

**ПРОГРАМНО-ЦІЛЬОВІ ПІДХОДИ ДО ОЦІНЮВАННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ПОДАТКОВОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ**

*В. В. Романенко, аспірант, Національний університет державної податкової служби України, tvij\_kozak@ukr.net*

У статті обґрунтовано застосування програмно-цільових методів при формуванні, реалізації та оцінці податкової політики держави. Уточнено критерії ефективності податкової політики. Розглянуто взаємний вплив податкової політики з екологічною і соціальною складовими сталого розвитку держави. Сформульовані показники ефективності податкової політики на економічному, законодавчому та виконавчому рівнях, а також на рівні сталого розвитку. Досліджено динаміку та сформульовані бажані значення цих показників.

**Ключові слова:** оподаткування, сталий розвиток, податкова політика, програмно-цільові методи у податковій політиці, критерії ефективності податкової політики.

**Постановка проблеми.** Будь-яка організація, тим більше – держава, може ефективно виконувати свої функції лише за чіткого визначення завдань, що, у свою чергу, вимагає опанування методів установа та реалізації цілей. Управління за завданнями (цільове управління) – це метод управлінської діяльності, який ґрунтується на виокремленні важливих бажаних результатів діяльності та зосередженні основних зусиль керованої організації на їх виконання. Мета має виступати як головний елемент державного управління, оскільки складні системи соціального типу, до яких належить держава, є цілеспрямованими системами. Крім того, особлива увага до цілей на сучасному етапі зумовлюється ускладненням об'єктів управління (економічної та податкової систем, зокрема – економічних відносин, нових способів господарювання, форм власності тощо). Цільовим підходом називається система методів, які забезпечують постійну орієнтацію управлінської діяльності, планово-управлінських рішень і процес виконання цих рішень на кінцеві результати з урахуванням соціально-економічних характеристик, які постійно змінюються, внаслідок розвитку системи потреб, кількісних та якісних змін у потенціалі системи, стосовно якої цей підхід застосовується. Цільовий підхід потребує чіткого визначення довгострокових цілей розвитку, шляхів їх досягнення, змін усіх елементів керованої системи, які необхідні для забезпечення ефективних результатів, з певним необхідним рівнем уваги до цілей проміжних. Цільовий підхід також

вимагає ретельного формування складної ієрархії цілей, визначення головної мети, а також цілей, які є способами її досягнення. Програмно-цільовими є методи планування, алгоритмізації (програмування) та ефективної організації процесу розв'язання проблем і досягнення цілі (цілей). Найбільший ефект вони забезпечують у рамках стратегічного планування – за наявності комплексних, взаємопов'язаних цілей і процесів при жорстких ресурсних обмеженнях. Забезпечення видатків Державного бюджету України є комплексною ціллю, у якій пов'язані процеси: формування бази оподаткування – зміцнення економічної та правоохоронної систем держави; збору коштів – адміністрування податкових, митних та інших платежів; розподіл коштів; нормативно-правове, організаційно-технічне і кадрове забезпечення усіх перерахованих вище процесів.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Науковій проблематиці оцінювання податкової політики України присвячені праці ряду вітчизняних дослідників. Так професор Б. Карпінський у своїй праці [1] розглянув економетричні та аналітичні методи оцінювання політики на основі фіскального інструментарію, дійшовши висновку, що першочерговим критерієм оцінки податкової політики є забезпечення сплати податків усіма в законодавчо встановленому обсязі. Також цей науковець зауважив, що середня заробітна плата є величиною, з якої необхідно виходити на мінімальний податковий рівень, виходячи із наявного споживчо-цінового тиску на населення. Невиріше-

ною науковою проблемою в зазначеній праці є відсутність системи показників, за якими має здійснюватись оцінювання державної податкової політики. Б. Карпінський обмежує оцінку податкової політики лише показником виконання платниками своїх податкових зобов'язань.

С. Давидков у своїй праці [2] запропонував оцінювання ефективності податкової політики через її вплив на соціально-економічний розвиток країни. Також цим науковцем запропоновано для визначення спроможності податкової політики виконувати покладені на неї завдання використовувати систему показників, яка дає змогу визначити фіскальну ефективність податкової політики, її вплив на соціально-економічний розвиток країни, а також ефективність використання податків та зборів. С. Давидков розглядає оцінювання ефективності податкової політики як сукупність трьох складових: соціальної, економічної, екологічної, зазначаючи, що ефективність податкової політики виявляється в здатності системи оподаткування забезпечити достатній рівень надходжень податків та зборів до бюджету країни для здійснення державою своїх функцій, при цьому залишаючи достатньо коштів для фінансування потреб населення, розвитку суб'єктів господарювання за умов мінімізації шкідливого впливу на навколишнє природне середовище. Комплексна система показників оцінювання ефективності податкової політики включає три блоки:

1) соціальна сфера (населення, зайнятість населення, доходи населення, освіта, культура тощо);

2) економічна сфера (промисловість, сільське господарство, будівництво, транспорт і зв'язок, торгівля та платні послуги, споживчі ціни й тарифи, зовнішньоторговельні послуги, інвестиції, матеріальні ресурси тощо);

3) природно-ресурсний потенціал (природні ресурси та охорона навколишнього середовища) [2, с. 81]. Підхід цього науковця відповідає оцінюванню податкової політики в розрізі показників сталого розвитку. Невирішеним питанням у праці [2] є розробка конкретних числових індикаторів

оцінки ефективності податкової політики.

