

ІНСТРУМЕНТИ БЮДЖЕТНО-ПОДАТКОВОЇ ПОЛІТИКИ В КОНТЕКСТІ АНТИКРИЗОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЕКОНОМІКИ УКРАЇНИ

У статті визначено сутність та зміст поняття державного антикризового регулювання. Обґрунтовано необхідність узгодження всіх складових економічної політики держави, у тому числі й фінансової. Описано ефект від застосування інструментів бюджетно-податкової політики та проаналізовано їх використання в Україні з моменту виникнення політичної кризи дотепер.

Ключові слова: антикризове регулювання економіки; бюджетні доходи; бюджетні видатки; податки; податкові пільги; державні позики; державний борг.

Постановка проблеми. Для ринкової економіки виникнення криз є закономірним явищем, оскільки, по-перше, функціонування ринкового механізму не є стабільним та ефективним без застосування заходів дискреційної політики держави, а по-друге, економічна система є відкритою та має зв'язки з економічними системами інших країн, а тому піддається їхньому впливу. Тривалість, глибина й наслідки кризи залежать від ефективності державного антикризового регулювання. Так, за ефективного державного регулювання відбувається «очищення» від дисбалансируючих факторів, а за неефективного управління кризові явища можуть загострюватися, викликати ланцюгові реакції та поширюватися на інші сфери. Формою реалізації антикризового регулювання є антикризові програми. У ході їх розробки особливе значення має вибір інструментів регулювання залежно від типів, причин, масштабів та термінів кризи.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. На сьогодні вченими не спроектовано єдиної універсальної антикризової програми, а тому дослідження та розробка ефективного антикризового регулювання постійно перебуває в полі досліджень науковців. Так, вивченню питання антикризового регулювання приділялася значна увага такими зарубіжними економістами, як Дж. Кейнс, Дж. Стігліц, Е. Коротков, М. Белоусов та ін. Проблематиці генези антикризового регулювання економіки України присвячено праці А. Олешко. У роботах таких вітчизняних авторів, як І. Лук'яненко та М. Сидорович, розглянуто основні засади сучасної бюджетно-податкової політики України, проаналізовано нові виклики, що в світлі сучасних подій постають перед нею. Окремі аспекти порушеної в запропонованій статті проблеми розглядалися в роботах українських авторів, серед яких Л. Колінець, Р. Демчак, М. Небава та ін. Водночас необхідним є продовження

досліджень у напрямку вибору інструментів бюджетно-податкової політики в період кризи.

Постановка завдання. Головною метою статті є аналіз впливу інструментів бюджетно-податкової політики на макроекономічні показники та аналіз застосування цих інструментів в Україні протягом останніх п'яти років.

Виклад основного матеріалу дослідження. Російські вчені розглядають антикризове регулювання як процес, за допомогою якого здійснюється вплив держави на економіку з метою скорочення строків і зменшення глибини кризи, а також пом'якшення її негативних соціально-економічних наслідків [1, с. 8].

Серед вітчизняних дослідників зазначене питання досліджувала А. А. Олешко. Відповідно до її точки зору, антикризове регулювання – це сукупність заходів цілеспрямованого впливу органів державного управління на попередження та захист соціально-економічної системи й окремих суб'єктів ринкових відносин від кризових ситуацій з метою стабілізації і адаптації соціально-економічної системи до умов, що змінюються [2].

Узагальнивши та доповнивши наведені дефініції, визначимо антикризове регулювання економіки як комплексну систему заходів цілеспрямованого впливу держави на функціонування соціально-економічної системи з метою попередження виникнення кризових ситуацій або подолання негативних наслідків кризи шляхом використання певного набору важелів та інструментів у ході розробки та реалізації антикризових програм.

Проведення ефективної антикризової політики має здійснюватися шляхом узгодження всіх складових економічної політики держави, у тому числі й фінансової, оскільки кожна з них має вагомий вплив на стан і розвиток економіки, і водночас їхній вплив є взаємопов'язаним, а подекуди й суперечливим.

