

ТРАНСФОРМАЦІЯ ЗМІСТУ ФІСКАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ: ЦІЛІ ТА ВЗАЄМОЗВ'ЯЗКИ

TRANSFORMATION OF THE CONTENT OF FISCAL POLICY: AIMS AND INTERRELATIONS

**Інна
Коновалова**
старший
викладач
кафедри фінансів
ДВНЗ «Київський
національний
економічний
університет
імені Вадима
Гетьмана»

**Inna
Konovalova**
senior lecturer
Department of
finance
SHEI «Kyiv
National
Economic
University
named after
Vadym Hetman»

Мета статті полягає у дослідженні теоретичної бази сучасної фіскальної політики України та обґрунтуванню напрямів поглиблення та уточнення її змісту. Аналізуючи, систематизуючи і узагальнюючи наукові праці багатьох учених, було розглянуто еволюцію поглядів на фіскальні відносини, заходи та засоби їх впорядкування та контролю, систематизовані підходи дослідників на трактування поняття «фіскальна політика».

У результаті дослідження було виділено три визначальні цілі фіскальної політики - досягнення фінансової стабільності, економічної ефективності та соціальної справедливості. Визначено, що тлумачення фіскальної політики як комплексу «дій», або «заходів» уряду не створює методичних передумов для виділення результатів її реалізації. Обґрунтовано та запропоновано розглядати фіскальну політику з позицій системи узгоджених цілей окремих державних органів й установ, відповідальних за формування, розподіл і використання фінансових ресурсів держави.

Перспективами подальших досліджень у даному напрямі є визначення фіскальних передумов високих темпів зростання реальних обсягів суспільного продукту, підтримання повної зайнятості, помірних і прогнозованих темпів інфляції та додержання принципів соціальної справедливості в особистому і функціональному розподілі доходів, а на концептуальному рівні існує потреба в уточненні понять фіскального регулювання та забезпечення, фіскального механізму реалізації та досягнення встановлених цілей, їх логічного запровадження у практичну діяльність.

The aim of this article is the research of theoretical basis of modern fiscal policy of Ukraine and justifying of ways of deepening and specification of its content. Analyzing, systematizing and summarizing the scientific work of many scientists, the evolution of views on fiscal relations, measures and means of regulation and control was reviewed; approaches of the researches to the interpretation of the concept of «fiscal policy» were systemized.

As a result of research, three main objectives of fiscal policy were allocated – reaching of financial stability, economic effectiveness and social justice. It is determined that interpretation of fiscal policy as a complex of «actions» or «measures» of the government does not create methodological backgrounds for the results allocation of its realization. It is justified and proposed to consider fiscal policy from the position of the system of agreed objectives of particular state bodies and institutions, responsible for the formation, allocation and use of state financial resources.

The prospective of further researches in this way are determining of fiscal backgrounds of high rates increasing of real volumes of social product, maintenance

of full employment, modest and forecasted rates of inflation and observance of the principles of social justice in personal and functional income distribution, and on the conceptual level there is a need in specification of the definitions of fiscal regulation and providing, fiscal mechanism of realization and achieving of set objectives, their logical implementation in practice.

Ключові слова: фінансові відносини, фінансова політика, фінансова політика, фінансове регулювання, фінансове забезпечення, податкове навантаження

Keywords: fiscal relations, financial policy, fiscal policy, fiscal regulation, fiscal providing, tax incidence.

Вступ. В сучасних умовах фінансові відносини та механізми їх реалізації стали в розвинутих країнах потужним джерелом імпульсів для економічного розвитку. Вони виконують значно більш вагомий роль, ніж лише «опосередкування процесів акумуляції і розподілу матеріальних і людських ресурсів між сферами використання». Зокрема, розвинуті фінансові інститути, сприятливий інвестиційний клімат дозволяє сучасним лідерам світової економіки досить легко долати нестачу практично будь яких ресурсів. Наприклад, динамічний розвиток «азійських тигрів» сучасна економічна теорія пояснює не в категоріях наділеності факторами виробництва, а через якість їх фінансової інфраструктури, державної фінансової політики, високу інтегрованість ринку капіталу в глобальний простір його руху.