Також даної наукової проблематики торкнулась у своїй праці [3] дослідниця О. Гордєєва. Вона стверджує, що податкова політика держави має бути оцінена за двома групами показників. Перша група – це набір показників, що впливають на прийняття інвестиційного рішення потенційним інвестором. Другу групу складають універсальні показники, що характеризують структуру і динаміку діючої податкової системи. Завданням, яке не є вирішеним у її статті [3] є опис показників другої групи.

**Формулювання мети статті.** Мета статті полягає у формулюванні системи показників оцінювання ефективності податкової політики держави, а також визначенні їх допустимих і бажаних значень.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Одним із перших практичних кроків впровадження програмно-цільових методів, на думку М. Сунгуровського, стала розробка на рубежі 60–70-х рр. ХХ ст. у Міністерстві оборони США системи програмування, планування та бюджетування. В СРСР, на думку цього дослідника, своєрідне розуміння ролі держави призвело до перекрученого використання засад державного планування, набуття ним тотального характеру та, в результаті, до диспропорцій в народному господарстві, зниження ефективності контролю над використанням ресурсів. Проте, на початку 1970-х років у ряді наукових і освітніх установ (у тому числі в Україні) зародилися кілька шкіл теорії державного управління на засадах програмно-цільових методів, що зосереджувалися спочатку на вузьких (наукові дослідження, ядерна енергетика, певні аспекти регіонального розвитку), а потім дедалі ширших і комплексних сферах державного управління. Після розвалу СРСР успадкована система державного планування в Україні була знищена, оскільки механізми контролю всередині неї заважали процесам первинного накопичення капіталу, а точніше – безконтрольному розподілу державної власності. Основу «нової» системи державного управління тривалий час складали річні програми урядів, що зводилися до складання державного бюджету. Ця дещо видозмінена практика зберігається й зараз. Сьогодні, зазначає М. Сунгуровський, коли

процес накопичення капіталу наближається до завершення, виникає потреба в захисті надбань та їх прибутковому використанні на засадах певних правил гри. Саме цим пояснюється виникнення попиту на сильну державу, стратегічне державне планування та, відповідно, зацікавленість у застосуванні програмно-цільових методів [4].

Бюджетне планування є складовою ресурсного менеджменту держави, який, у свою чергу є складником стратегічного менеджменту. Враховуючи проголошений, зокрема у Законі України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» [5], курс європейської інтеграції, наша держава є зацікавленою у широкому впровадженні на всіх рівнях ефективного стратегічного менеджменту, що актуалізує застосування програмно-цільових підходів у податковій політиці, як одному з основних складників бюджетної політики. У впровадженні програмно-цільових методів у сфері оподаткування необхідно виходити з функціональних і часових характеристик стратегічного планування, а також із реалій теперішньої системи державного управління в оподаткуванні.

Згідно статті 42 Конституції України, кожен має право на підприємницьку діяльність, не заборонену законом [6]. Серед загальних принципів господарювання, закріплених у статті 6 Господарського кодексу України, є: свобода підприємницької діяльності у межах, визначених законом; обмеження державного регулювання економічних процесів у зв'язку з необхідністю забезпечення соціальної спрямованості економіки, добросовісної конкуренції у підприємстві, екологічного захисту населення, захисту прав споживачів та безпеки суспільства і держави, а також заборона незаконного втручання органів державної влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб у господарські відносини [7]. Обсяги своєї діяльності має право визначати виключно сам підприємець, тобто обсяги податкової бази, а отже і податків до сплати напряму державою не визначаються. Поряд із тим існують відносно сталі фінансові потреби держави, зумовлені необхідністю забезпечення реалізації її функцій працівниками бюджетної сфери. Так, загальні видатки Державного бюджету України у 2014 ро-

ці становили 384 597 377 300 грн [8]. Очевидною є потреба у забезпеченні бюджетних видатків, які щороку зростають. Така ситуація зумовлює необхідність застосування програмно-цільових підходів у податковій політиці держави.

У статті 4 основного законодавчого акта з питань оподаткування – Податкового кодексу України – серед засад податкової політики закріплено лише один принцип, який відповідає програмно-цільовому підходові – принцип фіскальної достатності, який означає встановлення податків та зборів з урахуванням необхідності досягнення збалансованості витрат бюджету з його надходженнями [9]. Згадуючи про програмно-цільові підходи оцінювання ефективності податкової політики держави, слід визначити на яких рівнях ця ефективність має оцінюватися. На нашу думку, слід виділити чотири рівні податкової політики держави:

- рівень сталого розвитку (поєднання природоохоронної, соціально-інституціональної та економічної політики);

- законодавчий (нормативно-правове забезпечення процесів господарювання та оподаткування);

- економічний (податкове регулювання та стимулювання економічної діяльності);

- виконавчий (фіскальний).