Так, проведення обґрунтованої бюджетної політики вимагає її узгодження з грошово-кредитною – емісією грошових коштів та кредитних ресурсів, заходами з підтримки валютних курсів, контролем за інфляційними процесами тощо. Податкова політика безпосередньо впливає на обсяги доходів державного бюджету. У свою чергу, бюджетні видатки належить враховувати в процесі вдосконалення оподаткування [3, с. 33–34].

Важливою складовою державної фінансової політики є бюджетно-податкова політика. В. Іфтемчук пропонує визначати бюджетно-податкову політику як використання податків і державних видатків для забезпечення державою управління економікою [4, с. 213].

В. І. Небава пропонує розглядати бюджетно-податкову політику в широкому розумінні як заходи уряду, спрямовані на забезпечення повної зайнятості та виробництво неінфляційного ВВП шляхом зміни державних видатків, системи оподаткування та підходів до формування державного бюджету в цілому [5, с. 181].

На основі аналізу цих визначень можна зробити висновок, що основними інструментами фіскальної політики є податки та бюджетні видатки.

І. Лук'яненко та М. Сидорович [6] пропонують до основних інструментів бюджетної політики віднести доходи бюджету, видатки бюджету та державні позики, а до інструментів податкової – види оподаткування, ставки оподаткування та податкові преференції.

Колектив авторів книги «Державна фінансова політика та прогнозування доходів бюджету України» [3, с. 24] зазначають, що головними інструментами бюджетно-податкової політики є обсяги та структура державних видатків та система оподаткування.

Враховуючи точки зору науковців, вважаємо за доцільне серед інструментів бюджетно-податкової виділити доходи бюджету, бюджетні видатки, державні позики, податки, збори та внески (рис. 1). А податкові ставки, податкові пільги, обсяги та структуру видатків вважати вже конкретним способом їх реалізації.