Крім того, більш високі вимоги до суспільної ефективності використання фінансових ресурсів держави, провідне значення якості благ суспільного користування, що створюються за рахунок державного фінансування, для забезпечення глобальної конкурентоспроможності національного виробництва примушує шукати також і нові принципи визначення напрямів і пріоритетів використання фінансових ресурсів держави, а значить оновлювати й складову фінансової політики, пов'язану з плануванням, проведенням і контролем за фінансовими витратами держави.

Наведене обумовлює високу актуальність досліджень, присвячених проблемам оновлення теоретичної бази сучасної фінансової політики.

Огляд літератури та виділення невирішеної частини проблеми. Пробле-

ми формування оптимальної (з огляду на завдання соціально-економічного розвитку суспільства) фінансової політики традиційно розглядаються в контексті суперечності між пріоритетами поточної фінансової стабільності й довгострокового соціально-економічного розвитку.

Так, з точки зору теорії ефективного попиту, зростання податкового навантаження (якщо його розглядати як нейтральне щодо розподілу між різними групами платників, тобто рівномірне для всіх підвищення податкового тягаря) виступає чинником скорочення сукупного попиту, отже пригнічує ділову активність. Відповідно, якщо економіка перебуває в стані неповної завантаженості наявного ресурсного потенціалу (а з точки зору Кейнса і його послідовників, це типовий стан ринкової економіки) така політика віддаляє фінансові параметри економічної системи від стану повної зайнятості і доступні економічним суб'єктам зменшуючи фінансові ресурси гальмує економічне зростання. Якщо ж суб'єкти економіки (їх сукупний попит) перетнули межу повної зайнятості ресурсів, те саме зростання податкового навантаження пригальмує інфляцію, яка в іншому випадку може зруйнувати фінансові передумови інвестиційної активності, отже виконає важливу стабілізуючу функцію (див., наприклад, [1,2]).

З точки зору теорії сукупної пропозиції, зростання податкового тягаря позначається на сукупному попиті менше, ніж на сукупних витратах, і переважним результатом збільшення ставок оподаткування стане збільшення виробничих витрат і цін, що пришвидшить інфляцію, водночас,

ускладнюючи умови для нарощування виробничих потужностей національної економіки. Результатом може стати стагфляція, тобто поєднання інфляції із скороченням зайнятості (поширеність цього явища в розвинутих і таких, що розвиваються країнах у 80-ті роки ХХ ст. примусило економістів називати криву Філіпса «наївною»). Навпаки зменшення податкового тягаря створює умови для уповільнення темпів інфляції та більш високих темпів нарощування виробничих потужностей. Тому, на думку прихильників теорії сукупної пропозиції, питання щодо бажаної динаміки податкового навантаження зводиться лише до розподілу навантаження між різними секторами економіки та верствами населення, а доцільність скорочення загального податкового тягаря розглядається ними як універсальний принцип, придатний для застосування незалежно від етапу економічного циклу (див., наприклад, [3,4]).

В контексті поліпшення фінансового забезпечення вирішення завдань довгострокового соціально-економічного розвитку теоретична база фіскальної політики сконцентрована на проблемах оцінки наслідків двох аспектів перерозподілу фінансових ресурсів суспільства. По-перше, перерозподілу ресурсів суспільства від приватного (комерційного) до державного (бюджетного) сектору економіки. По-друге, розподілу сконцентрованих в бюджеті ресурсів за альтернативними напрямками використання для виконання завдань державної політики.

При цьому, в межах неокласичної традиції, перерозподіл з приватного (комерційного) сектору до державного розглядається лише як форма перевагування соціальних пріоритетів над цілями економічної ефективності: вважається, що зростання загального податкового тиску та підвищення соціальної спрямованості його розподілу гальмує темпи економічного зростання (див., наприклад, [5]).

Вважаємо важливим, що така суперечливість цілей соціального розвитку і економічної ефективності в довго-

строковому аспекті має сприйматись не як догма, а лише як аналітичний прийом, що має досить обмежену сферу застосування. Значною мірою, еволюція фіскальної політики в сучасних розвинутих країнах – це історія саме подолання такої суперечливості пріоритетів соціальної справедливості й економічної ефективності.