На виконавчому – рівні центрального органу виконавчої влади, уповноваженого реалізувати податкову політику – Державної фіскальної служби України (далі – ДФС України), – податкова політика держави має оцінюватися за такими загальними критеріями ефективності:

- *загальний обсяг податкових надходжень*;

- *величина «податкового розриву»* – різниці між загальною сумою податкових надходжень, які мають бути зібрані, відповідно до чинного законодавства, і реально зібраною сумою податкових надходжень;

- *економічна ефективність роботи податкової служби* – відношення витрат на утримання податкових органів до загального обсягу податкових надходжень;

- *кількість зареєстрованих порушень законодавства суб'єктами господарювання (незаконна мінімізація оподаткування)*;

– кількість зареєстрованих порушень законодавства співробітниками податкових органів (діяння корупційного характеру).

Додаткові критерії ефективності державної податкової політики на виконавчому рівні слід визначити, аналізуючи основні завдання центрального органу виконавчої влади, уповноваженого реалізувати податкову політику, закріплені у Положенні про ДФС України [10]:

1) реалізація державної податкової та митної політики;

2) реалізація державної політики з адміністрування єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування (далі – єдиний внесок);

3) реалізація державної політики у сфері контролю за виробництвом та обігом спирту, алкогольних напоїв і тютюнових виробів;

4) реалізація державної політики у сфері контролю за своєчасністю здійснення розрахунків в іноземній валюті в установленій законом строк, дотриманням порядку проведення готівкових розрахунків за товари (послуги), а також за наявністю ліцензій на провадження видів господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню відповідно до закону, торгових патентів;

5) здійснення контролю за надходженням до бюджетів та державних цільових фондів податків і зборів, митних та інших платежів;

6) реалізація державної політики у сфері боротьби з правопорушеннями під час застосування податкового та митного законодавства, а також законодавства з питань сплати єдиного внеску;

7) внесення на розгляд Міністра фінансів пропозицій щодо забезпечення формування державної податкової політики; державної політики у сфері державної митної справи; державної політики у сфері боротьби з правопорушеннями під час застосування податкового, митного законодавства, здійснення контролю за надходженням до бюджетів та державних цільових фондів податків і зборів, митних та інших платежів; державної політики у сфері контролю за виробництвом та обігом спирту, алкогольних напоїв і тютюнових виробів; державної політики з адміністрування єдиного внеску, а

також боротьби з правопорушеннями під час застосування законодавства з питань сплати єдиного внеску; державної політики у сфері контролю за своєчасністю здійснення розрахунків в іноземній валюті в установленій законом строк, дотриманням порядку проведення готівкових розрахунків за товари (послуги), а також за наявністю ліцензій на провадження видів господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню відповідно до закону, торгових патентів.

Виходячи з зазначених вище завдань ДФС України, до критеріїв ефективності на виконавчому рівні слід додати:

– *обсяг виробництва* та продажів в Україні спирту, алкогольних напоїв і тютюнових виробів;

– *кількість зареєстрованих правопорушень* щодо:

– своєчасності здійснення розрахунків в іноземній валюті в установленій законом строк;

– дотримання порядку проведення готівкових розрахунків за товари (послуги);

– наявності ліцензій на провадження видів господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню відповідно до закону, торгових патентів;

– *кількість внесених на розгляд Міністра фінансів пропозицій* щодо забезпечення формування державної податкової та іншої, зазначеної у пункті 7 Положення [10] політики.

На економічному рівні мова йде про поєднання економічної (створення достатньої податкової бази) та податкової (збір усіх належних за законом податків) політики. Критеріями ефективності тут є:

– *обсяг бази оподаткування* (ВВП, майно, оподатковувані операції);

– *загальний обсяг зібраних податкових коштів* (податкові надходження).

На законодавчому рівні якість нормативно-правового забезпечення як економічної, так і податкової політики може оцінюватися за методологією, аналогічною методології визначення якості інституціонального забезпечення податкової політики фахівцями Світового Банку [11]. Показниками, за якими оцінюється цей рівень, є:

– *загальна кількість податкових платежів*, яку за рік має здійснити законослух-

няний середньостатистичний суб'єкт господарювання згідно розрахунків за методологією Світового Банку;

*–обсяг часу, необхідний для підготовки і подання звітності і сплати податків законотворчим суб'єктом господарювання.*

Доцільним є застосування методології Світового Банку, але актуальною є розробка власної методології визначення цього показника, з можливою його диференціацією за обсягами господарської діяльності.