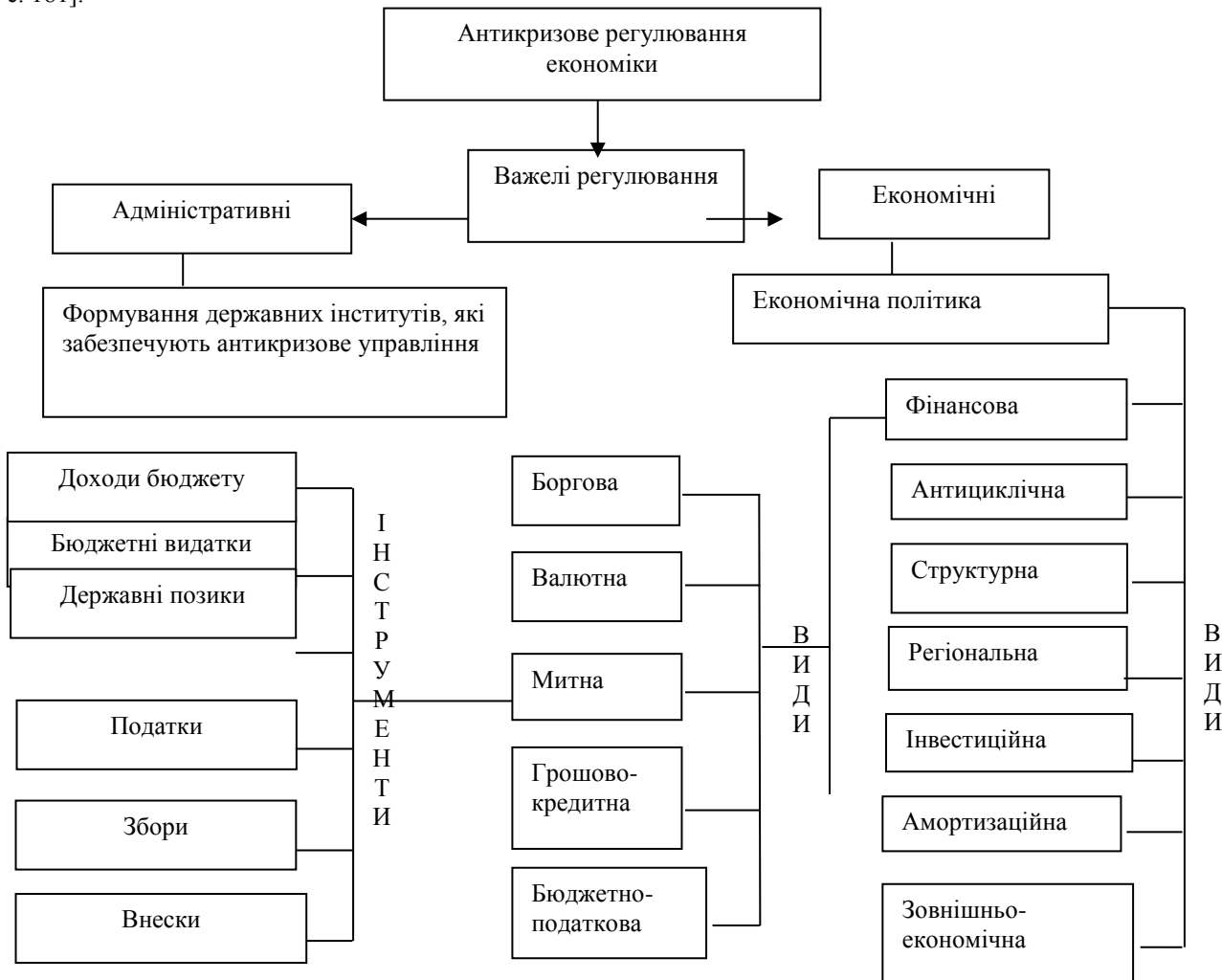


Рис. 1. Інструменти бюджетно-податкової політики в системі антикризового регулювання економіки *узагальнено автором

Аналізуючи регуляторний вплив кожного з цих інструментів, варто зазначити, що податки є одним із основних. Цей інструмент забезпечує формування доходів бюджету, являє собою механізм їх перерозпо-

ділу та виступає інструментом впливу на економічні процеси (стимулювання або стримування ділової активності, сукупного попиту тощо). У рамках цієї роботи пропонуємо державні збори (плати, внески)

розглядати як цільові податки, оскільки вони також забезпечують формування доходів держави (бюджету або цільових фондів), а їх регуляторна дія забезпечується через ті ж способи реалізації (види, ставки, пільги, санкції та адміністрування).

Відповідно до кейнсіанської теорії, в умовах кризи перед урядом постає завдання в проведенні стимулюючої фіскальної політики. Її суть полягає в зниженні

рівня податкового навантаження за одночасного збільшення державних витратів для стимулювання інвестиційного та споживчого попиту.

Доцільно проаналізувати використання податкових важелів у контексті антикризового регулювання економіки в період нинішньої політичної кризи (див. табл. 1).

