

**Міністерство освіти і науки України
Західноукраїнський національний університет
Факультет фінансів та обліку
Кафедра Фінансів ім. С.І. Юрія**

ОРДИНАТ Юрій Русланович

ПОДАТКОВО-БОРГОВІ СТРАТЕГІЇ ФІСКАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ

Спеціальність: 072 фінанси, банківська справа,
страхування та фондовий ринок
Освітньо-професійна програма: фінанське адміністрування
кваліфікаційна робота за освітнім ступенем «магістр»

Виконав студент групи ФФАм-21
Ординат Юрій Русланович
_____ підпис

Науковий керівник: к.е.н., доцент
Іванова А.М.
_____ підпис

Кваліфікаційну роботу
допущено до захисту
«__» _____ 20__ р.
Завідувач кафедри фінансів ім. С.І. Юрія
_____ підпис

ЗМІСТ

ВСТУП.....	3
РОЗДІЛ 1. ТЕОРЕТИКО-КОНЦЕПТУАЛЬНІ ОСНОВИ ЗАСТОСУВАННЯ ПОДАТКОВО-БОРГОВИХ ІНСТРУМЕНТІВ ФІСКАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ.....	6
1.1. Сутність фіскальної політики та податково-боргові інструменти її реалізації.....	6
1.2. Теоретичні основи впливу державного боргу на податкове навантаження.....	14
РОЗДІЛ 2. ПРАГМАТИКА СПРАВЛЯННЯ ПОДАТКІВ ТА БОРГОВОГО ФІНАНСУВАННЯ В УКРАЇНІ.....	22
2.1. Сучасні тенденції боргового фінансування.....	22
2.2. Аналіз податкової політики України.....	30
РОЗДІЛ 3. НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ПОДАТКОВО-БОРГОВИХ СТРАТЕГІЙ ФІСКАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ З УРАХУВАННЯМ СВІТОВОГО ДОСВІДУ.....	38
ВИСНОВКИ.....	47
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	50
ДОДАТКИ.....	56

ВСТУП

Актуальність теми дослідження. В умовах звуження фіскального простору України проблематика податково-боргового фінансування держави набуває особливого значення. Війна росії проти України створила проблему не лише фізичної безпеки для населення, а й надзвичайно актуалізувала фіскальні аспекти безпеки держави. Військові потреби зумовлюють великі витрати бюджету держави, які покривати за рахунок податкових платежів не вдається. В таких умовах альтернативою стає боргове фінансування країни. Державний борг, з одного боку, є дієвим інструментом фінансування дефіциту бюджету, а з іншого – загрозою суттєвого зниження фіскальної безпеки держави. Неправильне управління державними запозиченнями може призвести до суттєвих фінансових проблем, аж до дефолту країни. Тому при формуванні боргових стратегій держави важливо враховувати проблематику обслуговування та повернення державного боргу.

Окреслена проблематика тісно пов'язана з податковою політикою держави, адже в більшості випадків покривати державні запозичення доводиться через збільшення податкового навантаження або в період зростання державного боргу, або для майбутніх поколінь. В Україні ж склалася безпрецедентна ситуація, коли державні запозичення є вимушеними кроками для збереження суверенітету країни. Більше того, країни та організації донори надають кошти у борг, розуміючи власні безпекові інтереси. В таких умовах обслуговування державного боргу має відбуватися на лояльних умовах. Означене вище робить своєчасною та актуальною обрану для дослідження тему роботи.

Проблематику податково-боргового фінансування держави досліджували Т. Бороденко, Т. Вахненко, І. Верещака, Т. Гринкевич, С. Жилєнко, Н. Жмурко, Ю. Іванов, В. Корнєв, А. Крисоватий, Л. Крупельницька, О. Ляховець, М. Мякота, Н. Петруха, С. Петруха, О. Рудик, О. Січняк, М. Тарасенко, М. Трофімчук, О. Трофімчук та ін.

Здобутки перелічених науковців містять як теоретичні постулати сутності та значення податків і державного боргу у фінансуванні бюджету, так і практичні

аспекти застосування податково-боргового інструментарію. Проте, високо оцінюючи та базуючись на наукових висновках зазначених вчених, вбачаємо необхідність подальшого дослідження окресленої царини в Україні.

Мета дослідження – висвітлити теоретичні постулати функціонування податково-боргового інструментарію фіскальної політики, проаналізувати прагматику його застосування в Україні та окреслити напрями вдосконалення податкової і боргової політик.

Поставлена мета зумовила необхідність вирішення таких **завдань**:

- розкрито сутність фіскальної політики та окреслено податково-боргові інструменти її реалізації;
- висвітлено теоретичні основи впливу державного боргу на податкове навантаження;
- досліджено сучасні тенденції боргового фінансування;
- проаналізовано сучасні тенденції податкової політики України;
- запропоновано напрями вдосконалення податково-боргових стратегій фіскальної політики України з урахуванням світового досвіду.

Об'єктом дослідження є процес здійснення фіскальної політики держави.

Предмет дослідження: податково-боргові стратегії фіскальної політики держави.

Методи дослідження. Під час дослідження використовувались загальнонаукові та спеціальні методи: індукції та дедукції, аналізу і синтезу, групування, порівняння, метод наукової абстракції, узагальнення, графічного зображення та динамічних порівнянь.

Практична значимість отриманих результатів дослідження. Отримані висновки та рекомендації можуть використовуватись при вдосконаленні застосування податкового і боргового інструментарію фіскальної політики в Україні, зокрема запропоновано сценарний підхід до податково-боргових стратегій.

Апробація результатів роботи. Апробація результатів дослідження відбулася на XXI Всеукраїнській науково-практичній конференції студентів і

молодих вчених «Фіскальна політика України в умовах євроінтеграційних процесів» (м. Тернопіль, 24 травня 2024 р.) (тема доповіді: Аналіз надходжень основних бюджетоутворюючих податків в Україні). Крім цього тези доповіді розміщено у збірнику наукових праць кафедри фінансів ім. С.І. Юрія Західноукраїнського національного університету «Фінансове забезпечення сталого розвитку» (тема публікації: Аналіз суверенних запозичень в країнах Організації економічного співробітництва та розвитку).

Структура роботи. Кваліфікаційна робота складається зі вступу, трьох розділів, висновків, списку використаних джерел та додатків. Повний текст складає 58 сторінок (основний 49) і включає 5 таблиці, 13 рисунків та 2 додатки. Список використаних джерел налічує 65 одиниць і розміщений на 6 сторінках.

РОЗДІЛ 1

ТЕОРЕТИКО-КОНЦЕПТУАЛЬНІ ОСНОВИ ЗАСТОСУВАННЯ ПОДАТКОВО-БОРГОВИХ ІНСТРУМЕНТІВ ФІСКАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ

1.1. Сутність фіскальної політики та податково-боргові інструменти її реалізації

В сучасних умовах невизначеності, конфліктогенності, наявності численних ризиків і загроз, а також крихкості публічних фінансів постає необхідність застосування нових підходів у сфері державного регулювання соціально-економічних процесів. Серед методів державного регулювання економіки на передній план виступає фіскальна політика з її інструментарієм.

В українській та зарубіжній науковій літературі ми знаходимо численні визначення поняття «фіскальна політика». Так, К. Макконнелл і С. Брю стверджують, що «фіскальна політика – це зміни в урядових видатках і оподаткуванні, спрямовані на досягнення повної зайнятості та збільшення обсягу неінфляційного внутрішнього виробництва, або зниження інфляції» [35]. Р. Дорнбуш та С. Фішер «обґрунтовує фіскальну політику як політику уряду, що стосується обсягів урядових закупівель, трансфертних платежів і податків» [35]. П. Самуельсон та В. Нордгауз «стверджують, що фіскальна політика – це процес змін у системі оподаткування, урядових видатках для того, щоб: по-перше, зменшити коливання ділових циклів; по-друге, сприяти швидкому зростанню економіки з високою зайнятістю та без високої неконтрольованої інфляції» [27].

В. Тарангул сконцентровується на тому, що «за англо-американською традицією «фіскальна політика – це бюджетна політика», зокрема, у оксфордському фінансовому словнику визначено фіскальну / бюджетну політику, як політику використання державних видатків для впливу на макроекономічні умови» [30, с. 75].

Запатріна І. схиляється до думки, що «фіскальна політика поділяється на

бюджету й податкову політику» [15]. Разом із цим, В. Федосов, В. Опарін та С. Львовичкін «акцентують на умовності відмінності досліджуваних понять. На думку вчених фіскальна політика, яка відображає дії держави щодо централізації частини виробленого національного продукту та її подальшого суспільного використання, умовно може бути поділена на два напрями – податкову і бюджетну політику» [34, с. 119–120].

«Сам термін фіскальна політика (англійською – *fiscal policy*) вперше вжито у праці *The General Theory of Employment, Interest, and Money* Дж. Кейнсом, для характеристики одного з об'єктивних факторів, що впливають на загальне споживання і використовується в якості інструменту більш справедливого розподілу суспільних доходів» [25, с. 28].

О. Січняк сконцентровує увагу на таких аспектах фіскальної політики: 1) «західний підхід як у визначенні предмету дослідження (фіскальна політика), так і у своїй суті обмежується основними принциповими напрямками – оподаткування та видатки, а також вказує на об'єкт здійснення – того, хто реалізує публічне управління. Розкриття інших аспектів відбувається за практичної реалізації; у теорії більшу увагу приділяють безпосередньо механізмам балансування двох основних елементів; 2) у вітчизняній практиці та в країнах пострадянського простору багато уваги приділяється розкриттю реалізації аспектів державної політики у сфері видатків та оподаткування. Бюджетну політику пов'язують з такими цілями як: врівноваження сукупної пропозиції та попиту; досягнення зайнятості населення; досягнення цілей держави та суспільства тощо» [28, с. 8].

Ю. Мискін, обґрунтовуючи сутність фіскальної політики стверджує, що «Фіскальна політика – це система фінансових відносин у сфері формування і використання бюджетного фонду. При цьому, самі фінансові відносини характеризуються імперативністю, що пояснюється обставинами, згідно яких під час формування фіскальної політики створюються, перш за все, абстрактні документально оформлені відносини і лише потім вони трансформуються у бюджет, при реалізації якого створюється та використовується бюджетний

фонд» [22].

Сутність та особливості ведення фіскальної політики розглянуто у працях представників фіскальної наукової школи Західноукраїнського національного університету під керівництвом А. Крисоватого [5; 6; 19; 35; 36; 54]. Так, А. Крисоватий, «представляючи фіскальну стратегію розбудови податкових, позикових і трансфертних форм фінансового забезпечення формування суспільства сталого розвитку, її складовими визначає боргові фінанси, політику доходів, трансфертні інструменти вирівнювання й політику видатків та державних закупівель» [19, с. 152].

Т. Валігура, характеризуючи місце фіскальної політики в структурі методів державного регулювання економіки (рис. 1.1) до інструментів фіскальної політики відносить:

- «податки (податкове регулювання);
- видатки та державні закупівлі (регулювання за допомогою видатків та державних закупівель);
- трансфертні платежі (трансфертне регулювання);
- державні борги (боргове регулювання)» [7].

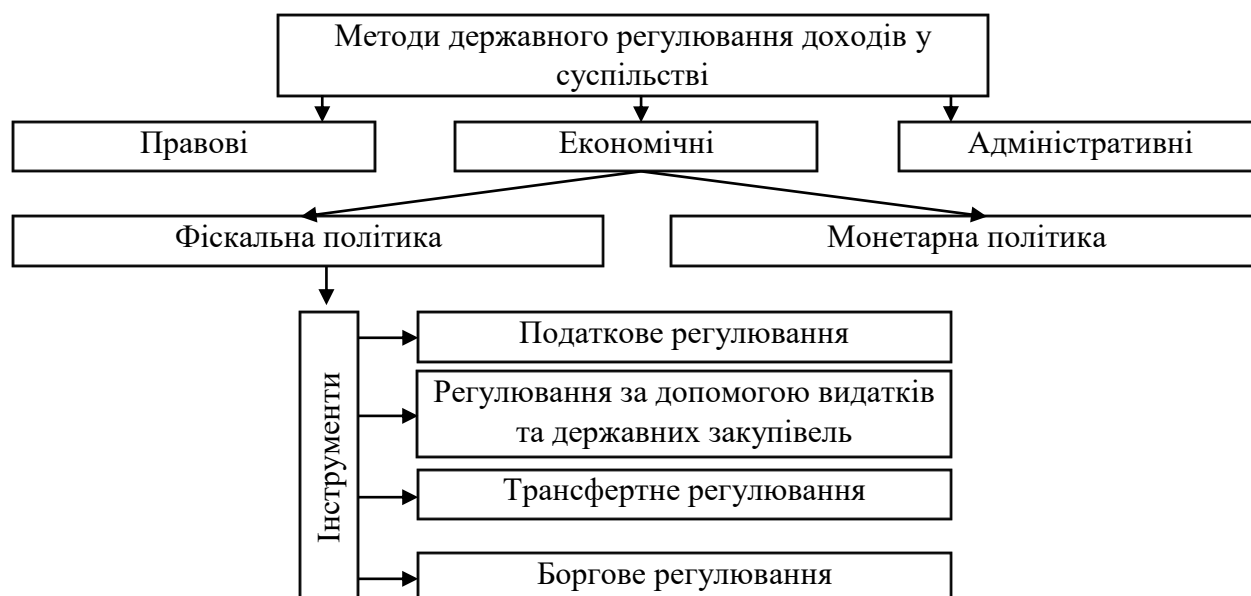


Рис. 1.1. інструменти фіскальної політики та її місце в структурі методів державного регулювання економіки.

Джерело: [7].

Таким чином, ми доходимо до проміжного висновку, що найтипівішими інструментами фіскальної політики є податки та державні видатки. Однак на рівні з ними вагомим інструментом державного фінансування є боргова політика, ведення якої забезпечує надходження до бюджету в кризові періоди.

Податки – «це обов’язкові платежі, які законодавчо встановлюються державою, сплачуються юридичними та фізичними особами в процесі розподілу та перерозподілу частини вартості валового внутрішнього продукту й акумулюються в централізованих грошових фондах для фінансового забезпечення виконання державою покладених на неї функцій» [17].

Податки та механізми їх функціонування у взаємозв’язку з контролюючими органами та платниками податків формують податкову систему держави, а прояв такої системи на практиці втілюється через податкову політику держави. Таким чином, «податкова політика – це діяльність держави у сфері встановлення, правового регламентування та організації справляння податків і податкових платежів у централізовані фонди грошових ресурсів держави» [17].

Податкова політика це складова частина бюджетної політики, а в сукупності вони є елементами фіскальної політики держави. Отже, податкова політика покликана вирішувати економічні та соціальні питання, які формують її напрямки і зміст. Податкова політика представляє собою усі державні дії в частині оподаткування населення і суб’єктів господарювання. Її здійснення передбачає формування податкової системи, обґрунтування цілей, які потрібно досягти за допомогою оподаткування, та визначення методів їх досягнення. Основними цілями є забезпечення податкових надходжень бюджету держави з метою виконання поставлених завдань та регулювання соціально-економічного розвитку держави.

Відповідно до аналізу фахової літератури у табл. 1.1 наведено визначення поняття «податкова політика», в розрізі поділу на три групи.

Таким чином, трактування податкової політики, які наведені у другій групі, найбільш оптимальні, адже охоплюють не тільки механізм реалізації, а й враховують мету здійснення податкової політики. Отже, податкова політика є

сукупністю організаційно-правових дій органів державної влади, які визначають цілеспрямованість практичного застосування податкових норм та економічної поведінки платників податків з метою формування й розподілу фінансових ресурсів держави.