Зауважимо, що, крім зазначених вище законодавчого, політико-економічного та виконавчого, має бути ще один, вищий, рівень оцінки податкової політики держави – рівень сталого (або стійкого) розвитку суспільства. Науковій розробці проблематики соціально та екологічно збалансованого господарювання людини присвячені праці організатора та першого Президента Української Академії наук В. Вернадського. Але саме поняття сталого розвитку еволюціонувало з поняття «екорозвиток» і вперше прозвучало у звіті «Наше спільне майбутнє», підготовленому для ООН прем'єр-міністром Норвегії Г. Брундланд і опублікованому в 1987 р.). Термін «сталий розвиток» можна визначити як модель функціонування суспільства в екосистемі з обмеженими параметрами, що забезпечує збалансовану динамічну рівновагу між компонентами інтегрованої екосистеми протягом необмежено тривалого проміжку часу. Приводячи це визначення до виміру державної економічної політики, можна стверджувати, що сталий розвиток – це такий спосіб господарювання людини, у якому гармонійно поєднуються економічна, соціальна та екологічна складові. Проблема сталого розвитку присвячені праці багатьох видатних українських учених, серед яких М. Згуровський, В. Мунтіян, В. Трегобчук, та інші. Парадигма економічної науки третього тисячоліття як система «визнаних усіма наукових досягнень, які упродовж певного часу дають науковому товариству модель постановки задач і їх вирішень» [12, с.3], має бути спроможна не лише відповідати на поточні виклики, задовольняючи нагальні потреби суспільства, але при цьому лише поглиблюючи стратегічні проблеми (природно-ресурсного та соціального характеру). Нова парадигма еко-

номічної науки, принципи якої стануть основою світової господарської системи, має теоретично та методологічно забезпечити стійкий розвиток суспільства і збереження природи протягом необмежено тривалого періоду часу. За такого способу господарювання пріоритетами в економічній діяльності є використання поновлюваних ресурсів, енергозбереження, соціальна спрямованість економічної діяльності, справедливий розподіл благ та мінімальне навантаження на довкілля. Закономірним наслідком господарювання, згідно принципів сталого розвитку, є можливість збереження та примноження наявних ресурсів для наступних поколінь. Недостатня увага як науковців, так і політиків до даної проблематики призводить до значного загострення протягом останнього століття економічних, соціальних та екологічних проблем. Це змушує людство докорінно переглянути основні підходи до ведення господарської діяльності. При збереженні існуючих обсягів видобування невідновлюваних енергоресурсів їх запаси будуть вичерпані уже протягом найближчих десятиліть, що означає найглибшу енергетичну кризу за всю доступну для огляду історію людства. Екстенсивне розширення сільськогосподарських угідь, неконтрольоване знищення лісів та бездумне хижацьке використання світового океану призвели до зникнення тисяч біологічних видів, а при збереженні існуючих темпів такого «освоєння» земель та вод, можуть призвести до необоротних біосферних змін з важкопрогнозованими катастрофічними наслідками. Інший високий ризик криється у соціальних проблемах: збільшення масштабів та гостроти соціальних конфліктів, які набувають характеру цивілізаційних, разом з винайденням зброї масового знищення ставлять цивілізований світ перед вибором: зниження соціальної напруги, побудова (не на словах, а на ділі) справедливого суспільства, основою якого є стабільна і безпечна глобальна економіка – або самознищення людської цивілізації. Керівник авторського колективу українських вчених, праця якого [13] щодо впровадження концепції сталого розвитку є найбільш показовою серед сучасних українських наукових досліджень, професор М. Згуровський зазначає: «Глобальні виклики,

що стоять перед людством на межі XXI століття, ставлять впритул питання про можливість існування та шляхи розвитку людства в майбутньому. Тому вчення В. Вернадського про ноосферу виявилось необхідною платформою для напрацювання триєдиної концепції сталого еколого-соціально-економічного розвитку. Узагальнення цієї концепції були зроблені у рамках всесвітніх зустрічей на вищому рівні за участі понад 180 країн світу, багатьох міжнародних організацій та провідних учених, 1992 року в Ріо-де-Жанейро та 2002 року в Йоганнесбурзі. У Ріо-де-Жанейро у червні 2012 року відбувся саміт РІО+20 з порядком денним, до якого входила тема «Зеленої енергетики» в контексті сталого розвитку, тема викорінення «бідноти», тема розвитку інституціональної бази для сталого розвитку. Ця тематика висвітлює найбільш актуальні проблеми, пов'язані з необхідністю урахування впливу різноманітних економічних, соціальних та екологічних факторів на розвиток людства як в глобальному, так і в регіональному контекстах» [13, с.6]. Отже в Україні, як у державі, що має посідати провідне місце у світових економічній та культурній системах, методологія сталого розвитку має бути провідною як у державній політиці загалом, так і в економічній і податковій зокрема. За такої методології життя суспільства пріоритетами в економічній діяльності є використання поновлюваних ресурсів, енергозбереження, соціальна спрямованість економічної діяльності, справедливий розподіл благ та мінімальне навантаження на довкілля. Незважаючи на очевидну важливість і невідкладність системної трансформації світової економіки згідно принципів сталого розвитку, в силу інертності об'єкта трансформації, а також комплексу суб'єктивних факторів, проблема теоретико-методологічного, нормативно-правового та організаційно-технічного забезпечення такої трансформації як у межах України, так і у глобальних масштабах, залишається актуальною.

