

УДК 336.221

ЧЕРНОВ ПАВЛО,*аспірант Національного університету Державної податкової служби України,
заступник директора департаменту Державної фіскальної служби України*

РОЗВИТОК ПРОГНОЗУВАННЯ І ПЛАНУВАННЯ ПОДАТКОВИХ НАДХОДЖЕНЬ ДО БЮДЖЕТУ УКРАЇНИ (1990-2014 роки)

У статті проведено дослідження стану розвитку законодавчої бази щодо організації прогнозування надходжень до бюджету в податковій службі та фактичної еволюції діяльності податкової служби щодо прогнозування доходів бюджету за період 1990-2014 років. Створена періодизація організаційного розвитку прогнозування й планування податкових надходжень до бюджету України у визначений період, надана оцінка кожного етапу з точки зору розвитку методологічних засад прогнозування та планування.

Ключові слова: податкова служба; прогнозування надходжень до бюджету; розбудова податкової системи; Державна фіскальна служба України.

Постановка проблеми. Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України від 21 травня 2014 року № 160 утворено Державну фіскальну службу України [18] (далі - ДФС України) шляхом реорганізації Міністерства доходів і зборів України (далі - Міндоходів), яке, у свою чергу, було утворене згідно з Указом Президента України від 24 грудня 2012 року № 726/2012 "Про деякі заходи з оптимізації системи центральних органів виконавчої влади" [9]. Попередні структурні підрозділи, на яких постало Міндоходів, - Державна митна служба України та Державна податкова служба України та частково Пенсійний фонд, оскільки на Міндоходів були покладені функції з адміністрування єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування.

За ДФС України, згідно із затвердженням Кабінетом Міністрів України положенням [19], закріплено функції прогнозування доходів бюджету, які були визначені й у положенні про Міндоходів [10], утім, у дещо скороченій редакції. Положенням про ДФС України передбачено, що фіскальна служба:

- готує пропозиції щодо прогнозу доходів бюджету і надходжень єдиного внеску з урахуванням прогнозу макроекономічних показників і тенденцій розвитку світової економіки;

- проводить аналіз надходження податків і зборів, інших платежів, визначених Податковим та Митним кодексами України, Законом України "Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування", вивчає вплив макроекономічних показників і змін законодавства на надходження податків, інших платежів, розробляє пропозиції щодо збільшення їх обсягу та зменшення втрат бюджету;

- подає Мінфіну на основі макроекономічних показників та тенденцій розвитку світової економіки пропозиції щодо визначення прогнозних (індикативних) показників доходів державного бюджету для складання проекту закону про Державний бюджет України на відповідний рік.

Наведені три функції ДФС України щодо прогнозування доходів бюджету [19, розділ 4, пункти 21, 41 та 42], які послідовно перейшли з положення про Міндоходів [10, розділ 4, пункти 25, 45 та 46], значно посилені в порівнянні з аналогічною функцією прогнозування,

закріпленою за податковим відомством у Законі "Про державну податкову службу в Україні", а саме: норми, що ДПС України прогнозує, аналізує надходження податків, інших платежів, джерела податкових надходжень, вивчає вплив макроекономічних показників і податкового законодавства на надходження податків, інших платежів, розробляє пропозиції щодо їх збільшення та зменшення втрат бюджету [1, п. 14 статті 8].

Водночас у положення про ДФС не включена норма, передбачена в положенні про Міндоходів (пункт 26 розділу 5), щодо участі в розгляді та погодженні фінансових планів державних підприємств, акціонерних, холдингових компаній та інших суб'єктів господарювання із часткою державної власності, їхніх дочірніх підприємств та здійснення моніторингу виконання цими підприємствами показників розрахунків із бюджетом та державними цільовими фондами, згідно із затвердженими узгодженими фінансовими планами [10], що було б, на нашу думку, важливим кроком на шляху поліпшення рівня прогнозування та підвищення його обґрунтованості. Крім того, положенням про Міндоходів (пункт 41 розділу 6) було визначено також, що міністерство для виконання покладених на нього завдань мало право обговорювати на засіданнях Кабінету Міністрів прогнозні показники по закріплених за Міндоходів України показниках для забезпечення їх обґрунтованості [10], чого не передбачено для Державної фіскальної служби України.