Таблиця 1.1

Характеристика сутності поняття «податкова політика»

Тлумачення	Зміст
1. Спрощене тлумачення податкової політики	– податкова політика – це система заходів, які проводяться державою у сфері податків, складова частина фіскальної політики; – податкова політика – це система заходів, які проводяться державою у сфері податків та оподаткування; – податкова політика – це комплекс заходів у сфері податків, вкладених у досягнення будь-яких цілей.
2. Змістовно розгорнуті визначення, що включають цілі податкової політики	– податкова політика – це комплекс заходів у сфері оподаткування, вкладених у досягнення цілей поповнення бюджету держави; – податкова політика – це сукупність економічних, фінансових і правових заходів держави, вкладених у формування податкової системи країни з метою забезпечення фінансових потреб держави, окремих соціальних груп суспільства, і навіть розвитку економіки країни з допомогою перерозподілу фінансових ресурсів; – податкова політика – це сукупність здійснюваних державою заходів, спрямованих на забезпечення своєчасної та повної сплати податків і зборів, в обсягах, що дозволяють її повне фінансування; – податкова політика є взаємопов'язана сукупність правових та організаційних засад і заходів у сфері податкових відносин, які забезпечують, по-перше, формування фінансових ресурсів, необхідних державі для виконання взятих на себе функцій і надають, по-друге, регулюючий вплив на процеси соціально-економічного розвитку.
3. Розширювальне тлумачення податкової політики	– податкова політика – це складова частина економічної політики, спрямована на формування податкової системи, що забезпечує економічне зростання, сприяє гармонізації економічних інтересів держави та платників податків з урахуванням соціально-економічної ситуації у країні; – податкова політика – це складова частина соціально-економічної політики держави, орієнтована на формування такої податкової системи, яка стимулюватиме накопичення і раціональне використання національного багатства країни, сприятиме гармонізації інтересів економіки та тим самим забезпечуватиме соціально-економічний прогрес суспільства.

Джерело: складено за [11; 20].

Зважаючи на зазначене можна стверджувати, що діюча податкова політика держави забезпечує формування фінансових ресурсів, які необхідні країні для виконання своїх функцій: охорона правопорядку та національна безпека, оборона держави, система управління державою, економіка, соціальне

забезпечення. Також податкова політика держави здійснює регулювання поведінки суб'єктів господарювання (за галузями економіки, малого та середнього підприємництва, інвестиційно-інноваційної діяльності тощо) та фізичних осіб, які сплачують податки.

Створити ефективну та справедливую податкову систему – це не просте завдання, а особливо для тих країн, які прагнуть інтегруватися в міжнародну економіку. Ефективна податкова система у країнах, що розвиваються має формувати необхідні доходи, з уникненням надмірного державного боргу. Такий процес потрібно здійснювати не знижуючи економічну діяльність та гармонізуючи податкову систему зі світовими стандартами.

Отже, податкова політика, яка є невід'ємною частиною державної економічної політики, має зорієнтовуватись на узгодження економічних інтересів всіх суб'єктів податкових взаємовідносин, і, насамперед, платників податків та держави. По мірі соціально-економічного розвитку держави потрібно переосмислювати основні напрями податкової політики, удосконалювати інструменти та механізми її реалізації.

Розглянемо детальніше сутність та особливості державного боргу. Думки вчених істотно розходяться щодо поняття «державний борг», в контексті його впливу на подальший розвиток країни і платіжний тягар майбутніх поколінь. Якщо представники класичної економічної теорії розглядали борг як тимчасове явище і вдаватися до нього потрібно було тільки у виняткових випадках, то представники кейнсіанської теорії стверджували, що борг є необхідним компонентом фінансової системи, що можна домогтися масового виробництва, збільшити попит і інвестиції в економіку, збільшити зайнятість. Сьогодні теорії обох шкіл підтримуються сучасними вченими-економістами.

У табл. 1.2 наведено підходи до розуміння сутності державного боргу окремими науковими школами.

Вчені сформували два підходи, які характеризують сутність досліджуваного поняття: філософський і семантичний. Філософська категорія сутності розкриває та характеризує дійсність з внутрішньої сторони, пояснює

природу предмета і висвітлює закономірності його розвитку. Згідно з таким твердженням державний борг потрібно розглядати з позиції кредитних відносин, що виникають між державою в особі позичальника та кредитором. Державний борг як об'єктивне явище «є рухом грошових коштів на етапі залучення між кредитором та позичальником, на етапі використання від позичальника до отримувачів коштів. Для того щоби зрозуміти сутність явища, потрібно дослідити його зміст та форму. Зміст становить сукупність елементів, які складають це явище, тоді державний борг є сукупністю заборгованостей держави, які не є погашеними і невикладеними по відсотках. Формами прояву боргу є гарантії, цінні папери, укладені угоди» [12, с. 44].

Таблиця 1.2

Підходи до розуміння сутності державного боргу окремими науковими школами

Напрямок	Основні тези досліджень
Меркантилізм	Держава є головним підприємцем; гроші є основним багатством країни; кредити є головним доходом держави і держава вправі як основний суб'єкт економічних відносин брати такі.
Фізіократизм	Держава є непродуктивним суб'єктом; основне багатство це сільське господарство та виробництво; потрібно не брати позики, а зменшувати видатки; взяття позик означає зменшення ресурсів для різних секторів економіки та збагачення непродуктивних верств населення.
Класичний	Збільшувати державні борги означає неодмінно збільшувати податки; борги безсумнівно призведуть до розорення держави, оскільки держава не зможе економити.
Марксизм	Єдиним національним багатством є борг, оскільки саме він є стимулом до накопичення багатства; під боргом розумілось відчуження держави.
Кейнсіанство	Борги є виправданими лиш коли такі кошти будуть використовуватись на капітальні витрати та для розширення інвестицій; держава повинна активно втручатись у економічне життя.
Неокласицизм	Якщо держава бере позики, то вона повинна здійснювати емісію грошей; виключно завдяки коштам можна знизити борги та зупинити інфляцію; погляди спрямувались на здійснення фінансово-раціональної поведінки кожним суб'єктом окремо.

Джерело: [13].

З метою характеристики сутності державного боргу з позиції семантичного підходу необхідно розглянути його тлумачення у тлумачних словниках. Так, «борг – це заборгованість через надання/отримання позики» [1, с. 101]. В цьому словнику борг визначено як заборгованість; на відміну від наведеного

трактування, є також визначення, що «борг – це сума непогашеного фінансового зобов’язання» [9], натомість боргове зобов’язання – «це документ, що видається під час одержання позички, де зазначаються сума кредиту та терміни його погашення» [53, с. 209].

Державний борг проявляє свою сутність через основні функції. Зокрема, функція – «це зовнішній вияв характеристик об’єкта в конкретній системі відносин» [14, с. 104]. В. Корнєв виділяє фінансову та регулюючу функції [18, с. 30]. «Фінансова функція проявляється через залучення необхідних коштів, які спрямовані на фінансування витрат держави, а регулююча функція – це врегулювання обсягу коштів через купівлю-продаж цінних паперів центральним банком держави» [14, с. 104]. Т. Вахненко «також виділяє перерозподільну (перерозподіл капіталу між секторами фінансового ринку) та валютно-фінансову (наповнення міжнародних валютних резервів завдяки зовнішнім позикам) функції» [8, с. 8].

Таким чином, основні функції державного боргу, відповідно до наведених вище розумінь представлено на рис. 1.2.

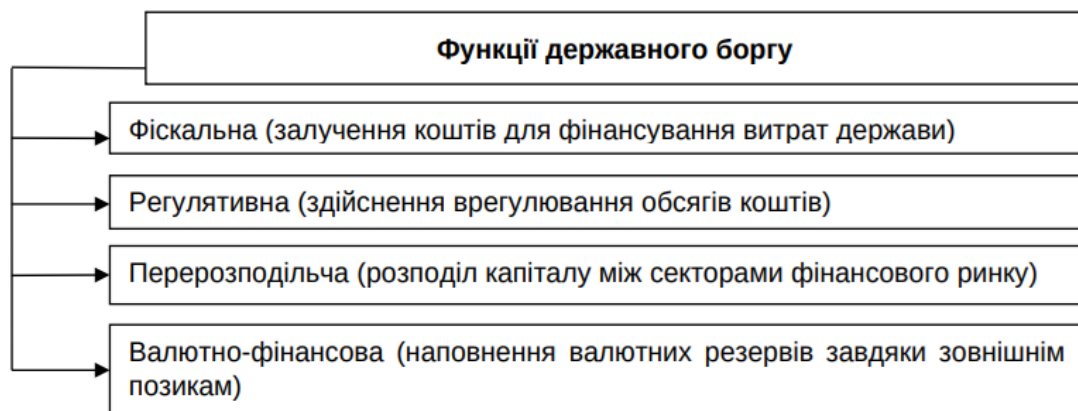


Рис. 1.2. Функції державного боргу.

Джерело: [14, с. 104].

Безумовно, варто відзначити, що залучення державного боргу може бути виправдане, якщо кошти будуть інвестовані для стимулювання економіки, створення і фінансування надзвичайних витрат, але нераціональне використання таких коштів, безсумнівно, ускладнить ситуацію з державою і ще більше збільшить державні запозичення. Тільки завдяки ефективному або

неефективному використанню боргових коштів можна зробити висновки про те, наскільки боргове фінансування актуальне для країни.

1.2. Теоретичні основи впливу державного боргу на податкове навантаження

Державний борг зараз інтенсивно аналізується в науковій літературі та на політичному рівні, оскільки загальний світовий борг стрімко зростає. В останні роки дослідники досить широко проаналізували негативні наслідки боргу для економічного зростання [62; 49; 43; 47] і значення зовнішнього боргу для економіки країни [52; 44]. Вчені аналізують, як державний борг через різні канали негативно впливає на економічне зростання. Так, М. Буткус стверджує, що негативні наслідки запозичень для економічного зростання, споживання, інвестицій та продуктивності пов'язані з очікуваннями учасників ринку щодо збільшення податкового тягара в майбутньому через зростання боргу [44]. У середньому державний борг країн ЄС зріс на 20,43% з 2018 по 2021 рік. Нинішня фінансова криза та невизначеність можуть ще більше прискорити державні запозичення та негативно вплинути на інші макроекономічні показники.

Оскільки перед економіками країн світу постають нові виклики, які потребують фінансових ресурсів, теми державного боргу та податкових надходжень стають надзвичайно актуальними. Деякі вчені стверджують, що причинно-наслідковий зв'язок між податковим тягарем і державними запозиченнями діє в обох напрямках [59]. Кількість досліджень, які аналізували обернений зв'язок між податковим тягарем і державним боргом, досить обмежена, і автори не погоджуються щодо напрямку ефекту. М. Отакі та А. Алавнех стверджують, що державний борг позитивно впливає на податковий тягар. Водночас Т. Огава та І. Оно, П. Леао та Х. Евайда виявили, що державний борг не збільшує податковий тягар, а результати дослідження авторів С. Касу та

Х. Шадмані показали, що в періоди економічного спаду, податковий тягар зменшується, коли відношення боргу до ВВП збільшується [56].

Зараз, коли країни стикаються з економічними загрозами, уряди, як правило, беруть позики замість того, щоб підвищувати податки, щоб пом'якшити наслідки економічної рецесії. Однак, коли заборгованість досягає небезпечного рівня, виникає ризик неплатоспроможності держави, зростання витрат і ризик негативних наслідків для економічного стану країни в майбутньому, через що уряд може бути змушений прийняти рішення щодо збільшення податкового тиску для покращення ситуації.

Збільшення податкового навантаження може зменшити споживання в країні, тому обсяги виробництва також знизяться, і компанії зіткнуться зі зменшенням доходів від продажів, що безпосередньо вплине на ВВП країни. У світлі дефіциту емпіричних досліджень щодо впливу динаміки боргу на податковий тягар і беручи до уваги важливий період часу для розуміння зв'язку між державним боргом і податковим тягарем, зокрема період пандемії COVID-19 і пов'язані з нею коливання на міжнародних ринках ресурсів і товарів, вкрай важливо провести ретельне та сучасне дослідження цієї проблеми.

Тема державного боргу широко аналізується в науковій літературі, особливо в той час, коли країни стикаються з різноманітними кризами та сумнівами щодо економічної стабільності, тема державних запозичень стає надзвичайно актуальною. Державні запозичення часто пов'язують із фінансуванням накопичених бюджетних дефіцитів. Згідно з дослідженням [59], причинно-наслідковий зв'язок між податковим тягарем і державними запозиченнями протікає в обох напрямках: високий державний борг створює потребу в змінах економічної діяльності (праця, капітал) для покриття державного боргу, який обмежується підвищенням податкових ставок та/або шляхом скорочення продуктивних державних витрат. Автори також стверджують, що першочергову ціну скорочення боргу потрібно заплатити сьогодні, щоб закласти основи для сталого зростання економіки. Подібну думку висвітлюють М. Роббінс і Б. Сімонсен [65], які стверджують, що за сталих

економічних умов постійний бюджетний дефіцит і запозичення означають, що громадяни користуються державними послугами сьогодні в обмін на поєднання вищих податків і скорочення витрат пізніше.

Отже, сьогоднішній дефіцит бюджету та зростання державного боргу підтримують або покращують поточне фінансове становище споживачів, але погіршують його в майбутньому. С. Рейнхарт і К. Рогофф [64] зазначили, що високий тягар державного боргу призводить до вищих майбутніх податків або менших державних витрат у майбутньому, коли уряд, як очікується, погасить свої борги. В обох випадках це негативно впливає на споживання. Збільшення податків і зменшення державних витрат прямо чи опосередковано зменшують наявний дохід споживачів, тому купується менше товарів і послуг, зменшується попит, а отже, зменшуються обсяги виробництва – скорочується ВВП країни.

А. Алесіна і А. Пассалакка стверджують, що чим довше уряд відкладає підвищення податків, щоб стримати зростання боргу, тим вищим буде процентний тягар, що ускладнить процес економічної стабілізації [40]. Тому важливо відповідально ставитися до запозичень, а якщо запозичення або їх ціна досягає ризикованого рівня, обирати інші варіанти здешевлення. Цю думку підтримують Д. Пузо та І. Пресно які стверджують, що з надзвичайно високим державним боргом і обмеженою спроможністю запозичувати держава має шукати інші джерела отримання доходу, наприклад підвищення податків [61]. А. Алавнех виявив, що державний борг збільшує податковий тягар [39].

С. Касу та Х. Шадмані виявили позитивний вплив державного боргу на податковий тягар. Проте дослідження авторів показало, що реакція податкових надходжень на прострочену заборгованість є позитивною лише в періоди економічної стабільності. Водночас збільшення державного боргу статистично достовірно зменшує податковий тягар у періоди економічної кризи [45].

Крім того, важливо зазначити, що вплив державного боргу на податковий тягар залежить від конкретного рівня державного боргу, який розглядається. К. Адам виявив, що коли рівень державного боргу досягає 100% ВВП, борг, який продовжує зростати від ВВП, призводить до підвищення податків, а коли борг

досягає 200% ВВП, податкові ставки збільшуються особливо істотно [38]. Подібну думку висловлюють Г Хансен та С. Імрохороглу, які стверджують, що будь-яке співвідношення боргу до ВВП є стійким у стабільному стані, доки збираються достатні податкові надходження для фінансування державних витрат і сплати відсотків за боргом. Проте, на думку авторів, існує межа боргу, за якою підвищуються податки, а підвищення податків зрештою зменшує співвідношення боргу до ВВП до довгострокових 60% [51]. С. Рейнхарт і К. Рогофф, які провели дослідження в 44 країнах за період з 1970 по 2009 рік, стверджують, що коли борг досягає 90% ВВП, це стає ризикованим, хоча зв'язок між державним боргом і зростанням реального ВВП є слабким [64]. Дослідники відзначили, що підвищення податків врешті-решт необхідно для забезпечення стійкості боргу, коли державний борг досягне ризикованого рівня. Вони також зазначили, що високий тягар державного боргу означає вищі майбутні податки (інфляція також є податком) або менші майбутні державні витрати, якщо очікується, що уряд погасить свої борги. Подібний вплив державного боргу на податковий тягар виявив М. Отакі на основі кейнсіанського підходу до державного боргу [60]. Автор проаналізував, як випуск і погашення облігацій вплинули на добробут поколінь того періоду, і він стверджує, що зі збільшенням державних витрат, які фінансуються за рахунок державного боргу, зростає наявний дохід нинішнього покоління (хоча значення мультиплікаторів змінюється залежно від того, чи витрати безпосередньо передаються окремим особам чи ні) і підвищує її економічний добробут. Автором розглянуто модель двоперіодної генерації (OLG) з нескінченним періодом, коли на виробничих ринках панує монополістична конкуренція. Результати дослідження показали, що державні запозичення стають тягарем для майбутніх поколінь, оскільки потрібно платити більше податків, щоб повернути той самий наявний дохід, отриманий від запозичень. Г. Евайда виявив, що не існує статистично значущого зв'язку між державним боргом і податковим тягарем. Однак автор виявив, що негативний вплив боргу на економічне зростання виникає, коли борг досягає 60% ВВП [48].