Сталий розвиток розглядається як сума двох компонент: якості життя людей та безпеки життя людей. Компонента якості розраховується за екологічною (екологічне здоров'я населення та життєздатність екосистем), соціально-інституціональною (люд-

ський розвиток та якість життя) та економічною (глобальна конкурентоспроможність та економічна свобода) складовими. Компонента безпеки життя людей розраховується з урахуванням таких складових: енергетична безпека; біологічний баланс; нерівність (індекс Джині); сприйняття корупції; доступ до води; загроза глобального потепління; дитяча смертність; глобальні хвороби; державна нестабільність; вразливість до природних катастроф [13, с. 14–16].

У цьому контексті слід уточнити цілі податкової політики, адже податкові важелі є важливим чинником розвитку суспільства. Такий інструмент як екологічні, акцизні та паливні податки є фактором прямого впливу на збереження довкілля, акцизними податками також можна зменшити споживання і виробництво соціально шкідливої продукції – тютюнових виробів та алкогольних напоїв. З метою збереження довкілля важливим є застосування податків на екологічно шкідливі товари. В Україні слід обкладати акцизом операції з виробництва та продажів тари та пакувальних матеріалів, не здатних до швидкого (протягом двох-трьох років) біологічного розпаду. Доцільним є введення екологічних податків та утилізаційних зборів для ряду екологічно шкідливих товарів народного споживання (транспортні засоби, автомобільні та інші шини, фосфатовмісні та інші шкідливі для довкілля миючі засоби, елементи живлення (батареї), які містять важкі метали). Аналогічним чином для збереження суспільної моралі доцільним є застосування високих акцизних податків на виробництво і розповсюдження ряду інформаційних продуктів: реклами соціально та екологічно шкідливих товарів і послуг; телевізійної, цифрової та друкованої продукції іноземними мовами як такої, що пригнічує розвиток аналогічної україномовної продукції; телевізійних та цифрових передач і фільмів психологічно деструктивного характеру – бойовиків та фільмів жахів.

Потужним інструментом економічного регулювання є податкові пільги, які мають бути застосовані до господарської діяльності з: виробництва електричної енергії з поновлюваних джерел (вітро-, гідро- та сонячна енергетика); виробництва та розповсюдження біопалива (біодизель, біогаз тощо);

виробництва та розповсюдження тари та пакувальних матеріалів, здатних до швидкого (протягом двох-трьох років) біологічного розпаду. Також доцільним є застосування податкових пільг до суб'єктів господарської діяльності, які пропонують заняття спортом – школи бойових мистецтв (зокрема, українських національних бойових мистецтв), туристичні, спортивні клуби, фітнес-клуби та клуби спортивних інтелектуальних ігор (шахи, шашки, го, бридж, сянци). У контексті тривалої інформаційної агресії Російської Федерації проти України, доцільним є застосування податкових пільг в Україні до суб'єктів підприємництва, які займаються створенням і розповсюдженням книг, журналів та іншої друкованої продукції українською мовою.

На рівні сталого розвитку доцільно використовувати ряд показників запропонованих групою українських учених під керівництвом М. Згуровського і зазначених, зокрема, у праці [13]. Сталий розвиток розглядається як сума двох компонент: якості життя людей та безпеки життя людей. За компонентом якості життя людей виділяється структура екологічної, соціальної та економічної складових. В екологічній складовій розраховується два показники: екологічне здоров'я населення та життєздатність екосистем; у соціально-інституційній – людський розвиток і якість життя; в економічній складовій компоненти якості життя людей розраховується два основні показники – глобальна конкурентоспроможність та економічна свобода.

Отже, показниками, за якими податкова політика оцінюється на рівні сталого розвитку, є:

– інтегрований показник якості життя та окремі його складники:

екологічне здоров'я населення; життєздатність екосистем; людський розвиток; якість життя; глобальна конкурентоспроможність держави; економічна свобода;

– інтегрований показник безпеки життя та окремі його складники:

енергетична безпека; біологічний баланс; нерівність (індекс Джині); сприйняття корупції; доступ до води; дитяча смертність; глобальні хвороби; державна нестабільність; вразливість до природних катастроф.

Для усіх зазначених вище показників кожного названого рівня мають бути встановлені порогові (максимально або мінімально допустимі) та бажані показники. Ряд значень може бути взятий з пункту 4 Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», схваленої Указом Президента України № 5/2015 від 12 січня 2015 року (далі – Стратегія) [14]. Реалізація Стратегії передбачає досягнення 25 ключових показників, що оцінюють хід виконання реформ та програм:

1) у рейтингу Світового банку «Doing Business» Україна посяде місце серед перших 30 позицій;

2) кредитний рейтинг України – Рейтинг за зобов'язаннями в іноземній валюті за шкалою рейтингового агентства Standard and Poors – становитиме не нижче інвестиційної категорії «BBB»;

3) за глобальним індексом конкурентоспроможності, який розраховує Всесвітній Економічний Форум (WEF), Україна увійде до 40 кращих держав світу;

4) валовий внутрішній продукт (далі – ВВП) (за паритетом купівельної спроможності) у розрахунку на одну особу, який розраховує Світовий банк, підвищиться до 16 000 доларів США;

