

УДК 336.02

Амбрик Л. П.,

*к.е.н., старший викладач кафедри податків та фіскальної політики,
Тернопільський національний економічний університет, м. Тернопіль*

Прагматика фіскальної політики України

Ambryk L. P.,

*Candidate of economic sciences, senior teacher of department of taxes and fiscal
policy, Ternopil National Economic University, Ternopil*

Pragmatics of fiscal policy of Ukraine

Анотація.

У статті досліджено прагматичні аспекти здійснення фіскальної політики України. Встановлено роль податкових надходжень у формуванні доходів державного та місцевих бюджетів України. Здійснено аналіз бюджетних видатків. Визначено ключові проблеми реалізації фіскальної політики України. Розглянуто останні зміни та доповнення до законодавства України з питань фіскального регулювання. Досліджено, що для покриття дефіциту бюджетних ресурсів запроваджено прогресивне оподаткування пасивних доходів фізичних осіб (процентів, дивідендів, роялті та інвестиційного прибутку) та підвищено ставки акцизного податку на окремі види підакцизної продукції. З'ясовано, що з метою забезпечення потреб оборони в Україні запроваджено військовий збір. Окреслено стратегічні цілі фіскальної політики України.

Summary.

The pragmatic aspects of fiscal policy realization in Ukraine are investigated in the article. The role of tax revenues in formation of Ukrainian state and local budgets revenues is established. The analysis of budget expenditures is carried out. The main problems of Ukrainian fiscal policy realization are determined. The latest alterations

and amendments to the Ukrainian legislation on fiscal regulation are considered. To cover the deficit of budget resources progressive taxation of passive incomes (interests, dividends, royalty and investment profit) is investigated to be implemented. Also excise tax rates for certain production are investigated to be increased. To provide the defense funding the military fee is ascertained to be implemented in Ukraine. The strategic objectives of fiscal policy of Ukraine are outlined.

Ключові слова: фіскальна політика, державний бюджет, місцеві бюджети, доходи бюджету, податкові надходження, бюджетні видатки, державні запозичення, ставки акцизного податку, військовий збір, пасивні доходи.

Keywords: fiscal policy, state budget, local budgets, budget revenues, tax revenues, budget expenditures, state borrowings, excise tax rates, military fee, passive incomes.

Постановка проблеми. Ефективність фіскальної політики визначається можливістю її швидкого та адекватного реагування на зміни в національній економіці та здатністю протидіяти численним загрозам. У своєму арсеналі фіскальна політика володіє потужними засобами, серед яких податкові та боргові інструменти й державні видатки. Актуальним питанням прагматики фіскальної політики України залишається вирішення не лише короткострокових завдань, а й досягнення стратегічних орієнтирів, зокрема забезпечення економічного зростання в державі та добробуту її громадян.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Значний внесок у розробку теоретичних та прикладних основ фіскальної політики зробити такі вітчизняні вчені: В. Андрущенко, С. Герчаківський, А. Даниленко, О. Данілов, О. Десятнюк, Я. Жаліло, Ю. Іванов, О. Кириленко, А. Крисоватий, А. Луцик, В. Опарін, Т. Пасєнко, В. Федосов. Водночас існує потреба в здійсненні подальших досліджень у цій сфері, враховуючи економічні реалії та загрози нашій державі та її національній економіці.

Постановка завдання. Метою статті є дослідження прагматичних аспектів здійснення фіскальної політики України та окреслення її стратегічних цілей.

Виклад основного матеріалу. Як свідчать дані табл. 1, податкові надходження є найбільш вагомим джерелом доходів держави. Так, за досліджуваний період питома вага податкових надходжень у доходах Державного бюджету України залишалась високою, досягши свого максимуму в 2011 р. на рівні 83,1%. Вже у 2012 р. при зростанні абсолютного обсягу податкових надходжень, їхня частка в доходах державного бюджету знизилася. У свою чергу, в 2013 р. порівняно з попереднім роком спостерігалось скорочення як абсолютного обсягу податкових надходжень (на 11,9 млрд. грн.), так і їхньої питомої ваги (на 1,9%). Зокрема, надходження основного бюджетоутворюючого податку – ПДВ – зменшилися на 10,5 млрд. грн.

Таблиця 1.