Тим часом М. Баткус, аналізуючи переломну точку зв'язку між державним боргом і зростанням з позиції податкового тягара, визначили, що низькі податки (нижче порогового рівня 16,5% податкових надходжень ВВП) пов'язані з позитивним, але незначним ефектом впливу боргу на економічне зростання [44]. П. Леао виявив, що дуже високий державний борг не призведе до високого податкового тягара або дефолту, оскільки центральний банк може підтримувати прибутковість державних облігацій настільки низькими, наскільки це необхідно, щоб зробити обслуговування боргу незначним. Таким чином, згідно з дослідженням, державний борг не збільшує навантаження на майбутні покоління за відсутності попиту. Це твердження також підтверджують Т. Огава та І. Оно, які виявили, що згідно з моделлю Даймонда, випуск облігацій не погіршує становище майбутніх поколінь. Державні закупівлі та трансферти нинішньому поколінню, фінансовані випуском облігацій, накладають додаткові податки на майбутні покоління, погіршуючи їхнє становище, доки зберігається повна зайнятість [58]. Проте, якщо є відсутність попиту та вимушене безробіття під час випуску облігацій, майбутні покоління, які оподатковуються для викупу облігацій, отримують достатній дохід від заробітної плати, щоб покрити додатковий податковий тягар. Отже, немає боргового тягара для майбутніх поколінь. Цей результат справедливий навіть у разі випуску облігацій, що покривають дефіцит, і стягування додаткових податків з платників.

Таким чином, ми можемо стверджувати, що не чітко визначено, який ефект запозичень (позитивний чи негативний) проявляється сильніше. Вплив державного боргу на податковий тягар може бути різним у різних країнах. Оцінки попередніх досліджень також показують, що рівень державного боргу відіграє ключову роль у поясненні впливу державного боргу на податковий тягар.

І. Міроніковайте представив регресійний аналіз впливу державного боргу на податкове навантаження за допомогою двох моделей [56]. Відповідно до першої моделі, державні запозичення в поточному періоді зменшують податковий тягар і збільшують його в майбутньому. Згідно з аналізом

представленим у праці [56], приріст державного боргу протягом поточного року на один відсоток пов'язаний зі зниженням переважного податкового навантаження на 0,038%. Однак згодом це призводить до збільшення податкового тягара на 0,064% в наступному році та на 0,025% через два роки. Іншими статистично значущими факторами, що впливають на податковий тягар у першій моделі, є темпи економічного зростання, частка промисловості у ВВП та відсотки, сплачені за державним боргом. Збільшення цих факторів зменшує податковий тягар. Якщо економіка зростає швидше, ніж податкові надходження, які збирає уряд, коефіцієнт податкового тягара, ймовірно, зменшиться. Таке явище може мати місце, коли уряд застосовує політику стимулювання економіки та збільшення її витрат, надаючи податкові компенсації та субсидії. Оскільки протягом аналізованого періоду країни Європейського Союзу стикалися з більш ніж однією кризою, уряди, щоб зменшити негативний вплив криз на економіку, збільшували свої витрати, надавали компенсації та субсидії, таким чином сприяючи економічному зростанню а брак доходів покривався за рахунок запозичень.

Результати регресійного аналізу другої моделі були використані для розрахунку граничної точки державного боргу, коли досягнуто певного порогового значення державного боргу, це означає, що вплив державних запозичень на податковий тягар стає позитивним. Отримане значення граничної точки державного боргу дорівнює 55,88% від ВВП. З огляду на результати другої моделі регресійного аналізу можна стверджувати, що при досягненні державного боргу 55,88% від ВВП, подальше запозичення збільшить показник податкового навантаження. Такий ефект може виникнути через те, що країна з низьким боргом стикається з меншими ризиками, інвестори їй більше довіряють і позичити дешевше. Оскільки державний борг зростає, країна стикається зі зростаючою ймовірністю того, що подальші запозичення негативно вплинуть на економіку країни, інвестори матимуть менше довіри до країни, а отже вартість запозичень зросте. Уряд, не бажаючи зіткнутися з негативними наслідками боргу, який досяг ризикованої межі, як тільки борг досягне певного рівня,

розглядатиме можливість компенсувати брак доходів не подальшим кредитуванням, а підвищенням податків. Результати дослідження, проведеного науковцями К. Адамом [38], Г. Хансеном та С. Імрохороглу [51], підтверджують, що податковий тягар зростає, коли державний борг досягає певного рівня. Також у другій моделі визначено статистично значущий і негативний вплив частки ВВП галузі на податкове навантаження.

Результати дослідження узгоджуються з висновками, зробленими М. Отакі [60] підтверджуючи тезу про те, що державні запозичення можуть підвищувати майбутній податковий тягар. І навпаки, думки авторів Т. Огави та І. Оно [58] і П. Леао [55], які стверджують, що високий державний борг не обов'язково призводить до подальшого підвищення податків, не були підтверджені. Отримані дані також підтверджують твердження авторів К. Адама [38], Г. Хансена та С. Імрохороглу [51], які вказують на те, що запозичення справляють помітний вплив на податковий тягар, головним чином, коли державний борг досягає високих рівнів, особливо в країнах із великою заборгованістю. Це спостереження знаходить підтвердження в результатах другої моделі, які вказують на те, що державний борг стає суттєвим чинником податкового тягара, коли рівень запозичень перевищує 55,88% ВВП. Варто зазначити, що це порогове значення відповідає Маастрихтським критеріям, які передбачають надійний ліміт державного боргу на рівні 60% ВВП.

Однак важливо підкреслити, що встановлений поріг державного боргу, за межами якого запозичення впливають на податковий тягар, не узгоджується з більш жорстким порогом ризикованого державного боргу (90% ВВП), встановленим авторами С. Рейнхартом і К. Рогофом [64]. Хоча більшість авторів визначили певну форму зв'язку між державним боргом і податковим тягарем, доречно визнати, що Х. Евайда не встановив статистично значущого впливу державного боргу на податковий тягар у своєму дослідженні.

Підсумовуючи, зазначимо, що зв'язок між державним боргом і податковим тягарем є складним і на нього можуть впливати різні фактори. Результати попереднього емпіричного аналізу вказують на те, що державні запозичення

мали позитивний і статистично значущий вплив на податкове навантаження в наступні роки. Це підтверджує попередні дослідження, згідно з якими державний борг збільшує податковий тягар у майбутньому. Крім того, виявлено, що значний вплив на податковий тягар мають такі фактори, як темпи економічного зростання, частка промисловості у ВВП, рівень безробіття, ступінь відкритості економіки та інші.

РОЗДІЛ 2

ПРАГМАТИКА СПРАВЛЯННЯ ПОДАТКІВ ТА БОРГОВОГО ФІНАНСУВАННЯ В УКРАЇНІ

2.1. Сучасні тенденції боргового фінансування

Ефективний механізм управління державним боргом допомагає урядам фінансувати свої потреби в позиках, зменшує ризики, пов'язані з портфелями державного боргу, та зменшує ризики для державних балансів. Вирішальне значення для формування стратегічних підходів до боргу мають обґрунтування ймовірних джерел фінансування з метою задоволення своїх потреб у фінансуванні, а також оцінка портфелів державного боргу та управління ризиками. «Основною метою управління державним боргом є забезпечення того, щоб фінансові потреби уряду та його платіжні зобов'язання задовольнялися з найменшими витратами» [37, с. 193].

Механізм управління державним боргом та боргова політика формуються під впливом економічних особливостей країни і її спроможності генерувати необхідні ресурси для сталого функціонування і розвитку. Розвиток національної економіки відображає валовий внутрішній продукт (ВВП) як основний макроекономічний показник.

М. Трофімчук стверджує, що «якщо проаналізувати структуру ВВП у 2021 р. за регіонами, де він був сформований, то можна побачити, що понад 50% ВВП України було згенеровано безпосередньо в регіонах, куди вторглися російські війська» [31, с. 61]. «Одна частина територій була під повною окупацією, а інша – під частковою. Відповідно, в такому разі економічна діяльність була неможливою, все було паралізовано після руйнування або захоплення виробничої інфраструктури та втечі економічно активного населення від війни. З поступовою деокупацією та відступом російських військ, економіка на цих територіях повільно відновлювалася, але невизначеність ситуації та

постійні обстріли території не дають змоги повністю відновитися, не кажучи вже про розвиток. Загалом, у 2022 р. Україна втратила майже 30% ВВП порівняно з 2021 р.» [32] (рис. 2.1).

Така ситуація стала критичним ударом, який міг би унеможливити функціонування економіки і фінансової системи будь-якої держави. Падіння економіки мало негативний вплив на царину публічних фінансів. Так, якщо «у 2021 році податки формували понад 85% надходжень до державного бюджету, то у 2022 році цей показник лише трохи перевищив 50%» [10].

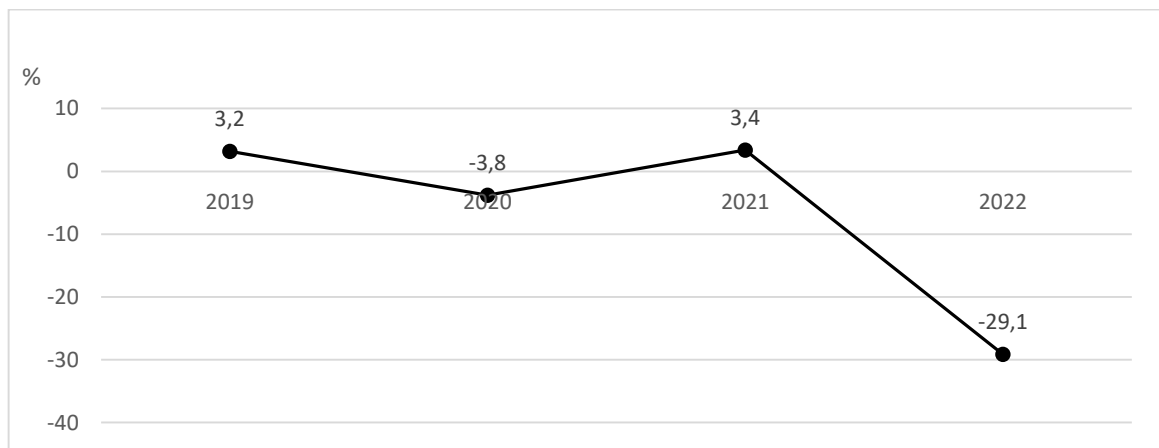


Рис. 2.1. Динаміка приросту або падіння ВВП в Україні у 2019-2022 рр., %

Джерело: складено автором за [21].

Дисбаланс у доходах і видатках, який був спричинений війною, а відповідно, зумовив потребу у фінансуванні оборони країни (видатки на оборону в 2022 році збільшилися практично в 11 разів), сформував значний дефіцит бюджету, який досягнув 34% сукупних видатків. Це стало причиною значного зменшення соціальних видатків та видатків на інші сфери, які не пов'язані з обороноздатністю країни, а також зумовило необхідність пошуку резервних джерел фінансування, основними з яких є позики. «У 2023 р. всі тенденції тривали та навіть посилювалися. Відповідно такий дисбаланс зумовив необхідність активних дій у напрямку запозичень як на внутрішньому, так і на зовнішньому ринку. Внаслідок чого сукупна величина суми державного та гарантованого державою боргу за 2022 рік зросла на 52,45%, а за перші 6 місяців 2023 року, ще на 15,65%» [32].

У 2023 році «доходи Державного бюджету склали 2 трильйони 672 мільярди гривень. Значна частина доходів все ще складається з грантів від міжнародних партнерів, приблизно 17% від усієї суми надходжень. Витрати Державного бюджету за цей період склали 4 трильйони 14 мільярдів гривень» [4].

Україні було необхідно поступово збільшити частку витратків на оборону в сукупних видатках бюджету, які зросли у середньому в 2,5 рази порівняно із довоєнним 2013 роком. Проте повномасштабна війна у 2022 р. ще більше призвела до зростання питомої ваги витратків на оборону, яка збільшилася 11 разів склала 42,24% в 2022 р. та досягнула 52,3% в 2023 р. В теперішніх умовах економіка працює в умовах війни, уряд шукає способи забезпечити виконання фінансових завдань, а це створює ще більше навантаження на державний бюджет.

За період 2015 – 2019 років, «вдалося утримувати дефіцит державного бюджету на рівні не більше 3% від ВВП. Відмінності в цьому показнику були помітні в 2013 – 2014 роках і в період 2020 – 2023 років. На кінець 2023 року реальний обсяг дефіциту бюджету виявився майже в 7 разів більшим за безпечний рівень, як показано на рис. 2.2. У зв'язку з цим, фінансування дефіциту бюджету здійснювалося шляхом отримання грантів від зарубіжних партнерів або шляхом внутрішніх та зовнішніх позик» [29].

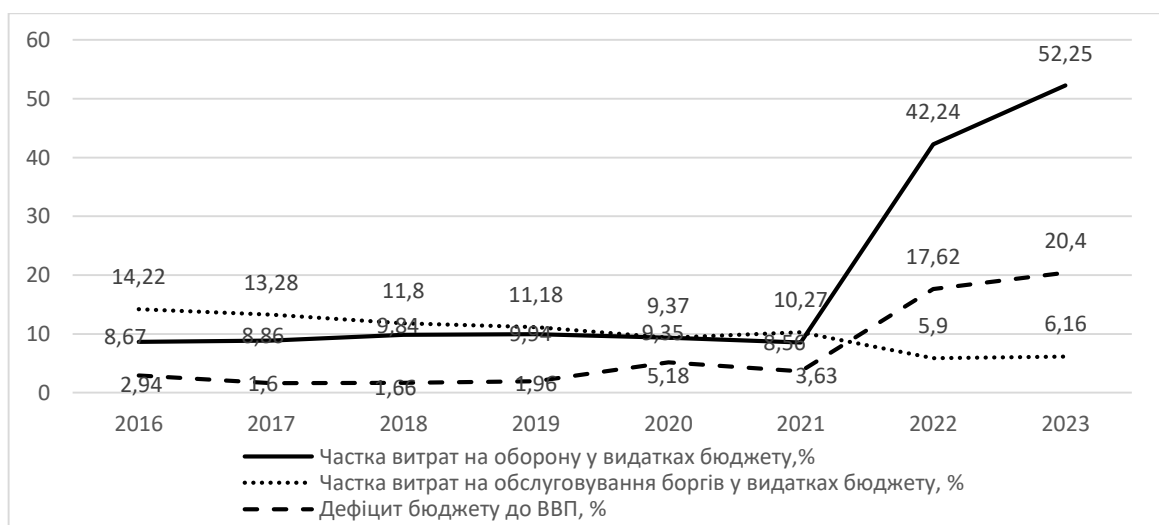


Рис. 2.2. Динаміка питомої ваги витрат на оборону та обслуговування боргу у видатках бюджету і дефіциту бюджету до ВВП, %

Джерело: [4].

Завдяки вдалій роботі Міністерства фінансів України, «уряду країни, та міжнародним партнерам, вдалось залучити необхідні кошти для забезпечення основних витрат у 2023 році. Із зазначених коштів було спрямовано фінансування на пенсії, заробітну плату працівників у галузях освіти та охорони здоров'я, соціальний захист населення та гуманітарну допомогу. Важливо відзначити, що у грудні 2023 року до державного бюджету України надійшло близько 5 мільярдів доларів США зовнішнього фінансування, причому грантові кошти, що надавалися на безповоротних умовах, становили лише 11% від загального обсягу фінансової допомоги» [33].