Таблиця 1

Порівняльний аналіз податкових змін за 2014–2016 роки

2016	2015	2014
Податок на доходи фізичних осіб (ПДФО)		
Заробітна плата		
18 % до розміру заробітної плати (з/п) без обмеження	15 % (загальний відсоток) та 20 % на суму перевищення 10-кратного розміру мінімальних з/п	15 % (загальний відсоток) та 17 % на суму перевищення 10-кратного розміру мінімальних з/п
Пенсії		
15 % від перевищення рівня 3 мінімальних з/п	15 % від перевищення рівня 3 мінімальних з/п	15 % бази оподаткування (суми, що перевищує 10 тис. грн на місяць), якщо вона не досягає 10 мінімальних з/п для суми, що перевищує 17 %
Пасивні доходи		
18 %	20 %	Спочатку пасивні доходи оподатковувалися ПДФО за прогресивною шкалою: 15 %, 20 %, 25 % залежно від суми отриманих доходів. 01.08.2014 введено єдину лінійну ставку оподаткування в обсязі 15 %
Дивіденди		
5 %	5 %	5 %
Податок на нерухомість		
До 3 % мінімальної з/п, за винятком квартир площею до 60 кв. м, та будинків до 120 кв. м, та додатково 25 тис грн, для квартир і будинків площею понад 300 кв. м та 500 кв. м. відповідно	До 2 % мінімальної з/п, за винятком квартир площею до 60 кв. м та будинків до 120 кв. м	Відсутній
Транспортний податок		
Об'єктом оподаткування є легкові автомобілі, які використовувалися до 5 років включно та середньоринкова вартість яких становить понад 750 розмірів мінімальної з/п. Ставка податку складає 25 тис. грн на рік	Об'єктом оподаткування є легкові автомобілі, які використовувалися до 5 років і мають об'єм циліндрів двигуна понад 3 000 куб. см. Ставка податку складає 25 тис. грн на рік	Відсутній
ПДВ для фармацевтичної продукції		
7 %	7 %	З березня 2014 року було введено ПДВ для фармацевтичних компаній у розмірі 7 %, до цього імпорту лікарських засобів не обкладався ПДВ
Акцизний податок на реалізацію суб'єктами господарювання роздрібною торгівлю підакцизних товарів		
Для пива, алкогольних напоїв, тютюнових виробів та промислових замінників тютюну – 5%. Для пального – 0,042 євро за кожний літр реалізованого товару	Для пива, алкогольних напоїв, тютюнових виробів та промислових замінників тютюну – 5%. Для пального – 5 %	Відсутній

Джерело: [7].

Отже, аналізуючи трансформацію податкового законодавства, можна простежити зміни податкових ставок. Так, базова ставка ПДФО для заробітної плати зросла з 15 % до 18 %, при цьому не застосовується збільшена ставка податку до доходів, що перевищують 10 мінімальних заробітних плат.

Відбулися також зміни в оподаткуванні пенсій, а саме: якщо у 2014 році база оподаткування становила 15 % для суми, що перевищує 10 тис. грн на місяць, якщо вона не досягає 10 мінімальних з/п, а для суми, що перевищує – 17 %, то з 2015 року базою оподаткування пенсії стало перевищення розміру її виплати понад три мінімальні заробітні плати.

Пасивні доходи, отримані від інститутів спільного інвестування, оподатковуватимуться за базовою ставкою 18 %, а дивіденди, отримані від платників податку на прибуток, – як і раніше, за ставкою 5 %.

Було запроваджено нові види податків. По-перше, було введено так званий «податок на розкіш». Об'єктами оподаткування стали великі будинки або дорогі автомобілі. Тобто фактично відбувається збільшення податкових надходжень за рахунок заможного населення. По-друге, було запроваджено акцизний податок на реалізацію суб'єктами господарювання роздрібною торгівлю підакцизних товарів.

Розширилася база оподаткування – до 2014 року імпорт лікарських засобів не був об'єктом оподаткування.

Щодо зборів, то у зв'язку з необхідністю фінансування воєнних дій на Сході України з серпня 2014 року було введено військовий збір у розмірі 1,5 % від бази оподаткування. Цей податок було запроваджено як тимчасове утримання з низки доходів до 01.01.2015, однак через продовження воєнних дій досі не скасовано.

Ще однією зміною в податковій системі країни є ставка та об'єкт оподаткування єдиним внеском на загальнообов'язкове державне соціальне страхування. Для роботодавців встановлено загальну ставку єдиного соціального внеску – 22 %. Раніше ставка ЄСВ складала від 36,76 % до 49,7 %, залежно від класу

професійного ризику підприємства. При цьому не стягується 3,6 % відрахувань із зарплати працівників.

Отже, регуляторна дія податків (види податків, ставки, база оподаткування) у період 2014–2016 рр. не була спрямована на зменшення податкового навантаження та стимулювання ділової активності. А посилення податкового тиску на економіку в період спаду має негативний ефект, оскільки зменшує можливості для заощаджень населення, які через банківський сектор могли бути інвестовані в економіку.

Податки є основним джерелом наповнення бюджету, а бюджетні ресурси виступають фінансовою базою для реалізації державою покладених на неї функцій.

У частині бюджетної політики основними інструментами регулювання виступають державні доходи, державні видатки та державні позики.