5) чисті надходження прямих іноземних інвестицій за період 2015 – 2020 років за даними Світового банку складуть понад 40 млрд. доларів США;

6) максимальне відношення дефіциту державного бюджету до ВВП за розрахунками Міжнародного валютного фонду не перевищуватиме 3 відсотки;

7) максимальне відношення загального обсягу державного боргу та гарантованого державою боргу до ВВП за розрахунками Міжнародного валютного фонду не перевищуватиме 60 відсотків (відповідно до Маастрихтських критеріїв конвергенції);

8) енергоємність ВВП складе 0,2 тонни нафтового еквівалента на 1000 доларів США ВВП за даними Міжнародного енергетичного агентства;

9) витрати на національну безпеку і оборону становитимуть не менше 3 відсотків від ВВП;

10) чисельність професійних військових на 1000 населення збільшиться із 2,8 до 5,6 осіб за розрахунками Стокгольмського

міжнародного інституту дослідження миру;

11) за індексом сприйняття корупції, який розраховує Transparency International, Україна увійде до 50 кращих держав світу;

12) за результатами опитування рівень довіри експертного середовища (адвокати, юристи) до суду становитиме 70 відсотків;

13) за результатами загальнонаціонального опитування рівень довіри громадян до органів правопорядку становитиме 70 відсотків;

14) оновлення кадрового складу державних службовців у правоохоронних органах, судах, інших державних органах на 70 відсотків;

15) ліміт частки одного постачальника в загальному обсязі закупівель будь-якого з енергоресурсів складатиме не більше 30 відсотків;

16) середня тривалість життя людини за розрахунками Світового банку підвищиться на 3 роки;

17) питома вага місцевих бюджетів становитиме не менше 65 відсотків у зведеному бюджеті держави;

18) частка проникнення широкосмугового Інтернету за даними Світового банку складатиме 25 абонентів на 100 осіб;

19) 75 відсотків випускників загальноосвітніх навчальних закладів володітимуть щонайменше двома іноземними мовами, що підтверджуватиметься міжнародними сертифікатами;

20) Україна візьме участь у міжнародному дослідженні якості освіти PISA та увійде до 50 кращих держав – учасниць такого дослідження;

21) Україна разом із Світовим банком розробить показник добробуту громадян, визначиться з його цільовим значенням та проводитиме моніторинг змін такого показника;

22) за результатами загальнонаціонального опитування 90 відсотків громадян України відчуватимуть гордість за свою державу;

23) під час участі у XXXII літніх Олімпійських іграх Україна завоює щонайменше 35 медалей;

24) за глобальним індексом конкурентоспроможності у боротьбі за таланти, який розраховує одна з провідних світових біз-

нес-шкіл INSEAD), Україна увійде до 30 кращих держав світу;

25) 20 фільмів українського виробництва вийдуть у широкий прокат у 2020 році.

Із 25 зазначених у Стратегії ключових показників 14 (виділені у списку) безпосередньо пов'язані з податковою політикою держави або з показниками виконавчого, політико-економічного та законодавчого рівнів і рівня сталого розвитку. Реальний стан зазначених показників такий:

1. На рівні сталого розвитку

1.1. Індекс сталого розвитку (далі – ІСР) України, за результатами, опублікованими на сайті Світового центру даних [15], становив, у 2011 році, 1,889 (максимально можливе значення ІСР дорівнює 3). Таке значення ІСР відповідало *68 місцю зі 107 досліджуваних країн*.

1.1.1. За компонентою якості життя людей (Cq1) Україна знаходилася на 73 місці зі 107 досліджуваних країн (Cq1 = 0,714).

1.1.1.1. Індекс екологічного виміру становив 0,432

1.1.1.2. Індекс соціально-інституціонального виміру становив 0,511

1.1.1.3. Індекс економічного виміру становив 0,294.

Індекс гармонізації (міра узгодженості екологічної, економічної та соціально-інституціональної складових) – 0,786.

Для визначення компоненти якості життя людей були використані такі вихідні дані, як Індекс економічної свободи (45,763), Індекс глобальної конкурентоспроможності (3,9), Індекс екологічної керованості (58,218), Індекс людського розвитку (0,71), Індекс якості життя (60), надані такими авторитетними міжнародними організаціями як Heritage Foundation, International Living, Організація Об'єднаних Націй та іншими.

1.1.2. За компонентою безпеки життя людей (Csl) Україна посідала 65 місце зі 107 досліджуваних країн (Csl = 1,152). Найкращими показниками були доступ до води (0,638) та захищеність від глобальних хвороб (0,62), найгірший – стосувався державної нестабільності (0,128) [15]. Ці показники обчислюються на основі глобальних індексів, що надаються авторитетними міжнародними організаціями.



Наступний рівень показників складається з категорій політики – узагальнених оцінок, що відповідають певному напрямку стратегічної управлінської діяльності у сфері сталого розвитку. Нижній рівень ієрархії складають показники, які характеризують окремі прояви сталого розвитку.