Частка бюджетних видатків, які були спрямовані на обслуговування державного боргу, зросла в 1,5 раза в 2014 р., досягнула максимальної позначки (15%) в 2015 р., а потім повільно знижувалася (рис. 2.2). Така ситуація відбулася завдяки реструктуризації державного боргу в 2015 р., коли сплата платежів по обслуговуванню боргу була перенесена на майбутні періоди. Відтермінування платежів по боргу теж спостерігалось в 2022 р., що призвело до спрямування найменшого відсотка бюджетних видатків протягом останніх 10 років на обслуговування державних боргів.

Державні запозичення в країні визначаються особливостями формування бюджету. Дефіцит Державного бюджету України виступає ключовим фактором, який визначає потребу у залученні державних боргів.

Важливо зазначити, що за виключенням 2022 й 2023 років питома вага видатків на обслуговування державного боргу переважала над часткою видатків на оборону за весь досліджуваний період. Порівнюючи динаміку державного та гарантованого державою боргу у гривневому і доларовому еквівалентах, можна стверджувати, що ці показники мали однакову щорічну зростаючу тенденцію.

Проте, в рамках цієї загальної тенденції спостерігаються окремі відмінності, що представлено на рис. 2.3 та рис. 2.4.

Як видно з рис. 2.4, протягом досліджуваного періоду загальний борг зріс удвічі в доларовому вимірі, а за 2023 р. порівняно з 2022 р. таке зростання становило 30% або 33,94 млрд дол.

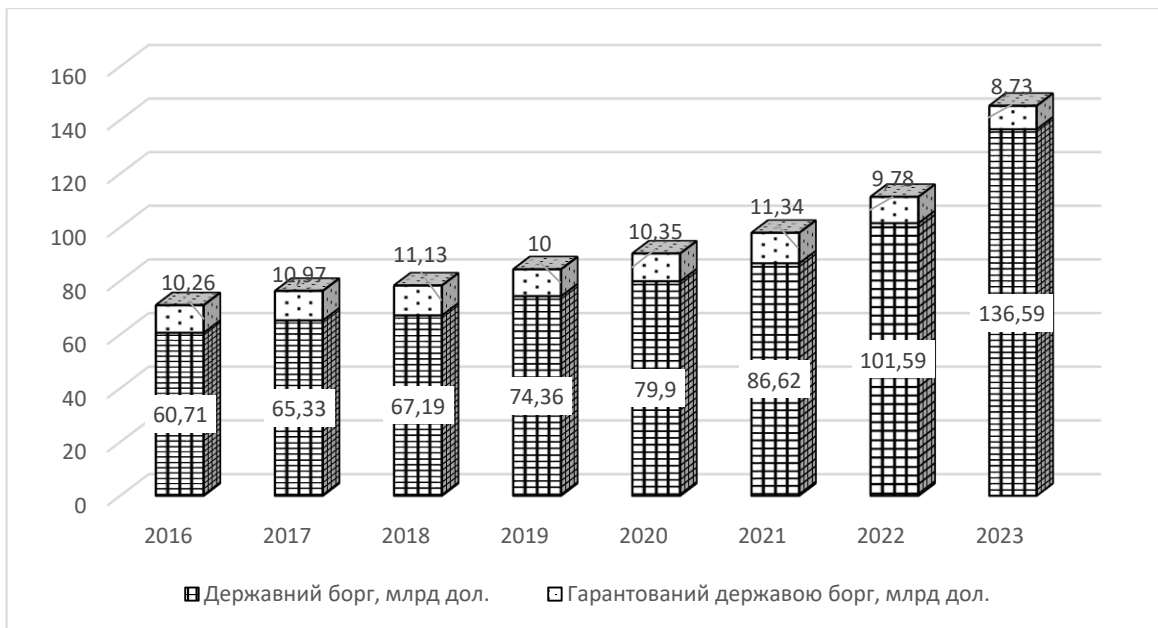


Рис. 2.3. Динаміка державного та гарантованого державою боргу в Україні у 2016 – 2023 рр., млрд дол.

Джерело: [4].

Разом із цим, протягом періоду 2016 – 2023 років у національній валюті зростання було ще більшим, а саме майже 3 рази (з 1929,8 млрд грн до 5519,0 млрд грн), а конкретно за 2023 р. таке зростання становило 35,51% або 1446,2 млрд грн.



Рис. 2.4. Динаміка загального державного та гарантованого державою боргу в Україні у 2016 – 2023 рр., млрд грн і їх відносний приріст, %

Джерело: [4].

В 2019 р. гривня зміцнилася на 14,5%, однак це не вплинуло на представлену тенденцію зростання державного боргу, однак сума боргу в гривневому вираженні дещо зменшилася, а саме на 7,9%. В той же час можна було спостерігати чергову девальвацію національної валюти в 2020 і 2022 рр. (рис. 2.5).

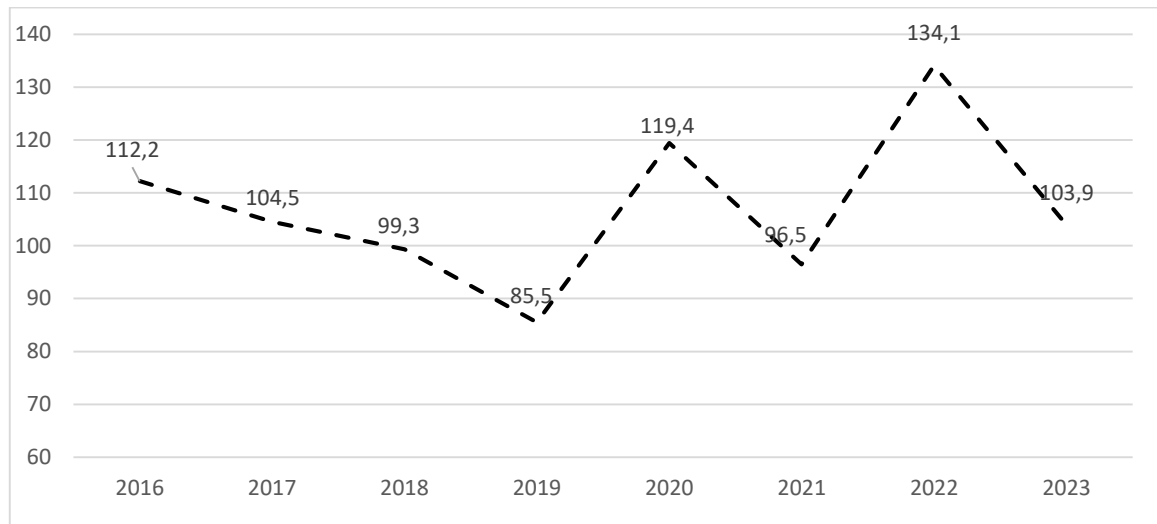


Рис. 2.5. Девальвація гривні до долара США, %.

Джерело: складено автором за [24].

У період з 2017 до 2019 рр. Кабінет міністрів України здійснював політику фінансової консолідації, і було прийнято Стратегію управління державним боргом, тобто було здійснено спробу збільшити питому вагу боргу у гривнях та залучати позики довшого терміну. В 2023 році загальний державний та гарантований державою борг зріс на 35,51% в гривневому вимірі і досягнув 5519 млрд грн, (зріс на 30% в доларовому вимірі, що склало 145,32 млрд дол.). Проаналізувавши зростання боргу можна стверджувати, що найбільше зростання було зафіксоване саме в 2023 р. в доларовому вимірі та в 2022 р. (52,42,3%) в гривні, найбільше збільшення в абсолютному вимірі спостерігалось в 2023 р. 1446,2 млрд грн. Таким чином, ми можемо стверджувати, що саме в тих роках, у яких були воєнні дії, найвищими темпами зростає сукупний державний та гарантований державою борг.

Відповідно до оперативної інформації Державної казначейської служби України, «у 2023 році фактичні державні запозичення до загального фонду державного бюджету становили 1,68 трлн грн, що складало 73,7% від планових

обсягів на цей період. Фінансування державного бюджету через розміщення ОВДП призвело до залучення 552,6 млрд грн, включаючи 164,1 млрд грн у іноземній валюті (3,68 млрд доларів США та 735,8 млн євро). Випуск військових ОВДП забезпечив залучення 281,8 млрд грн. З зовнішніх джерел було отримано 1,13 трлн грн (або 30,9 млрд доларів)» [4].

Проаналізувавши структуру сукупного державного і гарантованого державою боргу можна стверджувати, що протягом останніх 10 років частка гарантованого боргу знизилася вдвічі, при тому, що прямий державний борг зріс до 94%. У 2014 – 2015 рр. прямий державний борг дещо зменшився, однак пізніше мав стабільне зростання (рис. 2.6). Як в абсолютному, так і у відносному значеннях найбільше зростання прямого державного боргу відбулося в 2023 р., в якому його показник зріс на 35 млрд дол. США або на 34%. Натомість гарантований державою борг періодично як знижувався (на 10,1%, 13,7%, та на 11% у 2019, 2022 та 2023 роках відповідно), так і зростав (найвище зростання відбулося в 2021 р. – на 9,6%). Однак було зафіксовано загальний спад його рівня.

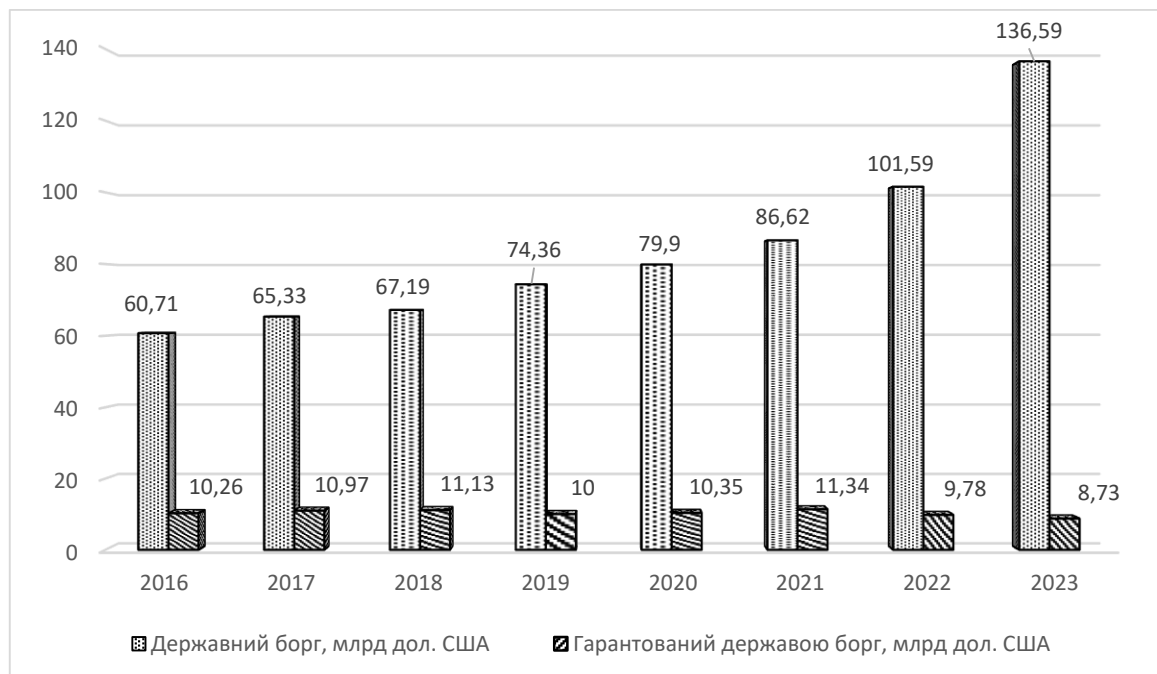


Рис. 2.6. Динаміка державного і гарантованого державою боргу в Україні у 2016 – 2023 роках, млрд дол. США.

Джерело: [4].

Проаналізувавши структуру загального державного та гарантованого державою боргу за критерієм джерел кредитування відзначимо, що протягом досліджуваного періоду стабільно зростав зовнішній борг (за виключенням невеликого падіння в 2019 р.). Проте найбільше зростання зовнішнього боргу відбулося у 2023 р. – на 23,39 млрд дол. США та майже на 33% в абсолютних та відносних значеннях відповідно (рис. 2.7).

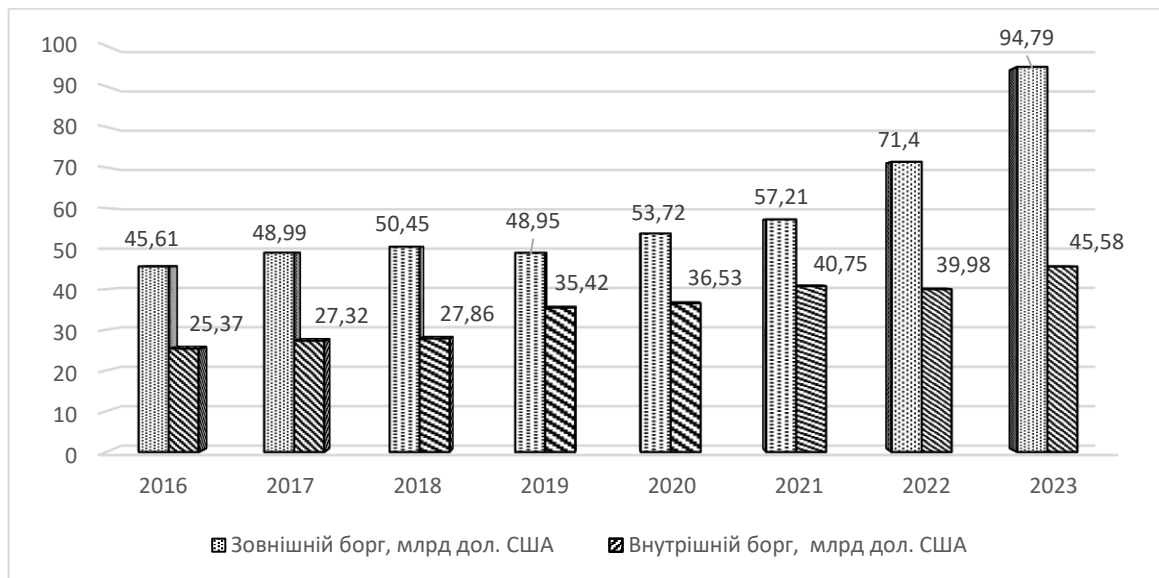


Рис. 2.7. Динаміка внутрішнього і зовнішнього державного боргу в Україні у 2016 – 2023 рр., млрд дол. США.

Джерело: [4].

Частка внутрішнього боргу теж постійно зростала, а це засвідчує певні труднощі щодо залучення кредитних ресурсів всередині держави. Аналізований борг постійно збільшувався у 2016 – 2021 роках, однак в 2022 році, дещо зменшився (приблизно на 2%) (рис. 2.7). Найбільше зростання цієї складової боргу відбулося в 2019 р.: на 7,6 млрд дол. США, або на 27,1%.

Таким чином, ми доходимо до висновку, що Україна змушена проводити активну боргову політику, яка спрямована на залучення потрібних фінансових ресурсів з метою фінансування бюджетного дефіциту та інших витрат, які пов'язані з воєнними діями. Зовнішні державні позики у структурі державного боргу перевищують внутрішні. Головним інструментом залучення внутрішніх боргів є облігації внутрішньої державної позики, обсяг випуску та продажу яких суттєво зріс під час війни, адже це найбільш прибутковий та надійний інструмент

для вкладення інвестицій. Основна стаття зовнішніх боргових запозичень в останні роки – це заборгованість за позиками, які одержані від міжнародних фінансових організацій. В сучасних умовах для України пріоритетним напрямом є забезпечення тісної координації між борговою та податковою політиками, що дасть змогу здійснити оптимізацію структури боргу та диверсифікувати джерела фінансування.