Ст. 2. Бюджетного кодексу України визначає доходи бюджету як податкові, неподаткові та інші надходження на безповоротній основі, справляння яких передбачено законодавством України (включаючи трансферти, плату за надання адміністративних послуг, власні надходження бюджетних установ) [8].

За методом залучення коштів доходи бюджету класифікуються за такими розділами: податкові надходження, неподаткові надходження, доходи від операцій з капіталом, офіційні трансферти, цільові фонди. Розглянемо джерела доходів державного бюджету України та їх частку (див. табл. 2).

Таблиця 2

Джерела доходів державного бюджету України у 2014–2016 роках та їх частка в загальній сумі доходів

№	Показники	Роки, од. виміру					
		2014, млн грн	2014 р., % у загальній структурі доходів	2015 р., млн грн	2015 р., % у загальній структурі доходів	2016 р., тис. грн	2016 р., % у загальній структурі доходів
1	Податкові надходження, усього	299589	79,29 %	409970,9	79,30 %	502554,6	82,66 %
2	Неподаткові надходження, усього	69373,3	18,36 %	95976,3	18,56 %	87646,8	14,42 %
3	Доходи від операцій із капіталом, усього	1456,3	0,39 %	753,0	0,15 %	1267,4	0,21 %
4	Офіційні трансферти	7225,7	1,91 %	8614,1	1,67 %	8617,5	1,42 %
5	Цільові фонди	177,5	0,05 %	1665,8	0,32 %	7880,3	1,30 %
	Усього	377822	100 %	516980,1	100 %	607966,5	100 %

Джерело: розраховано автором на основі [9; 10; 11].

Отже, можна зробити висновок, що більша частина доходів державного бюджету України формується за рахунок податкових надходжень. Протягом 2014–2016 рр. частка податкових надходжень у загальній структурі доходів бюджету зростала з 79,29 % до 82,66 %. Серед податків, які приносять найбільшу частку доходів, найбільша роль відводиться непрямим податкам.

Частка неподаткових надходжень (доходи від власності та підприємницької діяльності, адміністративні

збори та платежі, доходи, які одержує держава від фінансових санкцій, а також інших доходи, що не належать до обов'язкових податків, зборів та платежів), доходів від операцій із капіталом, офіційних трансфертів та цільових фондів становить менше 20 %.

Не менш важливим інструментом бюджетної політики виступають видатки бюджету. Вони формують фонди споживання та нагромадження в державі, тому є важливим напрямом впливу на економічні та соціальні процеси. Загалом бюджетна політика у сфері

державних видатків завжди була досить вагомим інструментом впливу на соціально-економічний розвиток, особливо за умов проведення економічних реформ та обмеженості фінансових ресурсів держави.

За допомогою бюджетних видатків здійснюють підтримку соціально незахищених верств населення, обсяг якої відповідає економічним можливостям суспільства. Бюджетні видатки здатні активно впливати на економічне зростання, перш за все завдяки фінансуванню наукових досліджень, розвитку пріоритетних галузей економіки, вирівнюванню регіональних диспропорцій.

Держава застосовує різні форми впливу на економіку, такі як надання субсидій організаціям і населенню, здійснення державних інвестицій, бюджетне фінансування галузей, які визначають науково-технічний прогрес. Усе це змінює економічні пропорції. Бюджетні видатки широко використовують для міжгалузевого та територіального перерозподілу фінансових ресурсів з урахуванням вимог найбільш раціонального розміщення виробничих сил, економічного зростання в регіонах та в державі загалом. Таким чином, видатки бюджету дозволяють впливати на різні параметри економіки, при цьому важливим є не лише їх обсяг, але й оптимальна структура, яка визначає напрями використання бюджетних ресурсів [6, с. 73].

У період кризи уряду необхідно проводити стимулюючу фіскальну політику. Фінансування таких цілей неминуче призводить до виникнення дефіциту бюджету. У випадку, коли податкових важелів не достатньо для його покриття, залучаються державні позики (кредити). При цьому залучення державних позик для покриття бюджетного дефіциту, який має хронічний характер в Україні, має наслідком виникнення та нагромадження державного боргу.