**Динаміка абсолютних обсягів та структури доходів
Державного бюджету України за період 2010-2013 рр.**

Показники		2010	2011	2012	2013
Податкові надходження, у т. ч.	млн. грн.	166 872,2	261 605,0	274 715,2	262 777,0
	%	69,4	83,1	79,4	77,5
податок на прибуток підприємств	млн. грн.	39 969,2	54 739,4	55 349,7	54 318,4
	%	16,6	17,4	16,0	16,0
ПДВ	млн. грн.	86 315,9	130 093,8	138 826,8	128 269,3
	%	35,9	41,3	40,1	37,8
акцизний податок (акцизний збір)	млн. грн.	27 620,7	33 011,2	37 185,7	35 309,4
	%	11,5	10,5	10,7	10,4
ввізне мито	млн. грн.	8 556,4	10 462,8	12 985,8	13 264,6
	%	3,6	3,3	3,8	3,9
Неподаткові надходження	млн. грн.	65 067,7	49 087,8	68 287,6	72 853,2
	%	27,0	15,6	19,7	21,5
Доходи від операцій з капіталом	млн. грн.	587,0	517,7	1 231,4	255,4
	%	0,2	0,2	0,3	0,1
Надходження від урядів заруб. країн та міжнар. організацій	млн. грн.	305,6	481,4	222,6	1 529,3
	%	0,1	0,1	0,1	0,4
Цільові фонди	млн. грн.	1 158,0	206,4	254,6	202,7
	%	0,5	0,1	0,1	-
Офіційні трансферти	млн. грн.	6 624,7	2 718,6	1 342,5	1 609,3
	%	2,8	0,9	0,4	0,5
УСЬОГО ДОХОДІВ	млн. грн.	240 615,2	314 616,9	346 053,9	339 226,9
	%	100	100	100	100

Джерело: розраховано автором за даними Державної казначейської служби України [1]

Відтак, дефіцит фінансових ресурсів зумовив вжиття наступних заходів фіскальної політики. Законом України «Про запобігання фінансової катастрофи та створення передумов для економічного зростання в Україні» від 27 березня

2014 року № 1166-VII [2] збільшено ставки акцизного податку на окремі види підакцизної продукції. Зазначимо, що Законом України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких інших законодавчих актів України» від 31 липня 2014 року № 1621-VII [3] передбачено наступне підвищення з 1 вересня 2014 року ставок акцизного податку на тютюнові вироби та мінімального акцизного податкового зобов'язання із сплати акцизного податку з тютюнових виробів (табл. 2).

Таблиця 2.

Динаміка ставок акцизного податку

Підакцизна продукція	Одиниці виміру	Ставки податку									
		з 01.04.2013		з 01.01.2014		з 01.04.2014		з 01.07.2014		з 01.09.2014	
Алкогільні напої											
Пиво із солоду (солодове)	грн. за 1 літр	0,87		0,87		0,87		1,24		1,24	
Вина натуральні з доданням спирту та міцні	грн. за 1 літр	2,51		2,51		2,86		3,58		3,58	
Вина ігристі Вина газовані	грн. за 1 літр	3,65		3,65		4,16		5,20		5,20	
Спирт етиловий, неденатурований	грн. за 1 літр 100% спирту	49,49		49,49		56,42		70,53		70,53	
Тютюнові вироби			%		%		%		%		%
Сигарети без фільтра, цигарки (1)	грн. за 1 000 шт.	72,70	12	77,50	12	77,50	12	96,88	12	101,72	12
Сигарети з фільтром (2)	грн. за 1 000 шт.	162,60	12	173,20	12	173,20	12	216,50	12	227,33	12
Мінімальне акцизне податкове зобов'язання	(1)	грн. за 1 000 шт.	95,40		101,60		101,60		127,00		133,35
	(2)	грн. за 1 000 шт.	217,60		231,70		231,70		289,63		304,11

Джерело: складено автором на основі [2; 3; 4]

Також Законом України № 1166-VII [2] запроваджено прогресивне оподаткування пасивних доходів фізичних осіб. Так, оподаткування процентів, дивідендів, роялті та інвестиційного прибутку, нарахованих (виплачених) на користь фізичних осіб протягом звітного місяця, здійснюється податковим агентом під час кожного нарахування (виплати) із застосуванням ставки у

розмірі 15%, що не виключає обов'язку отримувача таких доходів щодо здійснення річного перерахунку за сукупністю ставок:

✓ якщо база оподаткування звітного податкового року не перевищує 204 прожиткових мінімуми – 15%;

✓ якщо база оподаткування звітного податкового року перевищує 204 прожиткових мінімуми, але не перевищує 396 прожиткових мінімумів, до суми такого перевищення – 20%;

✓ якщо база оподаткування звітного податкового року перевищує 396 прожиткових мінімумів, до суми такого перевищення – 25%.