2.2. Аналіз податкової політики України

Податки є основним джерелом наповнення доходів бюджету у більшості країн світу. В Україні, за умов воєнного стану, спостерігається тотальний дефіцит бюджетних ресурсів, адже відбувається скорочення фіскального простору держави. Видатки на оборону країни дозволено здійснювати лише з податкових надходжень, тому аналіз діючих тенденцій у сфері справляння податкових надходжень та пошук механізмів вдосконалення податкової політики є надзвичайно актуальним завданням.

Одним із найдієвіших механізмів регулювання розвитку економіки є податкова політика держави. Податкові регулятори є засобами впливу на економічну кон'юнктуру, попит та пропозицію, темпи зростання виробництва та інвестиції. Однак досвід реформування ринкової економіки в Україні засвідчив низьку ефективність податкового інструментарію стимулювання конкурентоспроможності економіки і низьку увагу зі сторони влади на його використання. Податкова політика – це частина бюджетної політики та невід'ємна складова фіскальної політики і тому її ведення потребує вирішення соціально-економічних питань, які визначають її напрями та зміст. Податкова політика об'єднує усі державні рішення щодо оподаткування фізичних і юридичних осіб. Вона здійснюється через формування податкової системи, визначення цілей та методів їх досягнення, в тому числі шляхом формування

надходжень до державного бюджету з метою виконання поставлених державою завдань.

П. Бечко зазначає, що «точно визначити вплив податкової політики на функціонування економіки, як і на інші її елементи, неможливо через складність і взаємозв'язаність явищ і елементів, що в ній відбуваються. Однак слід вказати на вплив податкової політики на економічні процеси. Існує загальна думка, що податкова політика уряду має значний вплив, серед іншого, на економічне зростання; підприємництво (вартість робочої сили, безробіття, розвиток сектору малого та середнього підприємництва); функціонування сірої зони або тіньової економіки. До чинників економічного зростання належать: внутрішній і зовнішній попит; інвестиційні витрати залежно від рівня заощаджень, нагромадження, а за відсутності внутрішнього капіталу – і від рівня притоку іноземного капіталу; науково-дослідна та дослідно-конструкторська робота» [3].

Податкова політика держави значно впливає на розвиток підприємства, ринкових відносин та загальний економічний стан розвитку господарських відносин в державі. «Розвиток підприємництва, як і можливості економічного зростання, залежать, серед іншого, від податкової політики держави. Високий податковий тягар буде перешкоджати спробам почати та вести бізнес через необхідність сплати великої суми податків. Високі податки не сприяють створенню робочих місць, а отже, ліквідації небажаного соціального явища – безробіття. Вони також є перешкодою для розвитку сектору малого та середнього підприємництва. Різні види підприємницьких організацій вбачають у зменшенні податкового тягара та спрощенні податкової системи чинник розвитку підприємництва та скорочення безробіття» [2].

Податки це основне джерело дохідної частини бюджету України. У табл. 2.1 наведено питому вагу податкових надходжень в сукупних доходах зведеного бюджету України у 2019 – 2023 рр.

Протягом останніх п'яти років доходи зведеного бюджету в Україні збільшились на 167,7%. При цьому податкові надходження збільшились на 403 768,1 млн грн або на 50,5%, що зумовлено збільшенням бази оподаткування

та зростанням інфляції. Частка податкових надходжень в доходах зведеного бюджету в 2021 р. була найбільшою – 87,5%. У 2022 р. аналізований показник знизився до 53,14%, і до 45,04% в 2023 р. Це може свідчити про припинення діяльності та зменшення бази оподаткування багатьох суб'єктів господарювання.

Таблиця 2.1

Динаміка питомої ваги податкових надходжень в доходах зведеного бюджету України у 2019 – 2023 рр., млн грн

Показник	2019	2020	2021	2022	2023	Відхилення, млн. грн.	Приріст, %
Доходи зведеного бюджету	998279	1076017	1296853	1787396	2671998	1673719	167,66
Податкові надходження	799776	851116	1107091	949764	1203544	403768	50,49
Питома вага податкових надходжень в доходах зведеного бюджету, %	80,12	79,1	85,37	53,14	45,04	-35,08	x

Джерело: складено автором за [16].

Динаміку податкових надходжень до зведеного бюджету України протягом 2019 – 2023 рр. представлено на рис. 2.8.

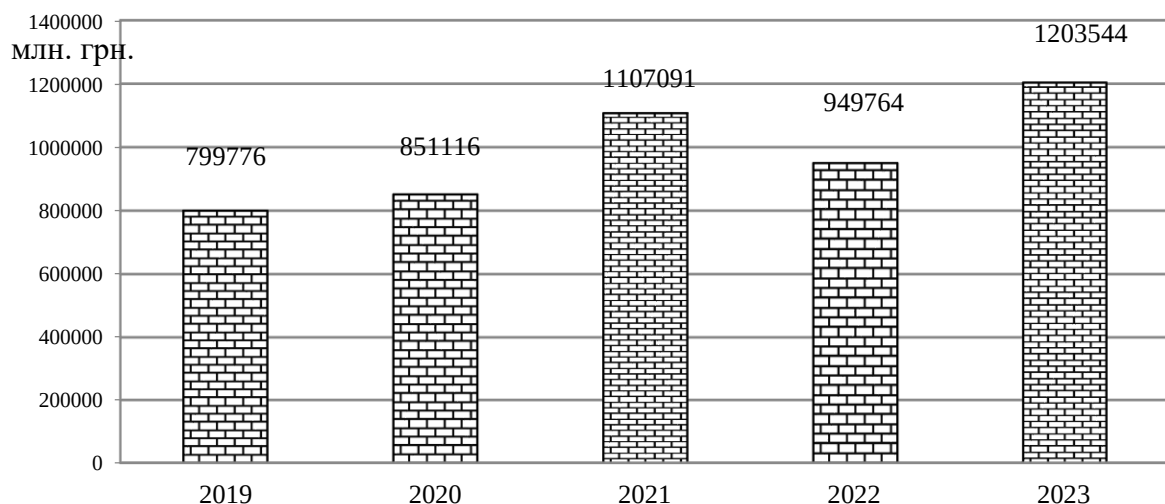


Рис 2.8. Динаміка обсягу податкових надходжень зведеного бюджету України у 2019 – 2023 рр., млн грн

Джерело: складено автором за [16].

З наведених даних видно, що у період 2019 – 2021 рр., тобто до 2021 р. включно, спостерігалась зростаюча динаміка податкових надходжень в зведений бюджет України, їхня величина у передвоєнному році становила 1 107 090,9 млн грн. У 2022 р., в умовах повномасштабної війни, податкові надходження знизились на 157 326,5 млн грн. та становили 949 764,4 млн грн. В 2023 р. аналізований показник збільшився та склав 1 203 544,1 млн грн., перевищивши показник 2021 р. (до повномасштабної війни).

Звернемо увагу на питому вагу податкових надходжень в доходах зведеного бюджету України (рис. 2.9).

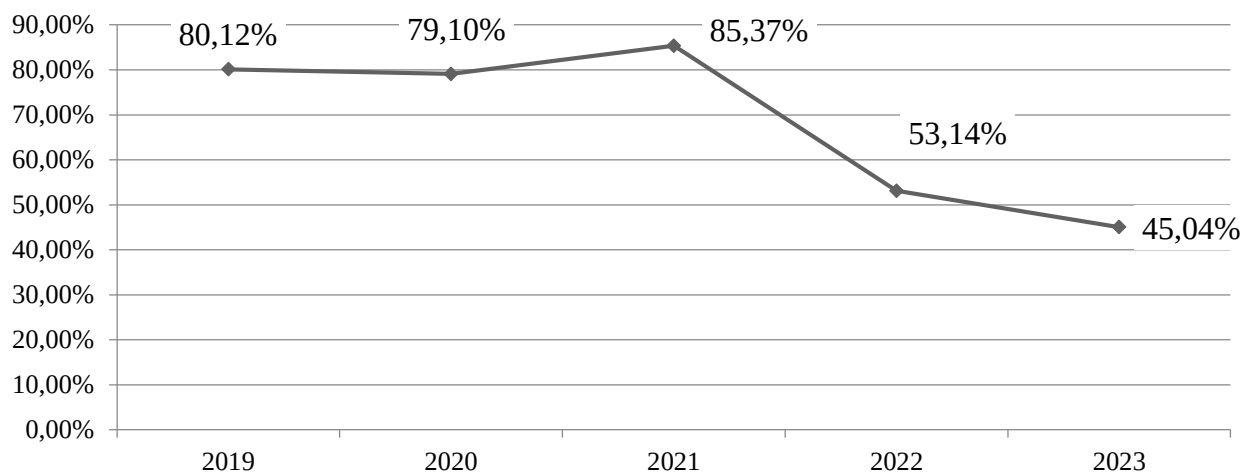


Рис. 2.9. Питома вага податкових надходжень в доходах зведеного бюджету України у 2019 – 2023 рр., %

Джерело: складено автором за [16].

Найбільшого рівня питома вага податкових надходжень у зведеному бюджеті України досягла в 2021 р. і становила 85,4%. У 2022 році вона знизилась до 53,1%, а у 2023 р. – до 45,0%. Таким чином ми доходимо до висновку, що при наявності зростаючої тенденції податкових надходжень у доходах зведеного бюджету України у 2023 році спостерігається зниження її частки, що є негативним явищем.

Динаміка окремих видів податків в складі зведеного бюджету України у 2019 – 2023 рр. представлена в табл. 2.2.

Таблиця 2.2

**Податкові надходження зведеного бюджету України за видами податків у
2019-2023 рр., млн. грн.**

Показник	2019	2020	2021	2022	2023	Відхилення, млн. грн.	Приріст, %
Всього податкові надходження у зведений бюджет	1070321,8	1136687,2	1453804,1	1343225	1638085	567763,2	53,05
Прямі податки (податки на доходи, прибуток та збільшення ринкової вартості)	392775,2	413579	513630	551234,4	655633,4	262858,2	66,92
Непрямі податки (акцизи, мито, ПДВ)	545852,5	584912,3	754967,6	638681,5	811102,9	265250,4	48,59
Рентна плата та плата за використання інших природних ресурсів	52024,9	57112,6	89318,5	64106	66310	14285,1	27,46
Місцеві податки та збори	73575,3	75686,2	89896,6	84305,1	100008,8	26433,5	35,93
Інші податки та збори	6093,9	5397,1	5991,4	4898	5029,9	-1064	-17,46

Джерело: складено автором за [16].

Таким чином, протягом останніх п'яти років прямі податки дали найбільший приріст – на 66,9% або на 262 858,2 млн грн. З 2019 р. до 2023 р. зростання непрямих податків відбулося на 48,6% або на 265 250,4 млн грн. Ріст місцевих податків відбувся на 35,9%, а рентної плати та плати за використання інших природних ресурсів вдалося зібрати на 27,5% або на 14 285,1 млн грн. більше. Зниження відбулося тільки в частині інших податків та зборів.

В структурі податків переважають непрямі податки, їх питома вага у досліджуваному періоді знаходиться в межах 50%. Непрямим податкам більшою мірою притаманна фіскальна функція, тобто вони забезпечують бюджет фінансовими ресурсами у великому обсязі.

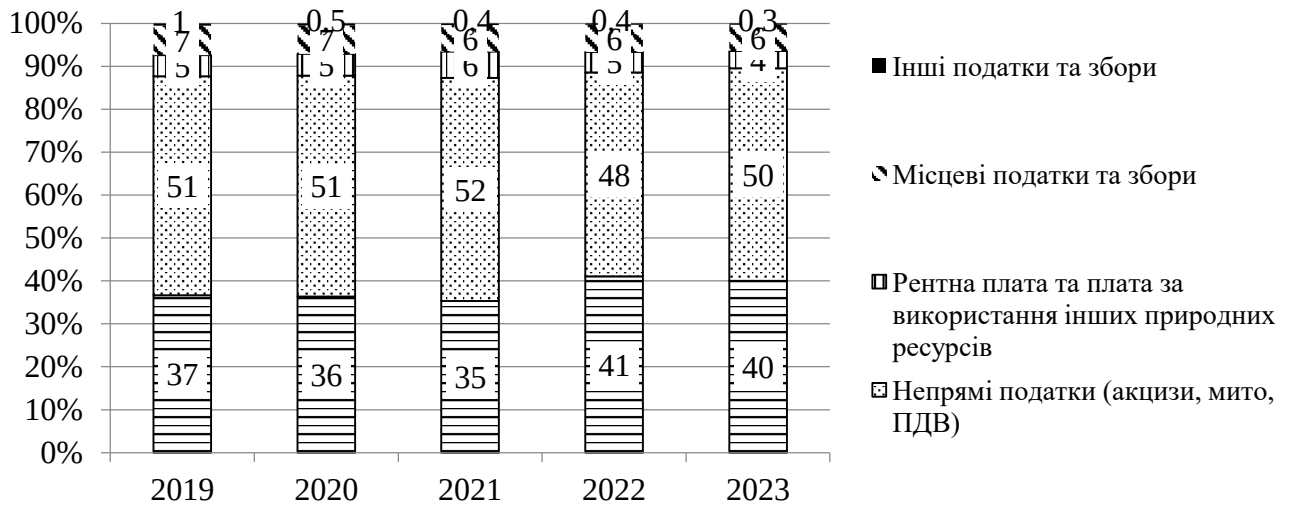


Рис. 2.10. Динаміка питомої ваги податкових надходжень зведеного бюджету України за видами податків у 2019 – 2023 рр., %

Джерело: складено автором за [16].

Пропонуємо проаналізувати питому вагу прямих і непрямих податків у ВВП (рис. 2.11).

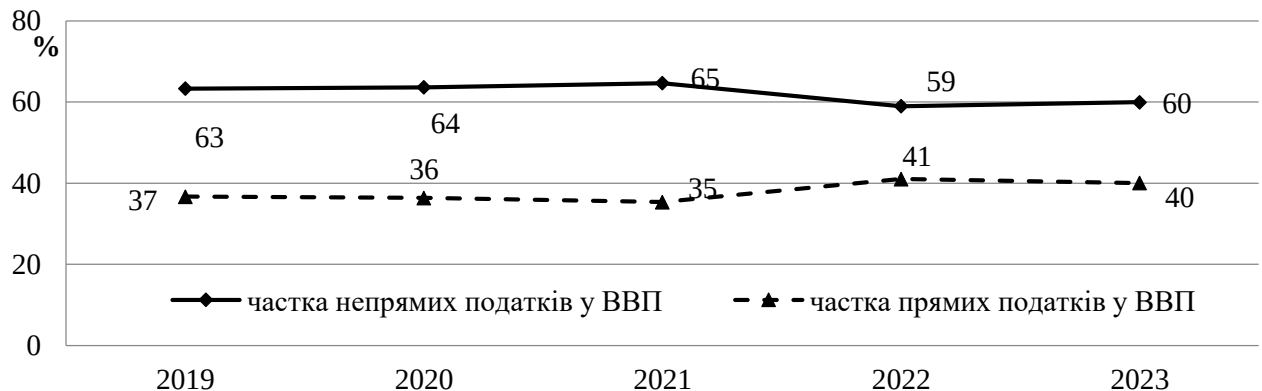


Рис. 2.11. Частка прямих та непрямих податків у ВВП, у 2019-2023 рр., %

Джерело: складено автором за [16].

Наведені дані засвідчують про зростання частки непрямих податків у ВВП в 2020 – 2021 рр. У 2022 р. питома вага непрямих податків у ВВП знизилась із 65% до 59%, а у 2023 р. – зросла до 60%. Натомість питома вага прямих податків знизилась із 37% у 2019 р. до 35% у 2021 р. У 2022 р. частка прямих податків у ВВП зросла до 41%, а у 2023 – знизилась до 40%. Зростання питомої ваги прямих податків у воєнні роки відбулося основним чином за рахунок ПДФО.

У табл. 2.3 наведено дані щодо надходжень ПДФО, податку на прибуток підприємств, ПДВ та акцизного податку за останні п'ять років в Україні та частки

цих податків у ВВП.