Наведене свідчить про послідовну розбудову податкової системи та впорядкування структури і функцій, виконуваних центральними органами виконавчої влади. Проте функція прогнозування надходжень до бюджету потребує подальшого дослідження, а з огляду на посилення реформування фіскальної служби це дослідження є вкрай актуальним.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням становлення податкової системи України присвячено ряд наукових досліджень, зокрема Т. І. Єфіменко, В. А. Копилова, П. В. Мельника, Л. Л. Тарангул, Ф. О. Ярошенка; питання організації прогнозування надходжень до бюджету розглянуті в монографіях, статтях та дисертаційних дослідженнях Л. І. Дмитриченко, Т. М. Єгоро-

вої, О. В. Зварич, Г. М. Котіної, М. С. Лаби, О. М. Любченка, А. В. Матвійчука, Т. М. Паянок, С. П. Ріппи, А. В. Скрипника, Л. Л. Тарангул. Водночас аналіз наукових публікацій із зазначеної теми свідчить про відсутність комплексних досліджень питання розвитку прогнозування та планування надходжень до бюджету в контексті розбудови податкової системи.

Метою дослідження є аналіз законодавчих актів України та наукових публікацій вітчизняних учених щодо становлення в державі податкової системи, організації

прогнозування та планування надходжень до бюджету в органах податкової служби для визначення організаційних засад прогнозування та планування податкових надходжень до бюджету України за період 1990-2014 роки в контексті розбудови податкової системи України та надання пропозицій щодо їх покращення.

Виклад основного матеріалу. За підсумками вивчення та узагальнення законодавчих актів України можна сформулювати такі етапи розбудови податкової системи України (таблиця 1).

Таблиця 1. - Етапи розбудови податкової системи України

| № з/п | Етапи розбудови | Законодавчі та нормативні акти | Сутність нововведень і новацій | Коментар щодо наявності функцій планування та прогнозування надходжень до бюджету або відповідна законодавча норма |
|-------|-----------------|--|---|---|
| 1. | Етап 1 | Закон Української Радянської Соціалістичної Республіки від 4 грудня 1990 року № 509-ХІІ «Про державну податкову службу в Українській РСР» | Стаття 1. Державна податкова служба в Українській РСР створюється при Раді Міністрів Української РСР у складі Головної державної податкової інспекції Української РСР і державних податкових інспекцій по областях, районах, містах і районах у містах. | Функції планування та прогнозування надходжень до бюджету не передбачені. |
| 2. | Етап 2 | Закон України від 7 липня 1992 року № 2555-ХІІ «Про внесення змін до Закону Української РСР «Про державну податкову службу в Українській РСР» | Стаття 1. Структура державної податкової служби в Україні. Державна податкова служба в Україні створюється при Міністерстві фінансів України у складі Головної державної податкової інспекції України та державних податкових інспекцій по Республіці Крим, областях, районах, містах і районах у містах. | Функції планування та прогнозування надходжень до бюджету не передбачені. |
| 3. | Етап 3 | Указ Президента України від 22 серпня 1996 року № 760/96 «Про утворення Державної податкової адміністрації України та місцевих державних податкових адміністрацій» | 1. Утворити на базі Головної державної податкової інспекції України, державних податкових інспекцій по Автономній Республіці Крим, областях, районах, містах і районах у містах, що ліквідуються, Державну податкову адміністрацію України та відповідно державні податкові адміністрації в Автономній Республіці Крим, областях, районах, містах і районах у містах. Установити, що Державна податкова адміністрація України, державні податкові адміністрації в Автономній Республіці Крим, областях, районах, містах і районах у містах з дня їх утворення є правонаступниками відповідних державних податкових інспекцій. | Частина 4 пункту 5: До правового врегулювання статусу державних податкових адміністрацій вони здійснюють функції та повноваження державних податкових інспекцій, передбачені Законом України «Про державну податкову службу в Україні» та іншими актами законодавства. Тобто аналогічно до вищенаведеного в п. 1 та п. 2, функції планування та прогнозування надходжень до бюджету для утвореної ДПА України не передбачені. |
| 4. | Етап 4 | Закон України від 5 лютого 1998 року № 83/98-ВР «Про внесення змін до Закону України «Про державну податкову службу в Україні» | Стаття 1. Система органів державної податкової служби До системи органів державної податкової служби належать: Державна податкова адміністрація України, державні податкові адміністрації в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, державні податкові інспекції в районах, містах (крім міст Києва та Севастополя), районах у містах. | Стаття 8. Функції Державної податкової адміністрації України Державна податкова адміністрація України здійснює такі функції: ... 14) прогнозує, аналізує надходження податків, інших платежів, джерела податкових надходжень, вивчає вплив макроекономічних показників і податкового законодавства на надходження податків, інших платежів, розробляє пропозиції щодо їх збільшення та зменшення втрат бюджету;... |