При цьому, до загального місячного (річного) оподатковуваного доходу платника податку не включаються такі пасивні доходи (табл. 3).

Таблиця 3.

Пасивні доходи фізичної особи – платника податку на доходи фізичних осіб, що не включаються до її оподатковуваного доходу

Стаття ПКУ	Зміст статті ПКУ
165.1.2	Сума доходів, отриманих платником податку у вигляді процентів, що нараховані на цінні папери, емітовані центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну фінансову політику та на боргові зобов'язання НБУ.
165.1.18	Дивіденди, які нараховуються на користь платника податку у вигляді акцій (часток, паїв), емітованих юридичною особою – резидентом, що нараховує такі дивіденди, за умови, що таке нараховування жодним чином не змінює пропорцій (часток) участі всіх акціонерів (власників) у статутному фонді емітента, та в результаті якого збільшується статутний фонд емітента на сукупну номінальну вартість нарахованих дивідендів.
165.1.40	Сума доходу, отриманого платником податку внаслідок відчуження акцій, одержаних ним у власність в процесі приватизації в обмін на приватизаційні компенсаційні сертифікати, безпосередньо отримані ним як компенсація суми його внеску до установ Ощадного банку СРСР або до установ державного страхування СРСР, або в обмін на приватизаційні сертифікати, отримані ним відповідно до закону, а також сума доходу, отриманого таким платником внаслідок відчуження земельних ділянок сільськогосподарського призначення, земельних часток (паїв) за нормами безоплатної передачі, визначеними ст. 121 Земельного кодексу України залежно від їх призначення, та майнових паїв, безпосередньо отриманих ним у власність у процесі приватизації;
165.1.41	Доходи у вигляді процентів на поточні банківські рахунки, за якими на користь фізичних осіб здійснюються виключно виплати заробітної плати, стипендій, пенсій, соціальної допомоги та інших передбачених законом соціальних виплат.
165.1.52	Інвестиційний прибуток від операцій з борговими зобов'язаннями НБУ та казначейськими зобов'язаннями України, емітованими центральним органом виконавчої влади, що реалізує державну фінансову політику.

Джерело: складено автором на основі [4]

У свою чергу, в контексті реалізації регіональної фіскальної політики відзначимо, що податкові надходження займають левову частку у формуванні доходів місцевих бюджетів України, яка за досліджуваний період коливалася у межах 38,1% до 42,4% (табл. 4). Основним бюджетоутворюючим податком місцевих бюджетів виступає податок на доходи фізичних осіб (ПДФО), питома вага якого коливалася у межах від 27,1% до 32,0%.

Однак, актуальними проблемами формування дохідної частини місцевих бюджетів України залишаються слабка власна фінансова база (частка місцевих податків і зборів у 2013 р. склала лише 3,3%) та значна залежність від офіційних трансфертів, що надаються з Державного бюджету України. Поряд із цим, відзначимо, що прийняття Податкового кодексу України позитивно позначилося на системі місцевого оподаткування, головним чином це віднесення єдиного податку до числа місцевих податків і зборів.

Таблиця 4.

Динаміка абсолютних обсягів та структури доходів місцевих бюджетів України за період 2010-2013 рр.

Показники		2010	2011	2012	2013
Податкові надходження, у т. ч.	млн. грн.	67 575,6	73 086,9	85 852,0	91 191,1
	%	42,4	40,3	38,1	41,3
ПДФО	млн. грн.	51 029,3	54 065,1	61 066,0	64 586,0
	%	32,0	29,8	27,1	29,2
податок на прибуток підприємств	млн. грн.	389,9	357,5	443,3	675,4
	%	0,2	0,2	0,2	0,3
плата за землю	млн. грн.	9 539,9	10 700,9	12 581,7	12 802,9
	%	6,0	5,9	5,6	5,8
місцеві податки і збори	млн. грн.	819,5	2 504,1	5 455,0	7 316,2
	%	0,5	1,4	2,4	3,3
Неподаткові надходження	млн. грн.	8 769,2	10 915,9	12 635,7	12 127,8
	%	5,5	6,0	5,6	5,5
Доходи від операцій з капіталом	млн. грн.	2 556,3	1 829,8	1 754,3	1 381,6
	%	1,6	1,0	0,8	0,6
Надходження від урядів заруб. країн та міжнар. організацій	млн. грн.	-	-	0,2	-
	%	-	-	-	-
Цільові фонди	млн. грн.	1 614,7	822,7	571,6	470,6
	%	1,0	0,4	0,3	0,2
Офіційні трансферти	млн. грн.	78 881,3	94 875,0	124 459,6	115 848,3
	%	49,5	52,3	55,2	52,4
УСЬОГО ДОХОДІВ	млн. грн.	159 397,1	181 530,3	225 273,4	221 019,4
	%	100	100	100	100