Доцільність залучення державних позик та вплив державного боргу на економіку країни були й залишаються предметом дослідження науковців.

Узагальнивши їх дослідження, серед основних аргументів прибічників (меркантилістів, марксистів, економістів німецької історичної школи, кейнсіанців) боргового фінансування можна назвати те, що вони слугують додатковими фінансовими ресурсами для забезпечення фінансового зростання.

Серед противників (фізіократів, класиків) наводилися такі аргументи:

- зумовлює відволікання коштів із виробничих секторів економіки;
- стримує можливість нарощування національного багатства.

Використання державних позик як інструменту регулювання зумовлює різний ефект у короткостроковому та довгостроковому періодах, а також залежить від джерела походження кредитних ресурсів. Зовнішній борг у короткостроковому періоді стимулює сукупний попит, що зумовлює економічне зростання; а внутрішній витісняє приватні інвестиції в економіку.

У довгостроковому періоді відбувається зростання рівня оподаткування та зменшення доходу, зменшення обсягів споживання та приватних інвестицій у результаті зменшення доходів та перекладання тягара на майбутні покоління.

Використання державних позик як інструменту фінансування дефіциту бюджету вимагає проведення виваженої боргової політики. Так, величина основної суми боргу не має перевищувати 60 % фактичного річного ВВП для забезпечення безпечного рівня боргу, за якого держава може своєчасно і в повному обсязі виконувати свої боргові зобов'язання, а також здійснювати державні запозичення за прийнятними відсотковими ставками.

В Україні цей показник мав стійку тенденцію до зростання. Станом на кінець 2012 року він становив 28,3 %, 2013 року – 33,0 %. Упродовж 2014 року обсяг державного та гарантованого державою боргу зріс з 584,4 млрд грн (40,2 % ВВП) у 2013 році до 1100,8 млрд грн у 2014 році (70,7 % ВВП), перетнувши граничний рівень індикатора боргової безпеки держави – 60 % ВВП, а прямого державного боргу – з 480,2 млрд грн (33,0 % ВВП) до 947,0 млрд грн (60,8 % ВВП) відповідно.

Аналізуючи бюджетно-податкову політику в Україні, важливо відмітити, що вибір її інструментів лежить також у політичній площині. Податки, державні видатки та державні запозичення є об'єктом політичних маніпуляцій, наприклад, надання переваги урядовцями борговому фінансуванню на протигагу підвищенню податків або скороченню державних видатків, оскільки останні негативно впливатимуть на їхній авторитет перед виборцями або суперечитимуть обіцянкам, наданим у передвиборних програмах.

Висновки. Оскільки економічна система країни є інтегрованою у світове господарство, а її функціонування має циклічний характер, то виникнення криз є закономірним явищем. Головне завдання влади полягає в розробці та реалізації антикризових програм на основі використання економічних та адміністративних важелів. Завдання таких програм полягає в застосуванні комплексу заходів цілеспрямованого державного впливу на соціально-економічну систему з метою недопущення поглиблення криз та подолання їх негативних наслідків. Вагоме місце в системі економічних важелів належить бюджетно-податковій політиці та її інструментам впливу, серед яких ключова роль відводиться податкам і видаткам із бюджету.

Регуляторний вплив податків визначається їх призначенням – забезпеченням формування доходів державного бюджету. Впливаючи на їх перерозподіл, податки можуть стимулювати або стримувати ділову активність населення, збільшувати або зменшувати сукупний попит і т. д., тим самим виступаючи потужним інструментом впливу на економіку в цілому.

Бюджетні видатки, перш за все у вигляді цілеспрямованої підтримки держави малозабезпечених верств суспільства, фінансування наукових розробок, пріоритетних галузей виробництва тощо, здатні підвищувати економічну спроможність населення, позитивно впливати на рівень і темпи економічного зростання, вирівнювати диспропорції розвитку між окремими регіонами країни.