Індекс економічного виміру (Iec) сформовано з індексу глобальної конкурентоспроможності, який щорічно обчислюється для 139 економік світу й публікується у формі «Глобального звіту про конкурентоспроможність», та індексу економічної свободи, розробленого фондом Heritage Foundation. Індекс екологічного виміру (Ie) визначено за допомогою відомого індексу EPI (Environmental Performance Index 2010). Індекс соціального виміру (Is) сформульовано з індексу якості життя (Iql), розробленого міжнародною організацією International Living, та індексу людського розвитку (Ihd), який щорічно розраховується у рамках програми ООН «United Nations Development Program» (UNDP) для більшості країн – членів цієї організації.

2. На законодавчому рівні

2.1. Кількість податкових платежів становить 70,33 [11].

2.2. Час, необхідний на підготовку звітності та сплату податків складає 350 годин [11].

3. На економічному рівні

3.1. Обсяг ВВП становив у 2013 році 177 430 609 756 доларів США [18].

3.2. Загальний обсяг доходів Державного бюджету України у 2014 році становив 377 821 587 500 гривень [8].

3.3. В рейтингу простоти ведення бізнесу «Doing Business» економіка України посідає 96 місце [16].

4. На виконавчому рівні

4.1. Обсяг зібраних податків у 2014 році склав 299 588 860 200 гривень [8].

4.2. Величина податкового розриву для України – значення недоступні.

4.3. Економічна ефективність роботи податкової служби – відношення загальної суми витрат податкового адміністрування до загальних надходжень – становила 1,25 % [19].

4.4. Кількість зареєстрованих порушень законодавства платниками податків та співробітниками податкових органів – дані недоступні.

Стан зазначених показників приведений у таблиці 1.

Таблиця 1.

Стан показників, за якими пропонується оцінка податкової політики України

Рівень сталого розвитку	Індекс сталого розвитку, 2011 р. (місце зі 107 країн)	1,889 (68)
	Компонента якості життя (місце зі 107 країн)	0,714 (73)
	Індекс екологічного виміру	0,432
	Індекс соціально-інституціонального виміру	0,511
	Індекс економічного виміру	0,294
	Компонента безпеки життя (місце зі 107 країн)	1,152 (65)
Законодавчий рівень	Середня кількість податкових платежів на рік	70,33
	Час на підготовку звітності та сплату податків, годин на рік	350
Економічний рівень	Обсяг ВВП у 2013 р., гривень	3 649 747 642 680
	Доходи Державного бюджету України, 2014 р., гривень	377 821 587 500
	Місце в рейтингу Doing Business	96
Виконавчий рівень	Обсяг зібраних податків у 2014 р., гривень	299 588 860 200
	Величина податкового розриву для України	–
	Економічна ефективність роботи податкової служби, %	1,25
	Кількість зареєстрованих порушень податкового законодавства	–

**Висновки.** Програмно-цільові підходи слід застосовувати при вдосконаленні по-

даткової політики України, зокрема доцільним є нормативне закріплення темпів удос-

коналення запропонованих далі показників. Існує чотири рівні оцінювання податкової політики держави: рівень сталого розвитку; нормативно-правовий; політико-економічний; виконавчий. За кожним із цих рівнів слід виділити ряд показників, за якими має здійснюватися цільове управління вдосконаленням податкової політики.

На найвищому – рівні сталого розвитку показниками оцінювання ефективності податкової політики держави є: індекс сталого розвитку, а також його складові – індекси якості та безпеки життя людей.

На законодавчому рівні якість нормативно-правового забезпечення як економічної, так і податкової політики доцільно оцінювати за методологією, аналогічною методології визначення якості інституціонального забезпечення податкової політики фахівцями Світового Банку. Показниками, за якими оцінюється цей рівень, є: загальна кількість податкових платежів, яку за рік має здійснити законослухняний середньостатистичний суб'єкт господарювання; обсяг часу, необхідний для підготовки і подання звітності і сплати податків законослухняним суб'єктом господарювання.

На економічному рівні відбувається поєднання оцінювання економічної (створення достатньої податкової бази) та податкової (збір усіх належних за законом податків) політики. Критеріями ефективності тут є: обсяг бази оподаткування (ВВП, майно, операції); та загальний обсяг зібраних податкових коштів (податкові надходження).

На виконавчому рівні ДФС України, – податкова політика держави має оцінюватися, серед іншого, за якістю інформаційного та адміністративного обслуговування платників податків. Критеріями ефективності є: величина «податкового розриву» – різниці між належною за законом до збору, та реально збраною сумою податкових надходжень; економічна ефективність роботи податкової служби – відношення витрат на утримання податкових органів до загального обсягу податкових надходжень.

Виходячи з унікального природно-ресурсного та людського потенціалу України, а також проголошеного в Законі України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики», курсу європейської інтеграції, зна-

чення приведених далі показників кожного рівня для України мають бути зорієнтовані на найвищі значення серед країн Європейського Союзу. Для кожного запропонованого рівня оцінювання податкової політики держави доцільним є нормативно-правове закріплення зазначених вище показників.