| № з/п | Етапи розбудови | Законодавчі та нормативні акти | Сутність нововведень і новацій | Коментар щодо наявності функцій планування та прогнозування надходжень до бюджету або відповідна законодавча норма |
|-------|-----------------|--|--|--|
| 5. | Етап 5 | Указ Президента України від 13 липня 2000 року № 886/2000 «Про затвердження Положення про Державну податкову адміністрацію України» | Положення про Державну податкову адміністрацію України | 4. ДПА України відповідно до покладених на неї завдань: ... 17) прогнозує, аналізує надходження податків, інших платежів, джерела податкових надходжень, вивчає вплив макроекономічних показників і податкового законодавства на надходження податків, інших платежів, розробляє пропозиції щодо їх збільшення та зменшення втрат бюджету; ... |
| 4. | Етап 6 | Указ Президента України від 12 травня 2011 року № 584/2011 «Про Положення про Державну податкову службу України» | Положення про Державну податкову службу України | 4. ДПС України відповідно до покладених на неї завдань: ... 13) прогнозує, аналізує надходження податків, інших платежів, джерела податкових надходжень, вивчає вплив макроекономічних показників і податкового законодавства на надходження податків, інших платежів, розробляє пропозиції щодо їх збільшення та зменшення втрат бюджету; ... |
| 5. | Етап 7 | Указ Президента України від 18 березня 2013 року № 141/2013 «Про Міністерство доходів і зборів України» | Затверджено Положення Про Міністерство доходів і зборів України, визначені функції створеного міністерства | Функції прогнозування розширені та поглиблені – замість однієї, запроваджено три відповідні функції, у тому числі – надання Мінфіну пропозицій при визначенні прогнозних (індикативних) показників доходів бюджету при складанні закону про бюджет на наступний рік, та передбачена функція розгляду та погодження фінансових планів підприємств із часткою державної власності, міністерству надано право розгляду та обговорення прогнозів по закріплених платежах на засіданнях Кабінету Міністрів України. |
| 6. | Етап 8 | Податковий кодекс України від 02.12.2010 № 2755-VI (із змінами, редакція станом на 01.01.2014) | Податковий кодекс України доповнений Статтею 19 ¹ «Функції контролюючих органів», якою передбачена функція прогнозування надходжень до бюджету. Контролюючим органами, згідно зі ст. 41 Податкового кодексу України, є органи доходів і зборів. | Стаття 19 ¹ «Функції контролюючих органів»: ... 19 ¹ .1.26. прогноують, аналізують надходження податків, зборів, платежів, визначених Податковим та Митним кодексами України, Законом України "Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування", джерела податкових надходжень, вивчають вплив макроекономічних показників, законодавства, угод про вступ до міжнародних організацій, інших міжнародних договорів України на надходження податків, зборів, платежів, розробляють пропозиції щодо збільшення їх обсягу та зменшення втрат бюджету; ... |
| 7. | Етап 9 | Постанова Кабінету Міністрів України від 21 травня 2014 року № 160 «Про утворення Державної фіскальної служби України», постанова Кабінету Міністрів України від 21 травня 2014 року № 236 «Про Державну фіскальну службу України» | Утворено Державну фіскальну службу, затверджено Положення про Державну фіскальну службу України, визначені функції створеного відомства | Функції прогнозування послідовно перейшли від Міндоходів дещо в скороченій редакції, водночас передбачені три відповідні функції з прогнозування, у тому числі – надання Мінфіну пропозицій при визначенні прогнозних (індикативних) показників доходів бюджету при складанні закону про бюджет на відповідний рік |

Водночас, незважаючи на законодавчу невизначеність функції прогнозування надходжень до бюджету, з утворенням у 1996 році Державної податкової адміністрації (ДПА) України зазначена функція фактично виконувалась податковою службою [15].

Система планування надходжень до бюджету вперше в податкових органах була започаткована наказом ДПА України від 17.02.1997 № 38 "Про посилення роботи щодо забезпечення сплати податків та інших обов'язкових платежів": регіональним ДПА були встановлені завдання по обсягах мобілізації доходів зведеного бюджету на I квартал (у тому числі по 5 основних податках: податку на прибуток, податку на додану вартість, акцизному збору, прибутковому податку, платі за землю) та зниженню сум боргованості по платежах до зведеного бюджету [15].

З 1998 року функція державної податкової служби щодо аналізу та прогнозування податкових надходжень, вивчення впливу макропоказників на стан надходжень законодавчо закріплена в Законі України "Про державну податкову службу в Україні" [1]. Відповідними відомчими наказами визначалась та деталізувалась взаємодія структурних підрозділів при прогнозуванні та аналізі надходжень [15]. Розвиток системи прогнозування й планування податкових надходжень у податковій службі в динаміці її розвитку - від Державної податкової служби (з 1990 року) та Державної податкової служби (2011 року) до створення Міністерства доходів і зборів України (2013-2014 роки) та утворення у 2014 році Державної фіскальної служби представлено в таблиці 2.