Комплексний розгляд доходів і витрат державного бюджету України дозволив виявити проблему існування дефіциту державного бюджету. Перевищення витрат над доходами на разі вимагає пошуку додатко-

вих джерел їх фінансування, які, у свою чергу, призводять до виникнення та нагромадження державного боргу. Тож першочергове завдання влади – подолання

хронічного бюджетного дефіциту та високого рівня боргового навантаження шляхом розробки та реалізації ефективної антикризової програми.

Список використаних джерел

1. Белоусов М. С. Антикризисное регулирование макроэкономических систем: антициклический подход : автореф. дис. на соискание ученой степени кандидата экономических наук : спец. 08.00.01 «Экономическая теория» / М. С. Белоусов. – Тамбов, 2007. – 20 с.
2. Олешко А. Генезис антикризового регулювання економіки України [Електронний ресурс] / А. Олешко // Ефективна економіка. – 2012. – № 7. Режим доступу : <http://www.economy.nauka.com.ua/?op=1&z=1253>.
3. Державна фінансова політика та прогнозування доходів бюджету України / [М. Я. Азаров та ін.] ; за ред. М. Я. Азарова. – К. : НДФІ, 2004. – 712 с.
4. Іфтемічук В. С. Економічний словник-довідник / В. С. Іфтемічук, М. В. Іфтемічук. – Чернівці : Прут, 1997. – 240 с.
5. Небава М. І. Теорія макроекономіки [Текст] : навч. посібник для студ. екон. спец. / М. І. Небава ; Вінницький держ. технічний ун-т. – Вінниця : УНІВЕРСУМ-Вінниця, 2001. – 395 с.
6. Лук'яненко І. Бюджетно-податкова політика України: нові виклики : монографія / І. Лук'яненко, М. Сидорович. – К. : НаУКМА, 2014. – 229 с.
7. Демчак Р. Подткові зміни у деталях: порівняльний аналіз за 2014–2016 роки [Електронний ресурс] / Р. Демчак. – Режим доступу : <https://agropolit.com/blog/26-podatkovy-zmini-u-detalyah-porivnyalniy-analiz-za-2014-2016-roki>.
8. Бюджетний кодекс України : станом на 14 травня 2017 р. / Верховна Рада України. – Офіц. вид. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.
9. Закон України «Про державний бюджет України на 2014 рік» / Верховна Рада України. – Офіц. вид. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/719-18/page>.
10. Закон України «Про державний бюджет України на 2015 рік» / Верховна Рада України. – Офіц. вид. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/80-19/page>.
11. Закон України «Про державний бюджет України на 2016 рік» / Верховна Рада України. – Офіц. вид. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/928-19/page>.

С. Н. Лушко,

Черноморський національний університет імені Петра Могили, г. Николаев, Україна

ИНСТРУМЕНТЫ БЮДЖЕТНО-НАЛОГОВОЙ ПОЛИТИКИ В КОНТЕКСТЕ АНТИКРИЗИСНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ЭКОНОМИКИ УКРАИНЫ

В статье определена сущность понятия и содержание понятия государственного антикризисного регулирования. Обоснована необходимость согласования всех составляющих экономической политики государства, в том числе и финансовой. Описано эффект от применения инструментов бюджетно-налоговой политики и проанализировано их использование в Украине с момента возникновения политического кризиса до сих пор.

Ключевые слова: антикризисное регулирование экономики; бюджетные доходы; бюджетные расходы; налоги; налоговые льготы; государственные займы; государственный долг.

S. M. Lushko,

Petro Mohyla Black Sea National University, Mykolayiv, Ukraine

FISCAL POLICY TOOLS IN THE CONTEXT OF THE UKRAINIAN CRISIS MANAGEMENT

The essence and content of crisis management are considered in the article. The coordination necessity of all economic policy state components, including financial ones, is substantiated. The effect of fiscal policy instruments usage is described and their use in Ukraine since the inception of the political crisis till today is analyzed.

Key words: crisis management; budget revenues; budget expenditures; taxes; tax preferences; government loans; public debt.

Рецензенти: *Євчук Л. А.*, д-р екон. наук, професор;
Навроцький С. А., д-р екон. наук, професор.

© Лушко С. М., 2017

Дата надходження статті до редколегії 25.05.2017