Таблиця 2.3

**Динаміка надходжень окремих податків та їх частка у ВВП в Україні у
2019 – 2023 рр.**

Показник	2019	2020	2021	2022	2023	Відхилення	Приріст, %
Розмір податків, які надійшли в бюджет, млн. грн.							
ПДФО	275458,5	295107,3	349785,5	420672,6	496343	220884,5	80,19
Податок на прибуток підприємства	392775,3	118471,8	163844,5	130561,8	159290,4	-233484,9	-59,44
ПДВ	289760,4	400600,1	536489,2	467001	580797,3	291036,9	100,44
Акциз	130753,3	106681,4	172064	105215,2	175716,4	44963,1	34,39
Частка податків у ВВП, %							
ПДФО	6,93	7,04	6,41	8,10	7,59	0,66	x
Податок на прибуток підприємства	9,88	2,82	3,00	2,52	2,44	-7,45	x
ПДВ	7,29	9,55	9,83	9,00	8,88	1,59	x
Акциз	3,29	2,54	3,15	2,03	2,69	-0,60	x

Джерело: складено автором за [16].

З наведених даних видно, що ПДФО протягом аналізованих років постійно зростав і його приріст в 2023 р. у порівнянні з 2019 р. становив 220884,5 млн. грн. або 80,19%. Разом із цим його частка у ВВП зросла лише на 0,66%. Таким чином ми бачимо, що на податки, базою яких є доходи населення практично не вплинули воєнні дії.

Інша ситуація спостерігається з податком на прибуток підприємств, адже його надходження знизилась з 392775,3 млн. грн. у 2019 р. до 159290,4 млн. грн. у 2023 р., тобто на 233484,9 млн. грн. Таке падіння зумовлене зниженням ділової активності підприємств внаслідок воєнних дій.

Надходження ПДВ та акцизного податку також мають тенденцію зростання на 100,44% та 34,39% відповідно. Однак питома вага ПДВ у ВВП зросла на 1,59%, а акцизного податку знизилася на 0,6%. Це свідчить про зростання ефективності справляння ПДВ за аналізований період і зниження акцизного податку.

Наведені дані свідчать про довгострокову тенденцію збільшення частки непрямих податків у структурі валового внутрішнього продукту, а також податку

на доходи фізичних осіб. В результаті аналізу структури загального податкового навантаження можна зазначити, що уряд у процесі формування та реалізації податкової політики перекладає найбільшу частку податкового навантаження на споживання та оплату праці.

Непрямі податки часто зазнають критики, у зв'язку з тим, що вони недемократичні та регресивні, але водночас, вони представляють собою оптимальний інструмент наповнення бюджету за умов нестабільної економіки. Непрямі податки гальмують просування товарів від продавця до споживача. Непряме оподаткування індиферентне відносно виробника та продавця, при умові достатнього попиту та розумного підходу до встановлення цін на продукти. Аналізовані податки обтяжують ціни товарів чи послуг, однак при реалізації відбувається відшкодування нарахованого податку. В такому випадку можна говорити про регулюючу функцію непрямих податків, адже господарюючий суб'єкт має виробляти або купувати для реалізації конкурентоспроможну продукцію по якості та ціні. У зв'язку з тим, що непрямі податки нараховують на ціну продукції і вони лише відображають фіксовану ставку у відсотках до ціни, з їх допомогою можна і необхідно регулювати собівартість, а також прибуток з метою досягнення необхідного попиту на продукцію відповідно до запропонованої ціни, цьому також сприяє зниження прямих податків.

У випадку продовження війни й не відновлення ділової активності суб'єктів господарювання зниження податкових надходжень буде мати негативний вплив на економічний розвиток України. Це особливо стосуватиметься податку на прибуток підприємств, який показує негативну тенденцію надходжень.

У майбутньому з метою забезпечення економічного розвитку в державі потрібно визначити основні напрями удосконалення адміністрування податків, вдосконалити податкову політику для сприяння економічному розвитку, а також поступовій адаптації податкової системи до правил та норм Європейського Союзу.

РОЗДІЛ 3

НАПРЯМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ПОДАТКОВО-БОРГОВИХ СТРАТЕГІЙ ФІСКАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ З УРАХУВАННЯМ СВІТОВОГО ДОСВІДУ

Боргова політика в окремих країнах світу зумовлена суспільно-економічними подіями, які відбуваються в останні роки. Дефіцит фінансових ресурсів зумовлений наслідками пандемії COVID-19 та воєнними діями, які відбуваються в Україні та впливають на фінансову ситуацію у всьому світі. Розглянемо стан боргового фінансування в країнах Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР).

Валові запозичення в країнах ОЕСР зросли в 2023 році (при зниженні за попередні два роки) і, за прогнозами, досягнуть рекордного рівня в 2024 році, перевищивши попередній пік під час розпалу пандемії COVID-19. Це підштовхнуло непогашений суверенний борг до безпрецедентного рівня, але співвідношення боргу до ВВП залишилося відносно стабільним, оскільки збільшення запозичень було значною мірою компенсовано впливом інфляції на номінальний ВВП.

Незважаючи на те, що вартість запозичень зростає третій рік поспіль, державні фінанси країн ОЕСР частково ізольовані від вищих ставок через подовження профілів погашення з 2008 року. У той же час, оскільки центральні банки починають скорочувати свої авуари суверенних облігацій, чиста пропозиція для поглинання ринком досягла рекордного рівня.

Валові потреби в запозиченнях складаються з потреб у чистих запозиченнях і рефінансуванні, причому перші зумовили збільшення валового показника в 2023 році. Чисті запозичення досягли піку в 2020 році в 7,3 трильйона доларів США, але знизилися приблизно до 2,1 трильйона доларів США в 2022 році, близько до рівня, який передував пандемії. Однак зростання витрат, зокрема на соціальне забезпечення та заходи, пов'язані з вартістю життя,

змінити цю дворічну тенденцію до зниження з чистими запозиченнями, які зросли приблизно до 3,6 трильйонів доларів США у 2023 році, а потім, за прогнозом, можуть зменшитися до 3,2 трильйона доларів США у 2024 році [57]. Ці чисті рівні запозичень зараз вирівнюються з фіскальним дефіцитом, а це свідчить про те, що залишки готівки дещо нормалізувалися після різкого зростання під час пандемії.

Очікується, що вимоги до рефінансування стануть основною рушійною силою зростання валових запозичень у 2024 році. До пандемії вони становили приблизно 7 трильйонів доларів США, але з 2021 року перевищували 10 трильйонів доларів США з прогнозованим піком у 12,6 трильйонів доларів США у 2024 році. Цей прогнозований рекордно високий рівень пояснюється збільшенням короткострокових запозичень, які необхідно рефінансувати протягом 2023 – 2024 рр.

Через зростання чистих запозичень сума боргу ОЕСР досягла 54 трильйонів доларів США у 2023 році та, за прогнозами, зросте до 56 трильйонів доларів США у 2024 році. Щодо емітентів, то частка боргу Сполучених Штатів в ОЕСР помітно зросла за останні роки, склавши майже половину загального обсягу в 2023 році. Частка ЄС становить 20%, Японії – 16%, Великобританії – 6%, а інші країни ОЕСР разом складають 9%. З часом відбулися значні зміни: частка Сполучених Штатів зросла на 7% з 2019 року та подвоїлася з 2008 року. Це збільшення пояснюється не лише зростанням боргу США, але й підвищенням курсу долара США [50].

Зростання валових запозичень в ОЕСР в основному було зумовлене декількома великими емітентами, причому зниження співвідношення валових запозичень до ВВП спостерігається в більшій кількості країн, ніж зростання. Лише в 10 країнах ОЕСР до 2023 року спостерігається зростання понад 1%, це включає великих емітентів, таких як Італія, Великобританія та США. Водночас для 12 країн, включаючи Францію, Німеччину та Японію, оцінюється падіння, що перевищує 1%. Порівняно з їхніми середніми значеннями за 2015 – 2019 рр., зростання цього співвідношення перевищує 5% для Австрії, Фінляндії,

Німеччини та США.

Рівень чистих запозичень значно відрізнявся в різних країнах, причому середній показник по ОЕСР залишався стабільним на рівні близько 2,5% ВВП у 2023 році, приблизно на 1% вище, ніж середні показники за 2015 – 2019 роки. У 2023 році очікується помітне збільшення співвідношення чистих запозичень до ВВП у Великобританії, де збільшення на 5% здебільшого пов'язане з фінансуванням заходів, зумовлених зростанням вартості життя. В Ізраїлі приріст на 4% частково спричинений конфліктом на Близькому Сході. В Італії зростання склало 3% головним чином завдяки зниженню податків і новим витратам. Фіскальна консолідація призвела до найрізкішого падіння в Колумбії та Угорщині [57].

У той час як стійке зростання чистих запозичень створює фіскальні проблеми, низькі та стійкі профіцити бюджету можуть викликати певні занепокоєння, такі як доступ уряду до боргового фінансування та довгострокова життєздатність ринку державних цінних паперів. Останніми роками такі країни, як Данія, Ірландія, Норвегія та Швеція, мають постійний профіцит бюджету, що може створити проблеми для розробки безризикових кривих дохідності та підтримки ліквідності на ринках державних облігацій. Коли пропозиція державних облігацій обмежена через зменшення державного боргу, вони можуть стати менш ліквідними та дорожчими. Погіршення ліквідності та ефективності державних цінних паперів означає менш корисний орієнтир для безризикової відсоткової ставки та для ціноутворення і позицій хеджування на інших ринках. Крім того, потреби уряду у фінансуванні, які можуть тимчасово зникнути, можуть знову виникнути, що призведе до проблем з доступом до ринку в періоди підвищених потреб у запозиченнях [41]. І нарешті, менші обсяги ринку можуть вплинути на життєздатність бізнес-моделей первинних дилерів, що може мати вирішальне значення для доступу до ринку.

Отже, можна зробити висновок, що боргова політика в країнах ОЕСР спрямована в напрямку зростання державних запозичень в кризову періоди звуження фіскального простору. Однак розвинуті провідні країни світу

застосовують механізми управління державним боргом з метою збереження фінансової стійкості та належного корелювання боргу з податковим навантаженням.

На рис. 3.1 наведено динаміку відношення податкових надходжень та державного і гарантованого державою боргу до ВВП в Україні у 2019 – 2023 рр.

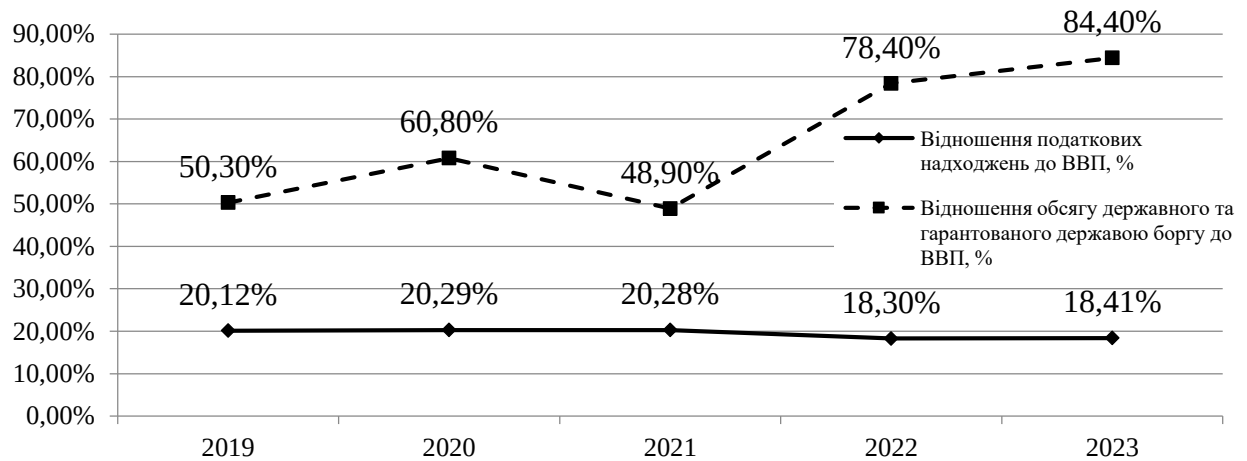


Рис. 3.1. Динаміка відношення податкових надходжень та державного і гарантованого державою боргу до ВВП в Україні у 2019 – 2023 рр., %.

Джерело: складено автором за [23; 16].

З наведеного рисунка видно, що до 2022 р. державний борг в Україні був в межах допустимого параметру – 60% ВВП. Однак у 2022 та 2023 рр. цей показник різко підвищився до рівня 78,4% та 84,4% від ВВП. Це зумовлено потребою у фінансуванні оборонного сектора держави в умовах воєнного стану. Варто відзначити про те, що податкове навантаження у воєнні роки, при зростанні податкового боргу не тільки не зросло, а й знизилося. Так, відношення податкових надходжень до ВВП у 2021 р. становило 20,28%, у 2022 р. знизилось до 18,3%, а у 2023 становило 18,41%. Така ситуація зумовлена масштабною економічною кризою в умовах воєнного стану і наданням ряду податкових пільг для бізнесу.

Таким чином, ми доходимо до висновку, що нині стратегічні вектори податкової та боргової політики не корелюються між собою і інструментарій обох політик варто застосовувати в напрямку подолання наслідків війни в економічній сфері.

Подальші особливості ведення податкової і боргової політик можуть мати два сценарії:

1. Значне зростання податкового навантаження в для майбутніх поколінь з метою повернення та обслуговування державного боргу;
2. Помірне зростання податкового навантаження для майбутніх поколінь в умовах списання для України частини боргів в рамках відбудови України у післявоєнному періоді.

На теперішньому етапі розвитку економіки України важливо здійснювати ефективне управління державними запозиченнями. Управління державним боргом – «важлива складова економічної політики будь-якої країни, в т. ч. країн Європейського Союзу, куди Україна прагне інтегруватись. Одним з основних інструментів управління державним боргом Єврозони є визначення рівня допустимого боргу. Це, зазвичай, робиться відповідно до Пакту стабільності та зростання, який встановлює ліміт державного боргу на рівні 60% ВВП. Однак країни можуть перебувати у стані винятку з цих правил, якщо це пов'язано з економічними труднощами або іншими обставинами» [26, с. 27].

Варто зазначити, що «С. Чечетті та співавтори використовують напрацювання М. Канера і Т. Греннеса, які дослідили, що граничний відсоток зіставлення державного боргу до валового внутрішнього продукту (в середньому) для більшості країн має становити близько 77%. Однак науковці зауважують, що кореляція між економічним зростанням і державним боргом суттєво варіюється залежно від країн та часових періодів, у яких проводилось дослідження» [46].

Враховуючи війну, яка «спричинила колапс в економіці, що зумовило необхідність активної боргової політики уряду, для забезпечення життєздатності економіки, фінансової системи, та країни загалом, співвідношення державного і гарантованого державою боргу до ВВП у 2022 р. перевищило граничний орієнтир і становило 78,4% за підсумками 2022 р. Для управління державним боргом необхідно використовувати емпіричне правило МВФ, згідно з яким премія за ризик (тобто дохідність) збільшується на 4 базисних пункти на кожен

відсоток відношення боргу до ВВП понад 60%» [32].

Зокрема, О. Бланшар теж визнає, що «вищий борг призводить до вищих ризиків. При перевищенні певного порогового рівня боргу (ринкова) відсоткова ставка за державним боргом зростає разом з рівнем боргу (у відсотках від ВВП). Це підтверджено багатьма емпіричними дослідженнями і відіграє ключову роль в аналізі боргової стійкості. Так, прогнози МВФ та Європейської комісії щодо боргу Греції використовують просте емпіричне правило, згідно з яким премія за ризик, визначена як різниця між безризиковою ставкою та відсотковою ставкою за державним боргом будь-якої країни, збільшується на 3-4 базисних пункти на кожний відсотковий пункт збільшення відношення боргу до ВВП понад 60%» [42].

З метою зменшення ризиків дефолту та зниження витрат на обслуговування державного боргу, як правило, «використовуються такі інструменти, як рефінансування боргу (повторне запозичення на більш вигідних умовах), перепродаж боргу (передача його іншій країні або міжнародній організації), а також зменшення витрат на обслуговування боргу за рахунок зниження відсоткових ставок» [26, с. 28].

