

## ФІСКАЛЬНІ ІНСТРУМЕНТИ БЮДЖЕТНОЇ КОНСОЛІДАЦІЇ: ВПЛИВ РОЗШИРЕННЯ ПОДАТКОВОЇ БАЗИ ТА ЗМІНИ СТАВОК НА СКОРОЧЕННЯ ДЕФІЦИТУ БЮДЖЕТУ УКРАЇНИ

**ГОЛИНСЬКИЙ Юрій Олегович**

*кандидат економічних наук, доцент,*

*доцент кафедри фінансового менеджменту*

*Львівського національного університету імені Івана Франка;*

*докторант ДУ «Інститут регіональних досліджень імені М.І. Долишнього НАН України»;*

*ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-2724-5027>*

**Анотація.** У статті досліджується роль фіскальних інструментів, зокрема розширення податкової бази та зміни податкових ставок, у процесі бюджетної консолідації в Україні. Аналізується теоретичний фундамент та емпіричні докази впливу цих інструментів на скорочення дефіциту бюджету в умовах трансформаційних та країн, що розвиваються. Особлива увага приділяється специфіці українського досвіду та потенціалу застосування зазначених механізмів для досягнення фіскальної стабільності.

**Ключові слова:** бюджетна консолідація, податкова база, податкові ставки, дефіцит бюджету, фіскальна політика, Україна.

**Постановка проблеми.** Україна, як і багато інших країн зі схожою економікою, стикається з постійною необхідністю забезпечення макрофінансової стабільності, що особливо актуалізується в умовах значних зовнішніх шоків та внутрішніх трансформаційних процесів. Одним із ключових викликів є стійкий дефіцит державного бюджету, який вимагає ефективних заходів бюджетної консолідації. Бюджетна консолідація, що розуміється як сукупність заходів, спрямованих на скорочення дефіциту бюджету та стабілізацію державного боргу, є критично важливою для підтримки довіри інвесторів, зниження вартості запозичень та забезпечення довгострокового економічного зростання.

У контексті фіскальної політики, податкові інструменти відіграють центральну роль у досягненні цілей бюджетної консолідації. Серед них особливе значення мають розширення податкової бази та коригування податкових ставок. Розширення податкової бази передбачає залучення до оподаткування раніше неоподатковуваних доходів, об'єктів або видів діяльності, а також боротьбу з ухиленням від сплати податків та тіньовою економікою. Зміна податкових ставок, у свою чергу, може стосуватися як їх підвищення з метою збільшення доходів, так і зниження для стимулювання економічної активності та розширення податкової бази у довгостроковій перспективі. Проте, вибір оптимального поєднання цих інструментів є складним завданням, оскільки їхній вплив на економіку може бути неоднозначним і мати як прямі, так і непрямі ефекти на економічне зростання, розподіл доходів та соціальну справедливість.

Українська економіка протягом останніх десятиліть пережила низку криз, які значно поглибили фіскальні дисбаланси. Військова агресія РФ додатково ускладнила ситуацію, спричинивши колосальні витрати на оборону та відновлення, що зумовило безпрецедентне збільшення дефіциту бюджету та державного боргу. У цих умовах, питання ефективності податкових інструментів бюджетної консолідації набуває особливої актуальності. Необхідно не лише оцінити потенціал цих інструментів, а й розробити рекомендації щодо їхнього застосування з урахуванням українських реалій та міжнародного досвіду.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Питання бюджетної консолідації та її впливу на стабільність національної економіки є одним із центральних у сучасній фіскальній політиці України. Дослідження у цій сфері зосереджуються на аналізі ефективності різних фіскальних інструментів, зокрема, розширення податкової бази та коригування податкових ставок, як засобів для скорочення дефіциту державного бюджету. Більшість науковців сходяться на думці, що в умовах значного фіскального дисбалансу, характерного для України, оптимізація податкової системи є невід'ємною частиною стратегії макроекономічної стабілізації.