Таблиця 2. - Розвиток системи прогнозування й планування податкових надходжень до бюджету України у податковій сфері
(складено автором на підставі власних розробок та з урахуванням використаних джерел [15-20] згідно з наведеним нижче списком літератури)

| № з/п | Етапи розвитку | Становлення та еволюція системи прогнозування й планування | Розвиток методологічних засад прогнозування й планування |
|-------|----------------------------------|--|--|
| 1. | Етап 1: 1990-1996 роки | Відсутність планування в органах державної податкової служби. | - |
| 2. | Етап 2: 1997 рік | Урахування досвіду Міністерства фінансів України в прогнозно-аналітичній роботі органів державної податкової служби. | На регіональні державні податкові адміністрації покладалось завдання забезпечення надходжень по 5 податках (податок на прибуток, податок на додану вартість, акцизний збір, плата за землю, прибутковий податок з громадян) та зі зниження обсягу податкового боргу. |
| 3. | Етап 3: 1998-2002 роки | Розробка регіональними державними податковими адміністраціями Комплексних заходів щодо мобілізації коштів до бюджету та їх затвердження на центральному рівні (ДПА України). | На базі прогнозу макроекономічного розвитку держави та регіонів, нарахувань, деталізації можливості погашення податкового боргу визначалось 3 види (показники) бази оподаткування: з 2001 року – потенційна, розширена та поточна база оподаткування, з 2002 року – показники поточної та потенційної бази оподаткування, які послідовно трансформувались у показник планової нормативної бази надходжень, який доводився наказами ДПА України регіональним податковим адміністраціям для виконання. Основний акцент – на сплаті поточних платежів та погашенні податкового боргу. |
| 4. | Етап 4: 2003-2006 роки | Удосконалення розрахунків щодо погашення податкового боргу. Розширення переліку платежів, по яких доводяться завдання. | Доведення регіональним державним податковим адміністраціям показника планової нормативної бази надходжень у розрізі майже 20 платежів державного бюджету та завдань зі зменшення обсягу податкового боргу. |
| 5. | Етап 5: 2007-2009 роки | Затвердження наказами ДПА України форм та методів організації роботи та методології прогнозування розрахункової бази надходжень та очікуваних надходжень; розробка Стратегічних заходів з виконання бюджетних призначень; посилення аналітичної складової в роботі податкових органів. | На основі загальної методики прогнозування розроблені та впроваджені методики планування основних податків (ПДВ, податок на прибуток та інші платежі, акцизний збір, податок з доходів фізичних осіб, плата за землю, податок з власників транспортних засобів тощо). Основний акцент в організації роботи – на пошуку резервів розширення бази оподаткування з урахуванням прогнозу макроекономічного розвитку держави, секторів економіки, затверджених програм регіонального розвитку. Регіональним державним податковим адміністраціям наказами ДПА України доводиться завдання по 40 платежах державного та 30 платежах місцевих бюджетів |
| 6. | Етап 6: 2009-2011 роки | Посилення інформаційної складової (у тому числі в навчанні та підвищенні кваліфікації персоналу без відриву від основної діяльності). Удосконалення організаційних засад прогнозування. | Вивчення та врахування світового досвіду прогнозування, розробок вітчизняної науки. Удосконалення методологічних засад прогнозування (деталізація етапів розрахунку очікуваних надходжень, уточнення факторів впливу). Проведення пофакторного аналізу стану надходжень до бюджету. |