Враховуючи вищенаведене, в Україні доцільно сформулювати ключові підходи управління державним боргом, які передбачають врахування потреб уряду щодо фінансування необхідних витрат та здійснення платежів по державному боргу. З метою досягнення наведених цілей «можна використати такі інструменти:

1. Координація грошово-кредитної та бюджетно-податкової політики. Ефективне управління боргом вимагає ретельного планування бюджету. Держава має дотримуватися принципів фіскальної дисципліни, балансу бюджету та контролю над дефіцитом.

2. Оптимізація структури боргу та диверсифікація джерел фінансування. Держава має розглядати різні джерела фінансування (внутрішні та зовнішні, публічне та приватне фінансування, короткостроковий та довгостроковий борг), щоб забезпечити оптимальну структуру боргу, яка враховує витрати та ризики.

3. Рефінансування боргу – уряд може переглядати та перефінансовувати

старі боргові інструменти з метою зниження витрат на обслуговування боргу. Це передбачає викуп раніше випущених боргових інструментів з високими відсотковими ставками і випуск нових, з меншою дохідністю.

4. Впровадження програм реструктуризації запозичень. Це передбачає можливість переглянути умови своїх боргових зобов'язань, у т. ч. строки погашення та відсоткові ставки, з метою зменшення витрат на обслуговування боргу. В нагоді може бути досвід Польщі, яка на початку 1990-х років була найбільшим боржником серед постсоціалістичних країн. Завдяки укладанню угод про реструктуризацію зовнішнього державного боргу з офіційними кредиторами та комерційними банками уряду Польщі вдалося знизити заборгованість. Механізм зниження боргу проходив під наглядом МВФ у два етапи. На першому етапі відбулося списання 80% боргу. Далі передбачалося скорочення боргу ще на 10% шляхом конверсії боргів у спеціальні фонди» [32].

В частині податкової політики нині ключовою метою є нарощування фінансово-економічного потенціалу країни та окремих її регіонів для збільшення податкових надходжень державного та місцевих бюджетів, дотримуючись умов забезпечення сталого суспільно-економічного розвитку держави.

В якості базового регулятора податкової політики загалом доцільно розглядати податковий механізм, адже саме він об'єднує в собі принципи взаємовідносин між суб'єктами податкової політики, визначає вектори гармонізації інтересів та взаємозв'язків державних структур й платників податків. Податкову політику реалізують за допомогою елементів, інструментарій, ланок й інших компонент податкового механізму.

В додатку А представлено алгоритм функціонування податкового механізму, шляхом застосування визначеної послідовності стадій.

Ефективність функціонування податкового механізму дає змогу забезпечити максимальну мобілізацію грошових коштів через податкову систему дотримуючись балансу інтересів держави та платників податків. За рахунок цього бюджет країни забезпечується фінансовими ресурсами, для покриття державних витрат. В результаті цього створюються необхідні умови

щоб організувати розвиток суб'єктів господарювання, забезпечити галузеве регулювання, застосовуючи методи прямого й непрямого впливу держави тощо.

Без сумніву, ефективність податкового механізму в цілому залежить від ведення державної податкової політики і повноважень, регіональних органів влади та управління. Зважаючи на зазначене, формування податкової політики на територіях, які наближені до активних бойових дій, потрібно здійснювати відповідно до концепції стійкості бюджетної системи, що дасть змогу забезпечити своєчасність, стабільність і повноту очікуваних податкових платежів.

З метою відновлення економічного потенціалу та виходу із депресивного стану окремих територій, які межують з активними бойовими діями, пропонуємо здійснити тимчасову оптимізацію системи місцевих податків, для розширення податкових компетенцій територій, запровадити спеціальний режим оподаткування, який дасть змогу зміцнити та розширити податковий потенціал окреслених територій.

Окрема проблема пов'язана з необхідністю нейтралізації загроз податковій безпеці. За експертними оцінками відзначається високий рівень порушень податкового законодавства, навмисне приховування доходів й інших об'єктів оподаткування. Загрозу податковій безпеці держави створюють податкові ризики на територіях, які наближені до активних бойових дій, а це, своєю чергою, призводить до зниження податкових надходжень внаслідок неналежної реалізації заходів податкової політики країни. Так, наприклад, виникають суттєві обсяги заборгованостей та недоїмок до бюджетів різних рівнів. Наведене вище зумовлює необхідність врахування у плані податкових надходжень податкових ризиків та ймовірності їх настання, що дасть змогу більш стійко переносити невиконання окремого обсягу бюджетних завдань.

В нинішніх реаліях ухилення від податків у великих масштабах створює загрозу забезпечення податкової безпеки, що є детермінантом втрат податкових надходжень й посилює сукупність протиріч, які виникають у податково-бюджетному секторі. Безумовною необхідністю є оперативна розробка та

впровадження високоефективної моделі управління податковими відносинами на територіях, які наближені до активних бойових дій, з метою нейтралізації існуючих загроз та ризиків податкового характеру на таких територіях. Для здійснення цього доцільно:

- створити ефективну податкову систему, яка буде адекватна сучасним реаліям та вимогам;
- оптимізувати та створити новий реєстр об'єктів оподаткування, розширити податкову базу;
- запровадити нормативно-цільовий підхід у наданні податкових пільг;
- забезпечити дію системно-нормативних та функціональних принципів здійснення податкової політики;
- сформулювати та забезпечити виконання стратегії соціально-економічного розвитку територій.

Для реалізації наведених пропозицій необхідно визначити сукупність умов, які створюють асиметрії у ресурсному потенціалі та потребах окремих територій, виявити процеси та фактори, які призводять до нестабільності.

Шляхи подальшого вдосконалення податкової політики України в сучасних умовах наведено в додатку Б. Перераховані пропозиції дадуть змогу підвищити ефективність податкової політики в Україні, сприятимуть зайнятості населення, будуть впливати на розподіл доходів в напрямку зниження нерівності, а також створюватимуть бар'єри для застосування тіньових схем по сплаті податків. Комплекс наведених пропозицій дасть змогу дієво використовувати податковий механізм, активізувати підприємницьку діяльність, підвищити конкурентоспроможність підприємницького сектору та збільшити інвестиції.

ВИСНОВКИ

У процесі дослідження податково-боргових підходів фіскального регулювання економіки ми доходимо до таких найважливіших висновків:

1. Найтиповішими інструментами фіскальної політики є податки та державні видатки. Однак на рівні з ними вагомим інструментом державного фінансування є боргова політика, ведення якої забезпечує надходження до бюджету в кризові періоди. Податкова політика, яка є невід'ємною частиною державної економічної політики, має зорієнтовуватись на узгодження економічних інтересів всіх суб'єктів податкових взаємовідносин, і, насамперед, платників податків та держави. По мірі соціально-економічного розвитку держави потрібно переосмислювати основні напрями податкової політики, удосконалювати інструменти та механізми її реалізації. Залучення державного боргу може бути виправдане, якщо кошти будуть інвестовані для стимулювання економіки, створення і фінансування надзвичайних витрат, але нераціональне використання таких коштів, безсумнівно, ускладнить ситуацію з державою і ще більше збільшить державні запозичення.

2. Зв'язок між державним боргом і податковим тягарем є складним і на нього можуть впливати різні фактори. Результати емпіричного аналізу вказують на те, що державні запозичення мали позитивний і статистично значущий вплив на податкове навантаження в роки наступні після запозичень. Це підтверджує дослідження, згідно з якими державний борг збільшує податковий тягар у майбутньому. Крім того, виявлено, що значний вплив на податковий тягар мають такі фактори, як темпи економічного зростання, частка промисловості у ВВП, рівень безробіття, ступінь відкритості економіки та інші.

3. Україна змушена проводити активну боргову політику, яка спрямована на залучення потрібних фінансових ресурсів з метою фінансування бюджетного дефіциту та інших витрат, які пов'язані з воєнними діями. Зовнішні державні позики у структурі державного боргу перевищують внутрішні. Головним інструментом залучення внутрішніх боргів є облігації внутрішньої державної позики, обсяг випуску та продажу яких суттєво зріс під час війни, адже це

найбільш прибутковий та надійний інструмент для вкладення інвестицій. Основна стаття зовнішніх боргових запозичень в останні роки – це заборгованість за позиками, які одержані від міжнародних фінансових організацій. В сучасних умовах для України пріоритетним напрямом є забезпечення тісної координації між борговою та податковою політиками, що дасть змогу здійснити оптимізацію структури боргу та диверсифікувати джерела фінансування.

4. У період 2019 – 2021 рр., тобто до 2021 р. включно, спостерігалась зростаюча динаміка податкових надходжень в зведений бюджет України, їхня величина у передвоєнному році становила 1 107 090,9 млн грн. У 2022 р., в умовах повномасштабної війни, податкові надходження знизились на 157 326,5 млн грн. та становили 949 764,4 млн грн. В 2023 р. аналізований показник збільшився та склав 1 203 544,1 млн грн., перевищивши показник 2021 р. (до повномасштабної війни). Найбільшого рівня питома вага податкових надходжень у зведеному бюджеті України досягла в 2021 р. і становила 85,4%. У 2022 році вона знизилась до 53,1%, а у 2023 р. – до 45,0%. Таким чином ми доходимо до висновку, що при наявності зростаючої тенденції податкових надходжень у доходах зведеного бюджету України у 2023 році спостерігається зниження її частки, що є негативним явищем.

5. До 2022 р. державний борг в Україні був в межах допустимого параметру – 60% ВВП. Однак у 2022 та 2023 рр. цей показник різко підвищився до рівня 78,4% та 84,4% від ВВП. Це зумовлено потребою у фінансуванні оборонного сектора держави в умовах воєнного стану. Варто відзначити про те, що податкове навантаження у воєнні роки, при зростанні податкового боргу не тільки не зросло, а й знизилось. Так, відношення податкових надходжень до ВВП у 2021 р. становило 20,28%, у 2022 р. знизилось до 18,3%, а у 2023 становило 18,41%. Така ситуація зумовлена масштабною економічною кризою в умовах воєнного стану і наданням ряду податкових пільг для бізнесу.

Таким чином, ми доходимо до висновку, що нині стратегічні вектори податкової та боргової політики не корелюються між собою і інструментарій

обох політик варто застосовувати в напрямку подолання наслідків війни в економічній сфері.

Подальші особливості ведення податкової і боргової політик можуть мати два сценарії:

1. Значне зростання податкового навантаження в для майбутніх поколінь з метою повернення та обслуговування державного боргу;
2. Помірне зростання податкового навантаження для майбутніх поколінь в умовах списання для України частини боргів в рамках відбудови України у післявоєнному періоді.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Алексеєнко Л., Олексієнко В. Власність, приватизація, ринок цінних паперів. Економічний тлумачний словник. Тернопіль : Астон, 2003. 672 с.
2. Андрущенко В. Імператив фіскальної солідарності. *Економічний вісник. Серія: фінанси, облік, оподаткування*. 2019. Вип. 3. С. 13–19.
3. Бечко П.К., Лиса Н.В. Податковий менеджмент. Київ: Центр учбової літератури. 2009. 288 с.
4. Бороденко Т. М. Боргова політика України в умовах збройного конфлікту. *Інвестиції: практика та досвід*. 2024. № 12. С. 88-95.
5. Валігура В.А. Європейський досвід антикризового податкового регулювання. *Наукові праці НДФІ*. 2022. № 3. С. 75-89.
6. Валігура В.А. Фіскальні асиметрії української економіки в контексті антикризового податкового регулювання. *Інноваційна економіка*. 2022. № 4. С. 104-111.
7. Валігура Т.В. Теоретичний базис фіскального регулювання розподілу доходів та багатства в суспільстві. *Світ фінансів*. 2022. № 2 (71). С. 93-107.
8. Вахненко Т. Зовнішні боргові зобов'язання у системі світових фінансово-економічних відносин : монографія. Київ : Фенікс, 2015. 536 с.
9. Верещака І. Формування та економічна сутність державного боргу як складової сфери державних фінансів. *Схід*. 2014. № 5 (131). С. 10–14
10. Державний веб-портал бюджету для громадян. 2023. Міністерство фінансів України. URL: <https://openbudget.gov.ua>.
11. Єфименко Т. Фіскальний простір і стабілізація державних фінансів. *Фінанси України*. 2017. № 9. С. 7–28.
12. Жилєнко С., Ляховець О. Підходи до визначення поняття «державний борг». *Бізнес-Інформ*. 2014. № 1. С. 42–46.
13. Жмурко Н. В., Рудик О. Р., Гринкевич Т. М. Еволюція становлення та розвитку поняття «державний борг». *Економічний простір*. 2021. № 172. С. 67-72. URL: <https://doi.org/10.32782/2224-6282/172-12>
14. Жмурко Н.В., Рудик О.Р., Гринкевич Т.М. Економічний зміст та

- класифікація державного боргу. *Інфраструктура ринку*. 2021. №59. С. 103-109.
15. Запатріна І.В. Бюджетний механізм економічного зростання. Київ : Ін-т соц.-екон. стратегій, 2007. 528 с.
 16. Звіти про виконання Державного бюджету України / Міністерство фінансів України. URL: <https://www.mof.gov.ua/uk/previous-years-budgets>
 17. Іванов Ю. Б. Податкова система [Текст] : підручник / Ю. Б. Іванов, А. І. Крисоватий, О. М. Десятнюк. Київ : Атіка, 2006. 918 с.
 18. Корнєв В. Боргові парадокси і орієнтири державних запозичень. *Економіка України*. 2000. № 6. С. 30–37.
 19. Крисоватий А.І. Фіскальна стратегія розбудови податкових, позикових і трансфертних форм фінансового забезпечення формування суспільства сталого розвитку / Сучасна парадигма фіскальної політики України в умовах формування суспільства сталого розвитку : моногр. / за наук. ред. д-ра екон. наук, проф. А.І. Крисоватого. Тернопіль: ТНЕУ, 2015. С. 151-164.
 20. Купчак М. Я., Саміло А. В. Податковий менеджмент. Навчальний посібник. Львів, 2020. 185 с.
 21. Макроекономічні показники. Національний Банк України. URL: <https://bank.gov.ua/ua/statistic/macro-indicators#4>.
 22. Мискін Ю.І., Мартиненко В.В., Мискіна О.О. Сутність фіскальної політики. *Проблеми системного підходу в економіці*. 2022. № 2 (88). С. 79-85.
 23. Офіційний сайт Міністерства фінансів України. Боргова політика. URL: <https://mof.gov.ua/uk/borgova-politika>
 24. Офіційний сайт НБУ. Статистика. URL: <https://bank.gov.ua/ua/statistic>
 25. Петричко М. М., Басара М. М. Бюджетна політика України: теоретичний та практичний аспекти. *Економіка і суспільство*. 2016. № 2. С. 578–582.
 26. Петруха Н., Петруха С., Мякота М., Крупельницька Л., Тарасенко М. Управління державним боргом в країнах Європейського Союзу: уроки для України. *Інклюзія і суспільство*. 2023. № 1. С. 24–35.
 27. Самуельсон П.А. Макроекономіка [Текст] / П.А. Самуельсон, В.Д.

Нордгауз. К.: Основи, 1995. 574 с.

28. Січняк О. О. Категоріальний аналіз сутності бюджетно-податкової політики в сучасній фінансовій теорії. *Вісник Одеського національного університету. Серія : Економіка*. 2016. Т. 21. Вип. 6. С. 8–10. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vopu_econ_2016_21_6_3.

29. Скільки грошей отримала Україна від партнерів за 2022 рік. URL: <https://finance.ua/ua/goodtoknow/skilky-groszej-otrymala>

30. Тарангул В. І. Бюджетно-податковий механізм у системі фінансового стимулювання розвитку регіонів. *Науковий вісник Національного університету державної податкової служби України (економіка, право)*. 2012. № 4. С. 74–81. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Nvnudpsu_2012_4_11.