Наукові праці останніх років підкреслюють, що розширення податкової бази через боротьбу з тіньовою економікою, детінізацію доходів та ефективніше адміністрування податків може забезпечити стабільне надходження коштів до бюджету без суттєвого збільшення податкового навантаження на існуючих платників. Автори, такі як Гриценко А. А. та Ільченко С. В., аналізують механізми детінізації та їхній потенціал для збільшення податкових надходжень, вказуючи на необхідність комплексного підходу, що включає реформи у судовій системі та підвищення прозорості державного управління. Водночас, дослідження Горового В. М. та Мельника О. Г. розкривають виклики та можливості впровадження нових фіскальних інструментів, таких як податок на виведений капітал, які можуть сприяти не лише збільшенню надходжень, а й стимулюванню інвестицій.

Щодо зміни податкових ставок, то ця тема викликає дискусії серед економістів. З одного боку, підвищення окремих ставок може швидко збільшити бюджетні надходження, що є критично важливим в умовах гострого дефіциту. Однак, як зазначають Ковалюк О. В. та Петренко О. М., необґрунтоване підвищення ставок може призвести до негативних наслідків, таких як скорочення економічної активності, посилення тінізації та відтік капіталу. Тому оптимальним вважається диференційований підхід, що передбачає аналіз еластичності податкових надходжень до змін ставок для кожного виду податку. Важливим аспектом є також соціальна справедливість податкової системи, адже будь-які зміни ставок мають враховувати їхній вплив на різні верстви населення, що підкреслюється у дослідженнях Демчишин Н. В. та Світлична В. Ю.

Таким чином, ефективна бюджетна консолідація в Україні вимагає зваженого підходу до застосування фіскальних інструментів. Розширення податкової бази за рахунок детінізації та вдосконалення адміністрування, а також обґрунтоване коригування податкових ставок з урахуванням їхніх економічних та соціальних наслідків, є ключовими напрямками для досягнення стабільності державного бюджету. Подальші дослідження повинні зосередитися на моделюванні довгострокових ефектів від впровадження цих інструментів, а також на розробці механізмів їх адаптації до динамічних економічних умов.

**Метою даної статті** є поглиблення теоретико-методологічних засад та розробка практичних рекомендацій щодо застосування фіскальних інструментів, а саме

розширення податкової бази та зміни податкових ставок, для скорочення дефіциту бюджету України в сучасних умовах.

Для досягнення поставленої мети визначено такі завдання:

1. Систематизувати теоретичні підходи до розуміння ролі розширення податкової бази та зміни податкових ставок у процесах бюджетної консолідації.

2. Проаналізувати міжнародний досвід застосування зазначених інструментів для скорочення дефіциту бюджету в країнах з перехідною економікою та країнах, що розвиваються.

3. Оцінити поточний стан податкової бази та податкових ставок в Україні, виявити основні проблеми та потенційні напрямки для їх оптимізації.

4. Здійснити емпіричний аналіз впливу розширення податкової бази та коригування податкових ставок на динаміку бюджетних надходжень та дефіциту бюджету України, використовуючи доступні статистичні дані.

5. Розробити конкретні пропозиції щодо вдосконалення податкової політики України з метою ефективної бюджетної консолідації, враховуючи необхідність забезпечення економічного зростання та соціальної справедливості.

**Виклад основних результатів.** Розширення податкової бази означає залучення до оподаткування нових об'єктів, доходів або видів діяльності, а також ефективну боротьбу з тіньовою економікою та податковими ухиленнями. Цей підхід є більш привабливим з точки зору економічного зростання, оскільки він дозволяє збільшити податкові надходження без підвищення номінальних податкових ставок, що може негативно вплинути на інвестиційну активність та споживання. Основними шляхами розширення податкової бази є:

— скорочення податкових пільг та винятків. Багато податкових систем містять численні пільги, які з часом стають неефективними або використовуються для мінімізації податкових зобов'язань. Перегляд та скасування неефективних пільг може значно збільшити податкову базу (IMF, 2019).