Продовження табл. 2

| № з/п | Етапи розвитку | Становлення та еволюція системи прогнозування й планування | Розвиток методологічних засад прогнозування й планування |
|-------|--|---|--|
| 7. | Етап 7: 2011- 2012 роки | Запровадження економіко-математичних методів у прогнозуванні надходжень до бюджету. | З урахуванням світового досвіду прогнозування надходжень у рамках Програми модернізації ДПС-1 запроваджений модельний апарат із визначення впливу макроекономічних показників на стан податкових надходжень, який дозволяє прогнозувати основні макроекономічні показники та обсяги основних бюджетоутворюючих податків – ПДВ, податок на прибуток та податок на доходи фізичних осіб у цілому по державі. |
| 8. | Етап 8: 2012 рік | Розробка та затвердження наказом ДПС України Концепції організації діяльності ДПС України із забезпечення надходжень до бюджету. | Визначення концептуальних засад діяльності ДПС України із забезпечення стабільних та рівномірних надходжень до бюджету, удосконалення порядку взаємодії структурних підрозділів на центральному та територіальному рівнях органів ДПС. Прогнозування доходів бюджету в розрізі 27 регіональних ДПС та Окружної ДПС – Центрального офісу з обслуговування великих платників податків. |
| 9. | Етап 9: 2013 рік | Затвердження наказом Міністерства доходів і зборів України Концепції організації діяльності Міністерства доходів і зборів із прогнозування та забезпечення надходжень до бюджету. Реалізація Стратегічного плану розвитку Міністерства доходів і зборів України на 2013-2018 роки | Реалізуючи норми Програми економічних реформ на 2010-2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава», на державному рівні скасовані плани мобілізації податкових платежів для податкової служби, у Міндоходів запроваджений показник «індикативний показник надходжень», мета якого – забезпечення надходжень, адекватних показникам соціально-економічного розвитку держави та регіонів. Прогнозування доходів бюджету здійснювалося в розрізі 27 Головних управлінь Міндоходів у регіонах, Мікрорегіонального головного управління – Центрального офісу з обслуговування великих платників та 27 митниць Міндоходів. Трансформація прогнозування доходів бюджету в координацію бюджетного процесу за доходами з урахуванням найкращих світових практик. |
| 10. | Етап 10: 2014 рік і на перспективу | Утворення Державної фіскальної служби України, затвердження Концепції організації діяльності ДФС України із прогнозування й забезпечення надходжень платежів. | Визначення концептуальних засад діяльності ДФС України із забезпечення надходжень платежів, адекватних податковій та митним базам оподаткування, урахування та впровадження світового досвіду у сфері прогнозування доходів бюджету та надходжень єдиного внеску, удосконалення порядку взаємодії структурних підрозділів на центральному та територіальному рівнях органів ДФС при прогнозуванні платежів. Прогнозування доходів бюджету та єдиного внеску в розрізі територіальних органів ДФС України. |

У 2012 році сформовані концептуальні засади прогнозно-аналітичної роботи в податковій службі шляхом затвердження концепції організації роботи із забезпечення надходжень до бюджету. Зокрема, у концепції визначалось, що мета діяльності ДПС України із забезпечення надходжень до бюджету - це стабільне та рівномірне наповнення бюджетів усіх рівнів [15]. Значена концепція набула подальшого розвитку з урахуванням завдань, поставлених перед відомством, при створенні Міністерства доходів і зборів України та Державної фіскальної служби України [17, 20].

Відповідні напрацювання у сфері прогнозування доходів бюджету були і в митній службі, де зазначена діяльність була започаткована з 1996 року [19]. Законом України "Про Державний бюджет України на 1996 рік" Верховна Рада України делегувала митним органам право на здійснення з 1 липня 1996 року контролю за нарахуванням і справлянням ПДВ й акцизного збору з товарів, що ввозяться в Україну. Із цього часу робота митних органів була направлена не тільки на виконання митних питань, а й на забезпечення формування дохідної частини державного бюджету, істотним

джерелом якого стали надходження з імпортованих товарів. З кінця 1990-х років митним органам щомісячно почали доводити показники очікуваних надходжень, які розраховувалися, виходячи із визначених законами України про державний бюджет на відповідний рік показників дохідної частини бюджету.

Запровадження із січня 2004 року загальнообов'язкового державного пенсійного страхування стало основою сучасної пенсійної системи України [19]. У 2003 році Верховною Радою України був прийнятий Закон України "Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування". Із січня 2011 року в Україні змінилася система оплати соціальних внесків у зв'язку з набранням чинності Закону України "Про збір та облік єдиного внеску за загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням". Новий закон об'єднав у Пенсійному фонді України функції збору грошей за всіма існуючими сьогодні видами соціального страхування, а також дозволив контролювати їх виплату.

Із запровадженням прогнозування єдиного соціального внеску в Державній фіскальній службі України прогнозування охоплює весь комплекс прогнозування та

аналітики - від обліку та аналізу надходжень до їх прогнозування та передбачає ще вищий щабель відповідальності - від доходів державного та зведеного бюджету до доходів цільових фондів, від чого значною мірою залежить також фактор соціальної стабільності в державі (через наповнення доходної частини бюджету для подальшого фінансування державою видатків та соціальних програм і забезпечення надходжень та виплат із Пенсійного фонду).