31. Трофімчук М. О. Оцінка впливу війни на вітчизняну економіку та подальші перспективи розвитку фінансово економічних процесів в Україні. *Економіка та держава*. 2022. № 6. С. 60–64.

32. Трофімчук М., Трофімчук О. Особливості управління державним боргом України в умовах війни. *Вісник економіки*. 2023. Вип. 3. С. 198–211. DOI: <https://doi.org/10.35774/visnyk2023.03.198>

33. У грудні 2023 року Мінфін залучив 5 млрд доларів США грантів та пільгового фінансування від міжнародних партнерів. URL: https://mof.gov.ua/uk/news/ministry_of_finance_attracted_usd_5_billion_in_grants_and_concessional_financing_from_international_partners_-in_december_2023-4361

34. Федосов В., Опарін В., Львовчкін С. Фінансова реструктуризація в Україні: проблеми і напрями : монографія. Київ : КНЕУ, 2002. 387 с.

35. Фіскальний простір сталого соціально-економічного розвитку держави: монографія / А. І. Крисоватий, Л. П. Амбрик, В. А. Валігура [та ін.]; за ред. А. І. Крисоватого. Тернопіль: ТНЕУ, 2016. 332 с. URL: <http://dspace.wunu.edu.ua/handle/316497/12154>

36. Формування фіскального простору України в умовах глобалізаційних дисбалансів: монографія / А. І. Крисоватий, Л. П. Амбрик, В. В. Бобрівець [та

ін.]; за ред. А. І. Крисоватого. Тернопіль: ТНЕУ, 2018. 586 с. URL: <http://dspace.wunu.edu.ua/handle/316497/41646>

37. Abbas S. Ali, Alex Pienkowski, and Kenneth Rogoff. *Sovereign debt: A guide for economists and practitioners*. Oxford University Press, 2019

38. Adam K. Government debt and optimal monetary and fiscal policy. *European Economic Review*. 2011. № 55(1). P. 57-74. <https://doi.org/10.1016/>

39. Alawneh A. The impact of public expenditure and public debt on taxes: A case study of Jordan. *Accounting and Finance Research*. 2017. № 6(3), P. 1-10. <https://doi.org/10.5430/afr.v6n3p10>

40. Alesina A., Passalacqua A. The political economy of government debt. *Handbook of macroeconomics*. 2016. №2. P. 2599-2651. <https://doi.org/10.1016/bs.hesmac.2016.03.014>

41. Bjellerup M., Rådahl J. Debt Office Commentary: Long-term conditions for debt management. 2023. *Swedish National Debt Office*. № 3. URL: <https://www.riksgalden.se/contentassets/ea257dc12453430186b47e2bcfe20376/debt-office-commentary-long-term-conditions-for-debt-management.pdf>

42. Blanchard O., Zettelmeyer J. The Italian Budget: A Case of Contractionary Fiscal Expansion. *PIIE*. URL: <https://www.piiie.com/blogs/realtime-economic-issues-watch/italian-budget-case-contractionary-fiscal-expa>

43. Boitani A., Perdichizzi S. Public expenditure multipliers in recessions: Evidence from the Eurozone. *Working Paper*. 2018. №68. URL: <https://dipartimenti.unicatt.it/economia-finanza-def068.pdf>.

44. Butkus M., Cibulskiene D., Garsviene L., Seputiene J. Empirical evidence on factors conditioning the turning point of the public debt–growth relationship. *Economies*. 2021. № 9(4), 191. URL: <https://doi.org/10.3390/economies9040191>

45. Cassou S. P., Shadmani H. Do US Government Tax Revenues and Expenditures Respond to Debt Levels and Economic Conditions Asymmetrically over the Business Cycle? *Applied Economics and Finance*. 2018. №5(3) URL: <https://doi.org/10.11114/aef.v5i3.3004>

46. Cecchetti S. G., Mohanty M. S., Zampolli F. The real effects of debt. BIS

Working Papers. 2011. №. 352. URL: [https:// www.bis.org/publ/othp16.pdf](https://www.bis.org/publ/othp16.pdf).

47. Chudik A., Mohaddes K., Pesaran M. H., Raissi, M. Rising public debt to GDP can harm economic growth. *Economic Letter*. 2018. №13(3). P. 1-4.

48. Ewaida H. Y. The impact of sovereign debt on growth: An empirical study on GIIPS versus JUUSD countries. *European Research Studies Journal*. 2017. XX(2A). P. 607-633.

49. Fannoun Z., Hassouneh I. The causal relationship between exports, imports and economic growth in Palestine. *Journal of Reviews on Global Economics*. 2019. №8. P. 258-268. URL: [https:// doi.org/10.6000/1929-7092.2019.08.22](https://doi.org/10.6000/1929-7092.2019.08.22)

50. Global Debt Report 2024. Bond Markets in a High-Debt Environment / OECD. URL: https://www.oecd.org/en/publications/2024/03/global-debt-report-2024_84b4c408/full-report/component-7.html#Bje23_50c8aca875

51. Hansen G. D., İmrohoroglu S. Fiscal reform and government debt in Japan: A neoclassical perspective. *Review of economic dynamics*. 2016. №21. P. 201-224. URL: [https://doi.org/10.1016/j. red.2015.04.001](https://doi.org/10.1016/j.red.2015.04.001)

52. Hoti A., Shkurti A., Rehman S. Impact of External Debt on Economic Growth in Western Balkan Countries. *Academic Journal of Interdisciplinary Studies*. 2022. № 11(2). P. 192-192. URL: <https://doi.org/10.36941/ajis-2022-0045>

53. Keynes J. M. The General Theory of Employment, Interest and Money. Macmillan Cambridge University Press, 1936. URL: <https://www.marxists.org/reference/subject/economics/keynes/general-theory/index.htm>

54. Krysovaty A., Lutsyk A., Synyutka N. Influence of Time Lags on the Efficiency of Fiscal Policy in Ukraine. 2019 9th International Conference on Advanced Computer Information Technologies (ACIT) (5-7 June 2019, Ceske Budejovice, Czech Republic), P.380-383. DOI: 10.1109/ACITT.2019.8780059 URL: <https://ieeexplore.ieee.org/document/8780059/>

55. Leão P. Is a very high public debt a problem? *Levy Economics Institute of Bard College Working Paper*. 2015. № 843.

56. Mironikovaitė I., Garšvienė L., Matuzevičiūtė K., Ruplienė D. Threshold

effects of public debt on the tax burden: evidence from eu member states. *Intellectual economics*. 2023. № 17(2), P. 292–307.

57. OECD Economic Outlook, Volume 2023 Issue 2, OECD Publishing, Paris. URL: <https://doi.org/10.1787/7a5f73ce-en>.

58. Ogawa T., Ono Y. Public debt places no burden on future generations under demand shortage. *ISER Discussion Paper*. 2010. № 791. URL: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1680693>.

59. Ostry M. J. D., Ghosh M. A. R., Espinoza M. R. A. When should public debt be reduced? 2015. International Monetary Fund. URL: <https://www.elibrary.imf.org/view/journals/006/2015/010/article-A001-en.xml>.

60. Otaki M. Public debt as a burden on the future generation: A Keynesian approach. *Theoretical Economics Letters*. 2015. №5(05), 651. URL: <https://doi.org/10.4236/tel.2015.55076>

61. Pouzo D., Presno I. Optimal taxation with endogenous default under incomplete markets. *American Economic Journal: Macroeconomics*. 2022. № 14(3). P. 1-41. URL: <https://doi.org/10.1257/mac.20160101>

62. Puonti P. Public Debt and Economic Growth from the Perspective of Private Investment. 2022. № 130. The Research Institute of the Finnish Economy. URL: <https://www.etla.fi/wp-content/uploads/ETLA-Raportit-Reports-130.pdf>

63. Reinhart C. M., Rogoff K.S. Debt and growth revisited. *MPRA Paper*. 2010. №24376. URL: <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/id/eprint/24376>.

64. Reinhart C. M., Rogoff K.S. Growth in a time of debt. *American Economic Review*. 2010. № 100(2). P. 573-578. URL: <https://doi.org/10.1257/aer.100.2.573>

65. Robbins M. D., Simonsen B. Do debt levels influence state borrowing costs? *Public Administration Review*. 2012. 72(4). P. 498-505. URL: <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2011.02548.x>

**Міністерство освіти і науки України
Західноукраїнський національний університет
Факультет фінансів та обліку
Кафедра Фінансів ім. С.І. Юрія**

ОРДИНАТ Юрій Русланович

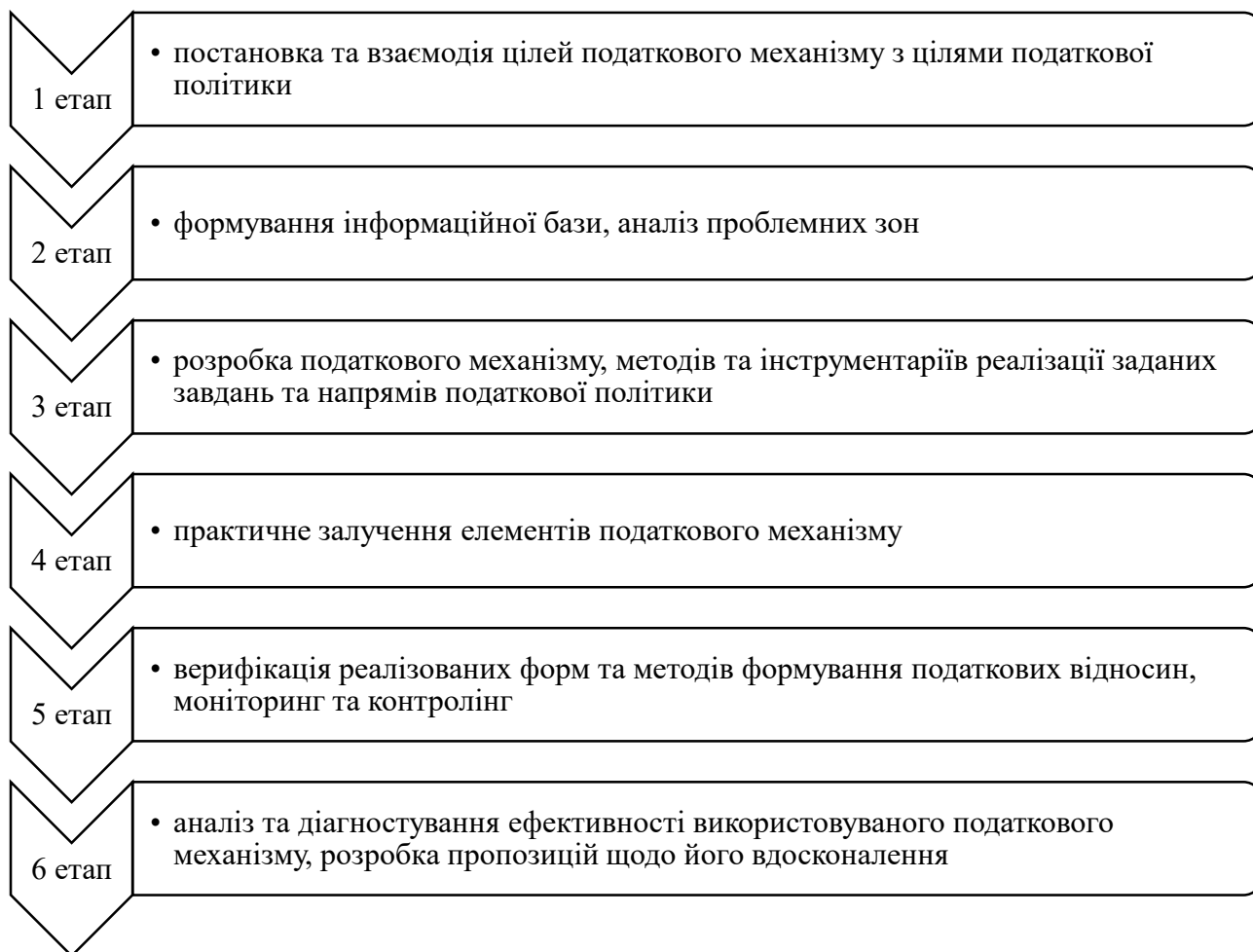
ПОДАТКОВО-БОРГОВІ СТРАТЕГІЇ ФІСКАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ

Спеціальність: 072 фінанси, банківська справа,
страхування та фондовий ринок
Освітньо-професійна програма: фінансове адміністрування

Частина 2

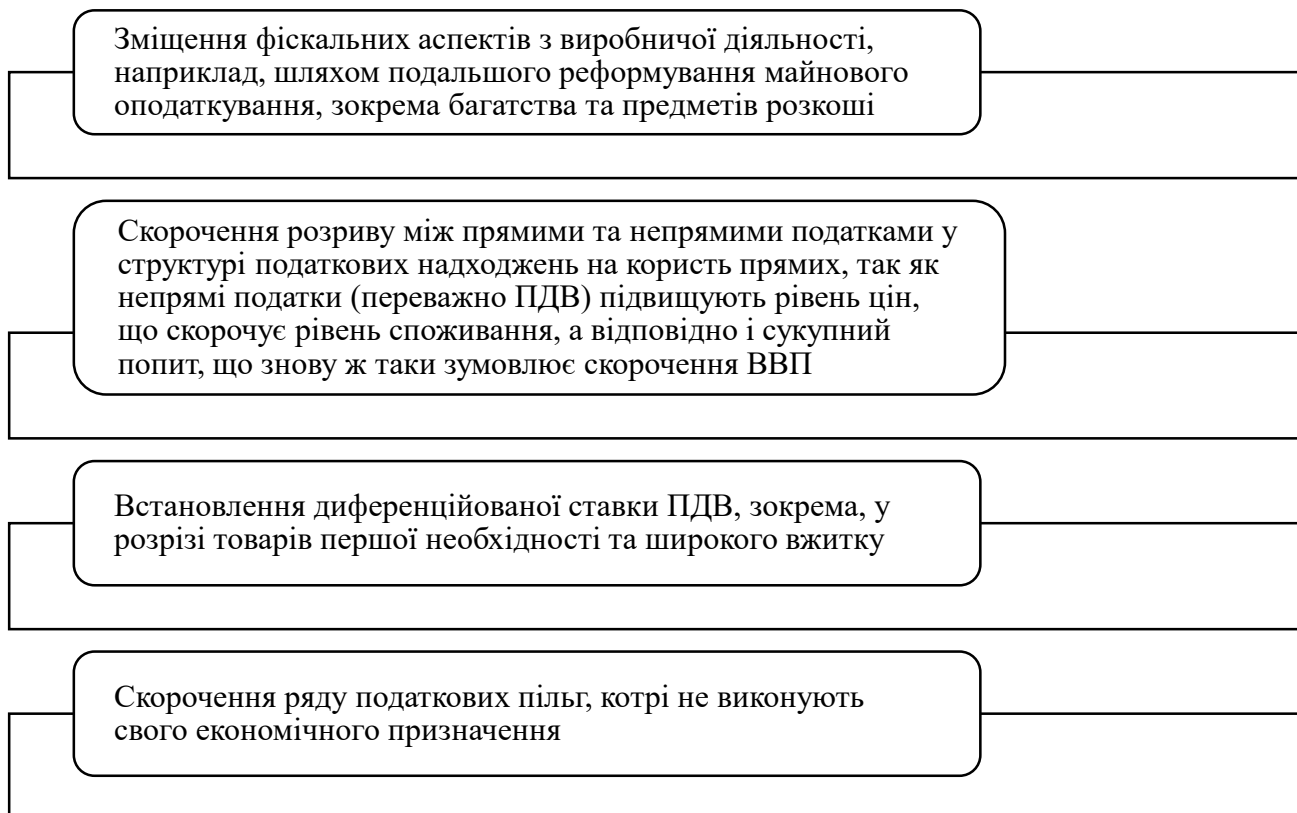
ДОДАТКИ

Додаток А

**Алгоритм функціонування податкового механізму для ефективного
здійснення податкової політики в Україні**

Джерело: складено автором.

Додаток Б

Напрями вдосконалення податкової політики України в сучасних умовах

Джерело: складено автором.