіскальних органів зауважимо на необхідності вдосконалення податкової політики через призму її складових механізмів, зокрема, податкового регулювання, податкового адміністрування та контролю.

Покращення фіскального клімату в державі сприятиме реалізації таких заходів:

- дотримання науково-обґрунтованого та легітимного підходу до формування та виконання бюджетів;

- оптимізація податкового навантаження з метою стимулювання розвитку підприємництва, детінізації та деофшоризації;

- оптимізація видатків через витрачання коштів таким чином, щоб забезпечити їх, в якійсь мірі, економне, але цільове використання з метою отримання максимального соціального ефекту;

- підвищення ефективності боргової політики шляхом забезпечення виконання заходів у рамках Механізму розширеного фінансування (EFF) України МВФ і зміцнення співпраці з іншими міжнародними фінансовими організаціями, вдосконалення боргової політики України та забезпечення стратегічного управління державним боргом, підвищення ефективності управління державним боргом, активізації розвитку вітчизняного фінансового ринку для зниження вартості державних записочень [1, с. 301—303];

- розширення прав та зміцнення бюджетної самостійності місцевих органів влади шляхом запровадження у 2015 р. нової моделі фінансового забезпечення місцевих бюджетів, яка передбачає децентралізацію влади і розширення повноважень територіальних громад, й, загалом, підвищення фінансової самостійності місцевих бюджетів України.

Вищезазначені заходи сприятимуть зміцненню фіскальної безпеки України та виведенню національної економіки на траєкторію стійкого зростання.

ВИСНОВКИ З ДАНОГО ДОСЛІДЖЕННЯ І ПЕРСПЕКТИВИ ПОДАЛЬШИХ РОЗВІДОК У ДАНОМУ НАПРЯМІ

Отже, фіскальній сфері України притаманне існування численних викликів і загроз, що породжують значні проблеми її функціонування та перешкоди для досягнення безпечних параметрів. Мінімізація, локалізація чи ліквідація деструктивних чинників і загроз можлива лише за умови реалізації правильних і дієвих заходів з боку уряду.

Тому у перспективі подальших наукових досліджень ми акцентуватимемо увагу на розгляді податкових механізмів, які б сприяли вдосконаленню податкової політики, покращенню фіскального клімату та відновленню соціально-економічного розвитку в державі.

Література:

1. Аналітична доповідь до Щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України "Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2016 році". — К.: НІСД, 2016. — 688 с.
2. Баранецька О.В. Аналіз бюджетотворення в Україні / О.В. Баранецька, Я.Г. Бучковська // Економіка та держава. — 2016. — № 8. — С. 79—84.
3. Бюджетна система: підручник / За наук. ред. В.М. Федосова, С.І. Юрія. — К.: ЦУЛ: Т.: Економ. думка, 2012. — 871 с.
4. Єрмошенко М.М. Фінансова безпека держави: національні інтереси, реальні загрози, стратегія забезпечення / М.М. Єрмошенко. — К.: Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2001. — 309 с.
5. Мартинюк В.П. Фіскальна безпека держави: концептуальні засади та шляхи забезпечення: [монографія] / В.П. Мартинюк, О.В. Баранецька. — Тернопіль: Крок, 2015. — 206 с.
6. Молдован О.О. Щодо пріоритетів реформування системи державних фінансів України в середньостроковій перспективі [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/1439/>
7. Перспективи економіки України в умовах глобальної макроекономічної нестабільності [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.niss.gov.ua/articles/1017/>
8. Сухоруков А.І. Проблеми фінансової безпеки України: [монографія] / А.І. Сухоруков. — К.: НІПМБ, 2005. — 140 с.
9. Філософія безпеки: монографія: у 2 т. / О.І. Барановський. — К.: УБС НБУ, 2014. — Т. 1: Основи економічної і фінансової безпеки економічних агентів. — 831 с.

References:

1. National Institute for Strategic Studies (2016), Analytical report to the Annual Speech of the President of Ukraine to the Verkhovna Rada of Ukraine "About the internal and external situation of Ukraine in 2016", Kyiv, Ukraine, p. 688.
2. Baranetska, O. V. (2016), "The analysis of making of byudzhet in Ukraine", *Ekonomika ta derzhava*, vol. 8, pp. 79 — 84.
3. Fedosov, V. M. and Yuriy, S. I. (2012), *Biudzhetna sistema: pidruchnyk* [The budget system], Ekonom. Dumka, Kyiv, Ukraine.
4. Yermoshenko, M. M. (2001), *Finansova bezpeka derzhavy: natsionalni interesy, realni zahrozy, stratehiia zabezpechennia* [The financial security of the state: national interests, the real threats, the strategy of providing], Kyiv. nats. torh.-ekon. un-t, Kyiv, Ukraine, p. 309.
5. Martyniuk, V. P. and Baranetska, O. V. (2015), *Fiskalna bezpeka derzhavy: kontseptualni zasady ta shliakhy zabezpechennia* [Fiscal security of the state: conceptual framework and ways to ensure], Krok, Ternopil, Ukraine, p. 206.
6. Moldovan, O. O. (2016), "About the priorities of reform of public finances in the medium term in Ukraine", available at: <http://www.niss.gov.ua/articles/1439/> (Accessed 24 October 2016).
7. National Institute for Strategic Studies (2016), "Prospects of Ukraine's economy in the condition of the global economic instability", available at: <http://www.niss.gov.ua/articles/1017/> (Accessed 24 October 2016).
8. Sukhorukov, A. I. (2005), *Problemy finansovoi bezpeky Ukrainy* [Issues of financial security of Ukraine], NIPMB, Kyiv, Ukraine, p. 140.
9. Baranovs'kyj, O. I. (2014), *Filosofiiia bezpeky* [The philosophy of security], UBS NBU, Kyiv, Ukraine.

Стаття надійшла до редакції 22.10.2016 р.