Досліджуючи питання організаційних засад прогнозування та планування доходів бюджету в контексті розбудови податкової системи, не можемо залишити поза увагою норми Бюджетного кодексу України щодо формування доходів бюджету. Податкова служба не визначалась учасником бюджетного процесу в жодній із редакцій Бюджетного кодексу України [3, 4]. Згідно із чинною редакцією Бюджетного кодексу України [4], центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної бюджетної політики, разом з іншими визначеними державними органами складає прогноз державного бюджету України на наступні за плановим два бюджетні періоди. Фактично взаємодія центральних органів виконавчої влади (у якій, у тому числі, брала участь і податкова служба) при визначенні доходів бюджету на наступний бюджетний рік реалізується на підставі постанови Кабінету Міністрів України від 26 квітня 2003 року № 621 "Про розроблення прогнозних і програмних документів економічного й соціального розвитку та складання проекту державного бюджету" зі змінами (далі - постанова № 621) [11]. Наразі Мінфін України є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади з формування та забезпечення реалізації державної фінансової, бюджетної, а також податкової й митної політики. Підкреслимо при цьому, що Податковим кодексом України та Положенням про ДФС України за фіскальною службою закріплена функція прогнозування доходів бюджету.

Водночас слід зазначити, що розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 серпня 2013 року № 774-р схвалена Стратегія розвитку системи управління державними фінансами та затверджений План заходів щодо реалізації стратегії розвитку системи управління державними фінансами [13] (далі - План заходів). Міндоходів, а після реорганізації, ДФС України, є одним із співвиконавців запланованих зазначеною стратегією заходів. Так, на 2013 рік як співвиконавець пункту 11 розділу 4 "Стратегічне планування на рівні міністерств, інших головних розпорядників бюджетних коштів" щодо законодавчого забезпечення запровадження системи державного стратегічного планування. Однак фактично розроблений законопроект "Про державне стратегічне планування" Верховною Радою України в цьому періоді не розглядався. Передбачений пунктом 8 розділу 3 "Середньострокове бюджетне прогнозування та концептуальні засади середньострокового бюджетного планування" Плану заходів захід "Удосконалення середньострокового прогнозування на рівні головних розпорядників коштів державного бюджету в частині забезпечення обґрунтованих прогнозних показників та відображення конкретних пріоритетів і завдань головних розпорядників бюджетних коштів у планах їх діяльності на середньостроковий період" із терміном виконання - 2014-2017 роки зосереджений лише на головних розпорядниках бюджетних коштів, а не на центральних органах виконавчої влади, які можуть здійснювати прогнозування або планування доходів бюджету, про що свідчить його зміст.

Зазначене свідчить, що законодавчо закріплені за ДФС України функції щодо прогнозування надходжень до бюджету в Стратегії розвитку системи управління державними фінансами реалізовані не повною мірою.

Висновки

На нашу думку, можна визначити такі періоди організаційного розвитку прогнозування й планування податкових надходжень до бюджету України (1990-2014 роки) у контексті розбудови податкової системи:

- 1990-1998 роки - період інституціональної невизначеності, відсутності законодавчого закріплення за податковою службою функцій прогнозування та планування надходжень до бюджету в національному законодавчому полі;

- 1998-2012 роки - становлення законодавчих, організаційних та методологічних засад прогнозування надходжень до бюджету в податковій сфері, у тому числі, і з урахуванням постанови № 621;

- 2013-2014 роки - період удосконалення та подальшого розвитку, що підтверджується закріпленням функцій прогнозування надходжень до бюджету та єдиного внеску в Положенні про Міндоходів у 2013 році та в Положенні про ДФС України у 2014 році та деталізацією цих функцій. У тому числі в частині надання Державною фіскальною службою України Міністерству фінансів України пропозицій щодо визначення прогнозних (індикативних) показників доходів бюджету при складанні закону про бюджет на відповідний рік. Крім того, у 2013 році до Податкового кодексу внесені зміни, які упорядкували визначення та статус контролюючих органів (до яких віднесені органи ДФС України) та органів, за якими закріплена функція прогнозування доходів.

На нашу думку, у Стратегії розвитку системи управління державними фінансами занижено значення прогнозування доходів бюджету та органів, які його здійснюють, що потребує подальшого законодавчого та організаційного упорядкування. Зокрема, щодо Державної фіскальної служби України, що забезпечує майже 90 % доходів державного бюджету та понад 96 % доходів місцевих бюджетів та є правонаступником (послідовником) податкової служби України.