Джерело: розраховано автором за даними Державної казначейської служби України [1]

На нашу думку, вагомим альтернативним джерелом формування фінансових ресурсів держави є запозичення. Попри відносно безпечний рівень державного боргу по відношенню до ВВП (у 2013 р. даний показник склав 33%), проблематика функціонування державних запозичень пов'язана зі стрімким нарощенням їхніх обсягів та зростанням навантаження на державний бюджет у зв'язку з необхідністю обслуговування державного боргу (рис. 1).



Рис. 1. Динаміка обсягів державних запозичень та платежів за державним боргом України

Джерело: розроблено автором за даними Державної казначейської служби України [1]

У свою чергу, аналіз видаткових інструментів фіскальної політики (табл. 5) свідчить, що пріоритетними статтями видатків Державного бюджету України впродовж років залишаються, в першу чергу, видатки на соціальний захист та соціальне забезпечення, загальнодержавні функції та економічну діяльність. На нашу думку, негативними тенденціями в сфері бюджетних видатків у 2013 р. були: збільшення частки видатків державного бюджету на загальнодержавні функції та зменшення частки видатків на економічну діяльність.

У свою чергу, пріоритетними статтями видатків місцевих бюджетів України є освіта, охорона здоров'я і соціальний захист та соціальне забезпечення.

Таблиця 5.

Динаміка структури видатків Державного бюджету та місцевих бюджетів України за період 2010-2013 рр., %

Показники	2010		2011		2012		2013	
	ДБ*	МБ**	ДБ	МБ	ДБ	МБ	ДБ	МБ
Загальнодержавні функції	15,4	6,7	16,8	5,5	16,2	4,8	17,4	5,3
Оборона	5,0	-	5,5	-	5,3	-	5,2	-
Громадський порядок, безпека та судова влада	12,6	0,2	13,6	0,1	13,4	0,1	13,6	0,1
Економічна діяльність	16,0	5,1	18,8	6,9	18,2	5,9	14,3	4,3
Охорона навколишнього природного середовища	1,0	0,4	1,3	0,5	1,5	0,5	1,6	0,5
Житлово-комунальне господарство	0,4	3,0	0,1	4,7	0,1	8,9	-	3,5
Охорона здоров'я	3,9	23,7	4,3	21,7	4,2	21,3	4,5	22,3
Духовний та фізичний розвиток	2,3	4,1	1,6	3,9	2,0	3,7	1,8	3,9
Освіта	12,7	33,6	11,4	33,1	11,2	32,2	10,8	34,2
Соціальний захист та соціальне забезпечення	30,7	23,2	26,6	23,5	27,7	22,6	30,8	25,9
УСЬОГО ВИДАТКІВ	100	100	100	100	100	100	100	100

Джерело: розраховано автором за даними Державної казначейської служби України [1]

Примітки: 1. Державний бюджет України. 2. Місцеві бюджети України.

Варто наголосити на тому, що у зв'язку з поточною економічною ситуацією в Україні та зовнішніми загрозами нашій державі існує об'єктивна необхідність у застосуванні адекватних та ефективних заходів фіскальної політики. Так, внесено зміни до Закону України «Про Державний бюджет України на 2014 рік», що стосуються обсягу бюджетних видатків. Так, згідно Закону України від 31 липня 2014 р. № 1622-VII [5] попри незначне зростання загального планового обсягу видатків державного бюджету зі 436,7 млрд. грн. до 441,6 млрд. грн. (згідно початкової редакції закону [6] видатки державного бюджету становили 462,2 млрд. грн.), відбулося суттєве їхнє скорочення за окремими статтями згідно відомчої класифікації (табл. 6).

Також Законом України від 31 липня 2014 р. № 1622-VII [5] встановлено, що членам Кабінету Міністрів України, керівникам центральних органів виконавчої влади та інших державних органів (крім органів, підрозділи яких беруть участь у проведенні антитерористичної операції), народним депутатам

України до завершення антитерористичної операції місячна заробітна плата нараховується лише в розмірі посадового окладу.

Таблиця 6.

Планові видатки Державного бюджету України на 2014 рік, млн. грн.