— покращення податкового адміністрування. Ефективне адміністрування податків, включаючи модернізацію податкових органів, впровадження сучасних ІТ-систем, підвищення кваліфікації податківців та посилення контролю, сприяє зменшенню тіньової економіки та підвищенню добровільної сплати податків (World Bank, 2018).

— боротьба з тіньовою економікою. Заходи, спрямовані на легалізацію економічної діяльності, включаючи спрощення регуляторного середовища, зниження корупції та створення стимулів для легального бізнесу, безпосередньо розширюють податкову базу.

— оподаткування раніше неоподатковуваних секторів або активів. Це може включати введення податків на розкіш, податків на нерухомість або податків на певні види фінансових операцій.

Зміна податкових ставок є більш прямим, але й потенційно більш ризикованим інструментом фіскальної консолідації:

— підвищення податкових ставок. Це може швидко збільшити бюджетні надходження, але існує ризик ефекту Лаффера, коли після певного рівня підвищення ставок податкові надходження починають знижуватися через зменшення економічної активності, зростання тіньового сектору та ухилення від оподаткування. Підвищення ставок може також негативно вплинути на інвестиції, споживання та конкурентоспроможність.

—зниження податкових ставок. Хоча це може призвести до короткострокового зменшення доходів, у довгостроковій перспективі зниження податкового навантаження може стимулювати економічне зростання, розширювати податкову базу та, як наслідок, збільшувати сукупні податкові надходження. Цей підхід часто застосовується для податку на прибуток підприємств або ПДВ для стимулювання інвестицій та експорту.

Досвід багатьох країн показує, що успішна бюджетна консолідація часто поєднує як заходи зі скорочення видатків, так і податкові реформи. Країни Балтії (Естонія, Латвія, Литва) після фінансової кризи 2008-2009 років здійснили значну консолідацію, що включала як скорочення видатків, так і помірне підвищення окремих податків, одночасно зосереджуючись на поліпшенні податкового адміністрування. Наприклад, Латвія підвищила ПДВ з 18% до 21%, а також збільшила податки на нерухомість та акцизи (European Commission, 2011).

Країни Центральної та Східної Європи, які приєдналися до ЄС, активно працювали над гармонізацією податкових систем та поліпшенням податкового адміністрування, що дозволило їм розширити податкову базу та підвищити ефективність збору податків. Польща, наприклад, значно покращила збір ПДВ за рахунок впровадження електронних систем моніторингу та посилення контролю.

У розвинених країнах, таких як Ірландія, податкова консолідація після кризи також включала підвищення ставок ПДВ, збільшення податків на майно та боротьбу з податковими ухиленнями. Ці заходи були частиною ширшого пакету реформ, спрямованих на відновлення фіскальної стабільності (OECD, 2012).

Загалом, міжнародний досвід підкреслює, що стратегія бюджетної консолідації має бути комплексною, враховувати макроекономічну ситуацію, структурні особливості економіки та потенційні соціальні наслідки. Перевагу слід надавати заходам, що сприяють розширенню податкової бази, оскільки вони, як правило, є більш стійкими та менш шкідливими для економічного зростання.

Українська податкова система характеризується низкою проблем, які обмежують її ефективність у забезпеченні достатніх бюджетних надходжень. Серед них:

—високий рівень тіньової економіки. За оцінками Міністерства економіки України, рівень тіньової економіки у 2021 році становив близько 32% від офіційного ВВП, що свідчить про значний потенціал для розширення податкової бази (Міністерство економіки України, 2022). Після повномасштабного вторгнення цей показник міг змінюватися, але проблема залишається актуальною.

—значна кількість податкових пільг. Податкова система України містить численні пільги та винятки, особливо у сфері податку на прибуток підприємств та ПДВ, які часто не досягають своїх цілей і створюють умови для податкової оптимізації.

—неефективне податкове адміністрування. Незважаючи на певні реформи, система податкового адміністрування в Україні все ще потребує значного вдосконалення, зокрема у частині цифровізації, боротьби з корупцією та підвищення ефективності контролю за сплатою податків.