ЛІТЕРАТУРА

1. Про державну податкову службу в Україні : Закон України [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/509-12>.
2. Податковий кодекс України від 02.12.2010 № 2755-VI [Електронний ресурс]. - Режим доступу : http://kodeksy.com.ua/podatkovij_kodeks_ukraini.htm.
3. Бюджетний кодекс України від 21.06.2001, № 2542-III, зі змінами (втрапив чинність) [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2542-14>.
4. Бюджетний кодекс України від 28.07.2010 № 2456-VI, зі змінами [Електронний ресурс] // Інформаційний ресурс ТОВ "ЛІГА:ЗАКОН". - Режим доступу : http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/TM018187.html.
5. Про утворення Державної податкової адміністрації України та місцевих державних податкових адміністрацій : Указ Президента України від 22 серпня 1996 року № 760/96 [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/760/96>.
6. Про затвердження Положення про Державну податкову адміністрацію України : Указ Президента України від 13 липня 2000 року № 886/2000 [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/886/2000>.
7. Про Положення про Державну податкову службу Украї-

ни : Указ Президента України від 12 травня 2011 року № 584/2011 [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/584/2011>.

8. Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава : Програма економічних реформ на 2010-2014 роки [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://www.municipal.gov.ua/articles/show/article/54>.

9. Про деякі заходи з оптимізації системи центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України від 24 грудня 2012 року № 726/2012 [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/726/2012>.

10. Про Міністерство доходів і зборів України : Указ Президента України від 18 березня 2013 року № 141/2013 [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/141/2013>.

11. Про розроблення прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку та складання проекту державного бюджету : Постанова Кабінету Міністрів України від 26 квітня 2003 року № 621 [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/621-2003-%D0%BF>.

12. Про Стратегічний план розвитку Міністерства доходів і зборів України на 2013-2018 роки : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 23 жовтня 2013 року № 869-р [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/869-2013-%D1%80>.

13. Про Стратегію розвитку системи управління державними фінансами : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 серпня 2013 року № 774-р [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/774-2013-%D1%80>.

14. Про Положення про Міністерство фінансів України : Указ Президента України від 8 квітня 2011 року № 446/2011 [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/446/2011>.

15. Економічний аналіз: базовий курс для податкового аналітика / [упоряд. І. С. Санжаревська, С. М. Шаповал]. - К. : ДП "СВЦ Міндоходів України", 2013. - 800 с.

16. Єгорова Т. М. Податкове прогнозування як інструмент забезпечення стабільності бюджетних надходжень / Т. М. Єгорова // Проблеми и перспективы развития сотрудничества между странами Юго-Восточной Европы в рамках Черноморского экономического сотрудничества и ГУАМ : сб. науч. трудов. - Ростов-на-Дону - Донецьк, 2013. - С. 158-161.

17. Про організацію діяльності Міністерства доходів і зборів України із прогнозування та забезпечення надходжень до бюджету : Наказ Міністерства доходів і зборів України від 08.07.2013 № 257 [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://sfs.gov.ua/>.

18. Про утворення Державної фіскальної служби України : Постанова Кабінету Міністрів України від 21 травня 2014 року № 160 [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/160-2014-%D0%BF>.

19. Про Державну фіскальну службу України : Постанова Кабінету Міністрів України від 21 травня 2014 року № 236 [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/236-2014-%D0%BF>.

20. Про організацію діяльності Державної фіскальної служби України із прогнозування та забезпечення надходжень платежів : Наказ ДФС України від 11.11.2014 № 262 [Електронний ресурс]. - Режим доступу : <http://sfs.gov.ua/>.

Чернов Павел,

аспірант Национального университета Государственной налоговой службы Украины, заместитель директора департамента Государственной фискальной службы Украины

РАЗВИТИЕ ПРОГНОЗИРОВАНИЯ И ПЛАНИРОВАНИЯ НАЛОГОВЫХ ПОСТУПЛЕНИЙ В БЮДЖЕТ УКРАИНЫ (1990-2014 годы)

В статье проведено исследование состояния развития законодательной базы по организации прогнозирования поступлений в бюджет в налоговой службе и фактической эволюции деятельности налоговой службы по прогнозированию доходов бюджета за период 1990-2014 годов. Создана периодизация организационного развития прогнозирования и планирования налоговых поступлений в бюджет Украины в определенный период, дана оценка каждого этапа с точки зрения развития методологических основ прогнозирования и планирования.

Ключевые слова: налоговая служба; прогнозирование поступлений в бюджет; развитие налоговой системы; Государственная фискальная служба Украины.