Відомча класифікація видатків	Закон України «Про Державний бюджет України на 2014 рік» від 16.01.2014 № 719-VII		
	Початкова редакція	Редакція згідно Закону України від 27.03.2014 № 1165-VII	Редакція згідно Закону України від 31.07.2014 № 1622-VII
УСЬОГО ВИДАТКІВ, у т. ч.	462 211,7	436 762,0	441 587,1
Апарат Верховної Ради України	920,0	742,5	687,4
Міністерство внутрішніх справ України	19 064,3	17 960,4	17 906,3
Міністерство енергетики та вугільної промисловості України	19 368,0	14 013,4	12 970,4
Міністерство оборони України	15 632,2	15 167,3	15 151,0
Міністерство економічного розвитку і торгівлі України	1 366,0	1 281,0	1 322,9
Міністерство аграрної політики та продовольства України	8 511,2	6 818,9	6 349,1
Міністерство інфраструктури України	1 600,1	1 519,5	1 462,2
Міністерство доходів і зборів України	6 378,3	5 896,8	5 744,2
Міністерство соціальної політики України	92 996,1	88 680,3	86 529,4
Міністерство охорони здоров'я України	10 083,9	8 657,8	8 482,9
Міністерство освіти і науки України	25 632,0	24 668,5	24 024,0

Джерело: складено автором на основі [5; 6; 7]

Також для підтримки оборонної діяльності держави запроваджено тимчасово до 1 січня 2015 року військовий збір. Так, об'єктом оподаткування збором є доходи у формі заробітної плати, інших заохочувальних та компенсаційних виплат або інших виплат і винагород, які нараховуються (виплачуються, надаються) платнику у зв'язку з трудовими відносинами та за цивільно-правовими договорами; виграшу в державну та недержавну грошову лотерею, виграш гравця (учасника), отриманий від організатора азартної гри.

Ставка збору становить 1,5% від об'єкта оподаткування [3]. Платниками військового збору є фізичні особи – резиденти та нерезиденти.

Висновки. Відтак, попри окреслені заходи фіскальної політики, спрямовані на вирішення тактичних завдань, стратегічними цілями фіскальної політики України мають стати: детінізація економіки, створення сприятливого інвестиційного клімату, оптимізація структури бюджетних видатків, зміцнення їхньої економічної та оборонної складових, забезпечення інвестицій у людський капітал та проведення виваженої боргової політики.

Література.

1. Виконання державного бюджету [Електронний ресурс] / Державна казначейська служба України. – Режим доступу:

<http://treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=146477>

2. Закон України «Про запобігання фінансової катастрофи та створення передумов для економічного зростання в Україні» від 27.03.2014 № 1166-VII [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1166-18>

3. Закон України «Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких інших законодавчих актів України» від 31.07.2014 № 1621-VII [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1621-18>

4. Податковий кодекс України від 02.12.2010 № 2755-VI зі змінами і доповненнями [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>

5. Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2014 рік»» від 31.07.2014 № 1622-VII [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1622-18>

6. Закон України «Про Державний бюджет України на 2014 рік» від 16.01.2014 № 719-VII [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/719-18>

7. Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2014 рік»» від 27.03.2014 № 1165-VII [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1165-18>

References.

1. The official site of State Treasury Service of Ukraine (2010, 2011, 2012, 2013), “State budget execution”, available at: <http://treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=146477> (Accessed 16 August 2014)

2. The Verkhovna Rada of Ukraine (2014), The Law of Ukraine “On Preventing Financial Catastrophe and Creating Preconditions for Economic Growth in Ukraine”, available at: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1166-18> (Accessed 18 August 2014)

3. The Verkhovna Rada of Ukraine (2014), The Law of Ukraine “On amendments to the Tax Code of Ukraine and some laws of Ukraine”, available at <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1621-18> (Accessed 18 August 2014)

4. The Verkhovna Rada of Ukraine (2010), “The Tax Code of Ukraine”, available at: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2755-17> (Accessed 18 August 2014)

5. The Verkhovna Rada of Ukraine (2014), The Law of Ukraine “On amendments to the Law of Ukraine “On the State budget of Ukraine for 2014””, available at <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1622-18> (Accessed 18 August 2014)

6. The Verkhovna Rada of Ukraine (2014), The Law of Ukraine “On the State budget of Ukraine for 2014”, available at <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/719-18> (Accessed 18 August 2014)

7. The Verkhovna Rada of Ukraine (2014), The Law of Ukraine “On amendments to the Law of Ukraine “On the State budget of Ukraine for 2014””, available at <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1165-18> (Accessed 18 August 2014)