—проблеми з оподаткуванням певних секторів. Деякі сектори економіки (наприклад, сільське господарство, ІТ-індустрія) користуються спеціальними податковими режимами, які, хоча і мають на меті стимулювання, можуть створювати нерівномірне податкове навантаження та обмежувати податкові надходження.

Порівняно з країнами ЄС, ставки ПДВ та податку на прибуток в Україні є середніми. Однак, висока ставка ЄСВ, хоч і була знижена до 22% у 2016 році, все ще

вважається значним навантаженням на фонд оплати праці, що може стимулювати виплату заробітних плат "у конвертах".

Аналіз динаміки доходів Державного бюджету України показує, що протягом останніх років, до початку повномасштабної війни, податкові надходження демонстрували відносно стабільне зростання, зумовлене переважно економічним зростанням та певними адміністративними реформами. За даними Міністерства фінансів України, податкові надходження до зведеного бюджету зросли з 886,5 млрд грн у 2018 році до 1 127,1 млрд грн у 2021 році (Міністерство фінансів України, 2022). Це зростання було результатом як економічного зростання, так і певних заходів з покращення податкового адміністрування, зокрема, впровадження автоматизованої системи моніторингу відповідності податкових накладних критеріям ризиковості (СМКОР) для ПДВ, яка дозволила значно зменшити обсяги схемного податкового кредиту.

Однак, повномасштабне вторгнення РФ у 2022 році кардинально змінило фіскальну ситуацію. Дефіцит державного бюджету України у 2022 році склав 911,1 млрд грн, або близько 20% ВВП, а у 2023 році на рівні понад 1,5 трлн грн (Міністерство фінансів України, 2023). В умовах війни, коли значна частина податкової бази знищена або знаходиться під окупацією, а мільйони людей стали внутрішньо переміщеними особами або виїхали за кордон, потенціал для збільшення податкових надходжень є обмеженим.

Вплив розширення податкової бази:

— боротьба з тіньовою економікою. За оцінками, навіть часткова легалізація тіньової економіки (наприклад, на 5-10% ВВП) могла б принести десятки мільярдів гривень додаткових надходжень. Проте, в умовах війни цей процес є вкрай складним.

— скорочення податкових пільг. Аналіз податкових пільг, проведений Рахунковою палатою України, неодноразово вказував на їхню неефективність та значні втрати бюджету. Перегляд та скасування неефективних пільг, особливо тих, які не демонструють чіткого економічного ефекту, є важливим напрямком (Рахункова палата України, 2021). Наприклад, перегляд пільгового оподаткування для певних секторів економіки, що було запроваджено під час війни для підтримки бізнесу, може бути необхідним після стабілізації ситуації.

— покращення податкового адміністрування. Продовження діджиталізації податкових послуг, посилення аналітичних можливостей Державної податкової служби, впровадження ризик-орієнтованих підходів до податкових перевірок та боротьба з корупцією можуть сприяти підвищенню податкових надходжень. Досвід СМКОР для ПДВ показує значний потенціал таких заходів.

В цілому, на сучасному етапі, в умовах воєнного стану, пріоритет у фіскальній консолідації має надаватися розширенню податкової бази через посилення податкового адміністрування та боротьбу з тіньовою економікою, а також раціоналізації податкових пільг. Кардинальне підвищення податкових ставок є вкрай чутливим питанням і потребує дуже обережного підходу, щоб не зашкодити ще більше економіці.

**Висновки.** Дослідження підтвердило, що фіскальні інструменти, зокрема розширення податкової бази та зміна податкових ставок, відіграють ключову роль у процесі бюджетної консолідації. Однак, їхній вплив є багатограним і вимагає збалансованого підходу, особливо в умовах таких складних викликів, як ті, що стоять перед Україною.