Chernov Pavlo,

Postgraduate Student of the National University of the State Tax Administration of Ukraine, Department Deputy Director, State Fiscal Service of Ukraine

DEVELOPMENT OF FORECASTING AND PLANNING OF TAX BUDGET REVENUES IN UKRAINE (1990-2014)

The paper reviews the state-of-the-art of the legal framework in respect of forecasting budget receipts at the Tax Administration and the actual evolution of the activities of the latter in forecasting fiscal revenues in 1990-2014. Periodization of the organizational development of forecasting and planning of Ukrainian tax budget revenues for the above period was made. It is specifically emphasized that 1990-1998 may be assessed as a period of institutional uncertainty, no legal allocation of budget revenue forecasting and planning functions to the Tax Administration within the national legislative framework; the years of 1998-2012 are an establishment period of legislative, organizational and methodological principles of forecasting budget receipts in the tax field; 2013-2014 are a period of improvement and further development of budget revenue and single tax forecasting functions.

According to the author, the current Strategy for development of the public finance administration system

underrates the importance of forecasting budget receipts and respective bodies in charge, which necessitates further legal and organizational regulation, specifically when it applies to the State Fiscal Service of Ukraine, which provides for nearly 90% of the state budget and over 96% of local fiscal receipts and is a legal successor to the Tax Administration of Ukraine.

Key words: *Tax Administration; forecasting budget revenue; development of the taxation system; State Fiscal Service of Ukraine.*

REFERENCES

1. On State Tax Service of Ukraine. Ukraine Law, available at: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/509-12> (ukr).
2. Tax Code of Ukraine from 02.12.2010 № 2755-VI, available at: http://kodeksy.com.ua/podatkovij_kodeks_ukraini.htm (ukr).
3. The Budget Code of Ukraine from 21.06.2001, № 2542-III, available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2542-14> (ukr).
4. The Budget Code of Ukraine from 28.07.2010 № 2456-VI, available at: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/TM018187.html (ukr).
5. On the establishment of the State Tax Administration of Ukraine and local government tax administrations. President of Ukraine Decree from August 22, 1996 № 760/96, available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/760/96> (ukr).
6. On approval of the State Tax Administration of Ukraine. President of Ukraine Decree from July 13, 2000 № 886/2000, available at: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/886/2000> (ukr).
7. On the Regulation of the State Tax Service of Ukraine, President of Ukraine Decree from May 12, 2011 № 584/2011, available at: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/584/2011> (ukr).
8. Prosperous Society, Competitive Economy, Effective State. Economic Reform Program for 2010-2014, available at: <http://www.municipal.gov.ua/articles/show/article/54> (ukr).
9. On some measures to optimize the system of central executive bodies. Decree of the President of Ukraine on December 24, 2012 № 726/2012, available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/726/2012> (ukr).
10. About the Ministry of revenues and duties Ukraine, President of Ukraine Decree on March 18, 2013 № 141/2013, available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/141/2013> (ukr).
11. Cabinet of Ministers of Ukraine dated April 26, 2003 № 621, available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/621-2003-%D0%BF> (ukr).
12. On the Strategic Plan of the Ministry of revenues and duties for Ukraine 2013-2018 years, available at: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/869-2013-%D1%80> (ukr).
13. Cabinet of Ministers of Ukraine on August 1, 2013 № 774-p, available at: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/774-2013-%D1%80> (ukr).
14. On the Regulation of the Ministry Finance of Ukraine, President of Ukraine Decree of April 8, 2011 № 446/2011, available at: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/446/2011> (ukr).
15. Sanzharevska I. S., Shapoval S. M., compilers (2013), Economic analysis: basic course for tax analyst, Kyiv, 800 p. (ukr).
16. Yehorova T. M. (2013), *Problemy i perspektivy razvitiya sotrudnichestva mezhdru stranami Yugo-Vostochnoy Evropy v ramkakh Chernomorskogo ekonomicheskogo sotrudnichestva i GUAM, scientific collection. works*, Rostov-on-Don, Donetsk, pp. 158-161 (ukr).
17. On the organization of the Ministry revenues and duties from Ukraine and forecasting software revenue, Order of the Ministry revenues and duties from Ukraine 08.07.2013 № 257, available at: <http://sfs.gov.ua/> (ukr).
18. On the establishment of the State Fiscal Service of Ukraine: Cabinet of Ministers of Ukraine on May 21, 2014 № 160, available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/160-2014-%D0%BF> (ukr).
19. On the State Fiscal Service of Ukraine, Cabinet of Ministers of Ukraine on May 21, 2014 № 236, available at: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/236-2014-%D0%BF> (ukr).
20. On the organization of the State Fiscal Service of Ukraine forecasting of revenues and payments, available at: <http://sfs.gov.ua/> (ukr).

© *Чернов Павло*

Надійшла до редакції 08.01.2015