### Література

1. Карпінський Б. А. Податкова політика держави: оцінювання стану на основі фіскального інструментарію / Б. А. Карпінський // Науковий вісник НЛТУ України. – 2012. – Вип. 22.6. – С. 191–200.
2. Давидков С. О. Підхід до оцінювання ефективності податкової політики / С. О. Давидков // Держава та регіони. Серія: Економіка та підприємництво. – 2014. – № 4. – С. 80–85.
3. Оценка эффективности налоговой политики [Текст] / О. В. Гордеева // Налоги и налогообложение. – 2006. – № 10. – С. 24–27.
4. Сунгуровський М. Програмно-цільова хвороба [Електронний ресурс] Режим доступу: <http://glavcom.ua/articles/1122.html> – Назва з екрану.
5. Про засади внутрішньої і зовнішньої політики : Закон України : від 01.07.2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2411-17\\_я](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2411-17_я) – Назва з екрану.
6. Конституція України: Закон України : від 28.06.1996 р. № 254/к/96-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=254%E2%2F96-%E2%2F0> – Назва з екрану.
7. Господарський кодекс України. Від 16 січня 2003 р. № 436-IV. З подальшими змінами // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2003. – № 18, № 19–20, № 21–22. – Ст. 144.
8. Про державний бюджет України на 2014 рік : Закон України : від 16 січня 2014 року № 719-VII // Відомості Верховної Ради України. – 2014. – № 9. – Ст. 93.
9. Податковий кодекс України : Закон України : Від 2 грудня 2010 року // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2011, № 13–14, № 15–16, № 17, ст.112.
10. Положення про Державну фіскальну службу України : від 21.05.2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/236-2014-п>
11. World Bank Group. Doing Business. Paying Taxes [Electronic source] Access mode: <http://www.doingbusiness.org/data/exploretopics/paying-taxes> – Name from screen.
12. Кун Т. Структура научных революций: Пер. с англ. / Т. Кун; Сост. В. Ю. Кузнецов. – М. : ООО «Издательство АСТ», 2003. – 605 с.
13. Аналіз сталого розвитку: глобальний і регіональний контексти: моногр. / Міжнародна рада з науки (ICSU) [та ін.]; наук. кер. М. З. Згуровський. – К. : НТУУ «КПІ», 2010. Ч. 1. Глобальний аналіз якості та безпеки життя людей. – 252 с. – Бібліогр.: С. 106

– 112. – 500 пр.

14. Стратегія сталого розвитку "Україна – 2020" : Схвалено Указом Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015 [Електронний ресурс] Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5/2015> – Назва з екрану.

15. Світовий центр даних. Профілі країн [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://wdc.org.ua/uk/services/country-profiles-visualization>

16. World Bank Group. Doing Business. Economy Rankings [Electronic source] Access mode: <http://www.doingbusiness.org/rankings> – Name from screen.

17. World Bank Group. Doing Business. Paying Taxes. What is Measured? [Electronic source] Access mode: <http://www.doingbusiness.org/data/exploretopics/paying-taxes/what-measured> – Name from screen.

18. The World Bank. Data. GDP (current US\$) [Electronic source] Access mode: <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD> – Name from screen.

19. Intra-European Organization of Tax Administrations. Ukraine [Electronic source] Access mode: <http://www.iota-tax.org/iota-members/ukraine.html> – Name from screen.

## ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВЫЕ МЕТОДЫ ОЦЕНИВАНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ НАЛОГОВОЙ ПОЛИТИКИ ГОСУДАРСТВА

*V. V. Romanenko, аспирант, Национальный университет государственной налоговой службы Украины*

В статье обосновано применение программно-целевых методов при формировании, реализации и оценке налоговой политики государства. Уточнены критерии эффективности налоговой политики. Рассмотрено взаимное влияние налоговой политики и экономической, экологической и социальной составляющими устойчивого развития государства. Сформулированы показатели эффективности налоговой политики на экономическом, законодательном и исполнительном уровнях, а также на уровне устойчивого развития. Исследована динамика и сформулированы желаемые значения этих показателей.

**Ключевые слова:** налогообложение, устойчивое развитие, налоговая политика, программно-целевые методы в налоговой политике, критерии эффективности налоговой политики.

## PROGRAM-TARGETED METHODS FOR EVALUATION OF STATE TAX POLICY EFFECTIVENESS

*V. V. Romanenko, Post-graduate student, National State Tax Service University of Ukraine*

The use of target-oriented methods for the formulation, implementation and evaluation of tax policy is substantiated. Performance criteria of a state tax policy are specified. Mutual influence of tax policy not only on economic development, but also environmental and social components of sustainable development, is considered. Performance indicators of tax policy at the executive, political-economic, legislative levels and at the level of sustainable development are formulated. The dynamics of these parameters is researched and their desired values are formulated.

**Keywords:** taxation, sustainable development, tax policy, program-targeted methods in tax policy, performance indicators of tax policy.

*Рекомендовано до друку д. е. н., проф. Лазебник Л. Л.*

*Надійшла до редакції 16.03.2015 р.*