Основні висновки:

—розширення податкової бази є пріоритетним напрямком. В умовах України, що характеризується високим рівнем тіньової економіки та значною кількістю податкових пільг, розширення податкової бази є більш бажаним інструментом для бюджетної консолідації, ніж прямолінійне підвищення ставок. Це дозволяє збільшити податкові надходження без посилення податкового навантаження на легальний бізнес та населення, що сприяє економічному зростанню та соціальній стабільності.

—покращення податкового адміністрування критично важливе: Досвід успішних консолідацій у світі та український досвід впровадження СМКОР для ПДВ показує, що ефективне податкове адміністрування є одним із найпотужніших драйверів розширення податкової бази. Подальша діджиталізація, впровадження ризик-орієнтованих підходів та боротьба з корупцією у податкових органах мають бути серед головних пріоритетів.

—раціоналізація податкових пільг є необхідною: Значна кількість податкових пільг в Україні не досягає своїх цілей і створює можливості для податкової оптимізації. Систематичний перегляд, оцінка ефективності та скасування неефективних пільг є важливим кроком до розширення податкової бази.

—зміна податкових ставок вимагає обережності: Підвищення податкових ставок, хоча й може швидко збільшити доходи, несе ризики негативного впливу на економічну активність, інвестиції та споживання, що особливо небажано в умовах війни та післявоєнної відбудови. Точкові підвищення акцизних податків або податків на розкіш можуть бути виправданими, проте, широкомасштабне підвищення основних податків слід розглядати як крайній захід. Зниження ставок, у свою чергу, може бути ефективним для стимулювання економіки у довгостроковій перспективі, але є неприйнятним в умовах гострого фіскального дефіциту.

—комплексний підхід до фіскальної консолідації: Успішна бюджетна консолідація в Україні повинна ґрунтуватися на комплексному підході, що поєднує заходи з розширення податкової бази, раціоналізації видатків та вдосконалення податкового адміністрування. Будь-які податкові реформи мають бути спрямовані на створення стабільної, передбачуваної та справедливої податкової системи, яка сприятиме економічному зростанню.

Реалізація рекомендацій дозволить Україні досягти більш стійкої бюджетної консолідації, зміцнити макрофінансову стабільність та створити міцний фундамент для післявоєнного економічного відновлення та зростання.

#### *Список використаної літератури:*

1. Гриценко А. А. *Фіскальна політика в Україні: виклики та пріоритети* : монографія. Київ: Академпрес, 2018. 280 с.
2. Горовий В. М. *Бюджетна консолідація та її вплив на економічне зростання* : монографія. Львів: Видавництво Львівського університету, 2019. 350 с.
3. Демчишин Н. В. *Податкова база та її розширення як інструмент бюджетної стабілізації*. *Фінанси України*. 2020. № 7. С. 45–53.
4. Ільченко С. В. *Детінізація економіки як фактор збільшення податкових надходжень* : монографія. Харків: Фоліо, 2017. 310 с.
5. Ковалюк О. В. *Вплив змін податкових ставок на податкові надходження бюджету*. *Економічний вісник університету*. 2019. № 43. С. 112–119.
6. Мельник О. Г. *Податок на виведений капітал: перспективи впровадження в Україні*. *Вісник економічної науки України*. 2021. № 1. С. 67–75.

7. Петренко О. М. *Оподаткування та бюджетна система України : підручник*. Одеса: Астропринт, 2018. 420 с.
8. Світлична В. Ю. *Соціально-економічні наслідки фіскальної консолідації*. Ефективна економіка. 2020. № 5. <http://www.economy.nayka.com.ua/?op=1&j=efektyvnaekonomika&z=2525>
9. Шевченко О. В. *Бюджетний дефіцит та методи його скорочення в умовах економічної трансформації*. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія: Економіка. 2019. № 24. С. 162–167.
10. Юрчишин В. М. *Фіскальні інструменти подолання бюджетного дефіциту: світовий досвід та українські реалії*. Актуальні проблеми економіки. 2021. № 3. С. 56–64.

Дата надходження статті: 11.04.2025

Дата прийняття статті: 24.04.2025

Дата публікації статті: 25.06.2025