Теоретичну базу для розуміння діалектичного характеру зв'язку між зростанням витрат на вирішення соціальних проблем і проблемами забезпечення фінансової стабільності закладали ще роботи представників німецької історичної школи, а в межах сучасних методологічних принципів, ставлення до соціальних витрат суспільства (зокрема за рахунок бюджету) як до важливих чинників його розвитку було сформульовано в межах теорій людського капіталу та людського розвитку.

Зокрема, ще в роботах німецької історичної школи обґрунтовується, що витрати, які економісти класики вважали непродуктивними, такими, що не включені до кругообігу відтворення матеріального багатства суспільства (витрати на освіту, підвищення культурного рівня населення, примноження духовної спадщини народу тощо) насправді є важливою складовою примноження продуктивних сил суспільства. Наприклад, Ф. Ліст обґрунтував продуктивність праці, яку б сучасні науковці визнали пов'язаною із інвестиціями в людський капітал через її внесок в формування здатності населення до продуктивної взаємодії, підвищення рівня знань та соціальної відповідальності: «Ті хто вигодовують свиней, або виготовляють пілюлі й балалайки звісно продуктивні, але незрівнянно більшою мірою продуктивні вихователі молоді та вчителі дорослих, віртуози, лікарі, судді та адміністратори. Перші створюють мінові вартості, другі – продуктивні сили; один з цих останніх підготовлює наступну генерацію для виробництва, другий – розвиває моральність та релігійні почуття сучасного покоління, третій – сприяє благородству та звеличенню людського духу, четвертий рятуює продуктивні сили своїх паці-

ентів, п'ятий – забезпечує правове положення, шостий – суспільний порядок...» [6, с. 65].

Неокласика ХХ ст. переважно нехтувала таким баченням ролі витрат, що обслуговували потреби соціальної сфери, а розширення масштабів державних програм пов'язували, здебільшого, з явищем «витіснення» приватних витрат. Тлумачення державних фінансів як таких, що конкурують із приватним сектором за обмежені ресурси, наявні в розпорядженні суспільства, а перерозподілу ресурсів до бюджетної сфери як трансакції, що знижує ефективність їх використання (через особливості мотивації та процедур діяльності державної бюрократії) домінувало в неокласичній традиції протягом всього ХХ ст. [7].

Власне тлумачення витрат на розвиток соціальної сфери (зокрема здійснюваних за рахунок бюджету) як важливого чинника економічного зростання, розгляд нестачі таких витрат, чи недостатньої ефективності їх освоєння в соціальній сфері як вирішальних факторів, що обмежують темпи економічного зростання в сучасному суспільстві пов'язано з роботами в межах теорії людського капіталу та людського розвитку.

При цьому, в роботах прибічників теорії людського капіталу вилучення певної частки фінансових ресурсів з комерційної сфери до державних фінансів для обслуговування потреб соціальної сфери розглядалось все одно як вимушена втрата ефективності, заради компенсації недоліків ринкових механізмів алокації ресурсів. Зокрема, їх неспроможності забезпечити достатній (відповідний уподобанням суспільства) обсяг інвестицій в освіту, у випадках високої універсальності отримуваних знань, неможливості обмежити коло їх користувачів, чи інших обставин, що зумовлюють недостатність очікуваної комерційної вигоди від їх застосуван-

ня, щоб спонукати до інвестування в теперішній період [8].

В багатьох сучасних формальних моделях економічного зростання (зокрема, в роботах [9,10]) моделюється функціональна залежність темпів приросту суспільного продукту від масштабів ресурсів, що обслуговують потреби соціальної сфери незалежно від того, здійснюються вони за рахунок фінансових ресурсів комерційного чи бюджетного сектору економіки.

Лише в роботах в межах теорії людського розвитку переважання державного, а не приватного фінансування освітніх та медичних послуг тлумачиться як запорука зростання їх доступності, відповідно – поширення активної, кваліфікованої і свідомої діяльності з примноження суспільного добробуту, як запорука економічного зростання і суспільного розвитку певної країни [11].

Тенденції до загострення проблем надлишкової нерівності, позбавлення значної частини населення необхідних фінансових передумов для формування, накопичення і розвитку власного людського капіталу, що загострилися в останньому десятилітті ХХ ст. спонукали до чисельних емпіричних досліджень, що примусили переглянути бачення макроекономічної ролі бюджетних витрат і дослідників, що використовували неокласичну методологію. Так, в роботах нобелівського лауреата П. Кругмана, підкреслюється, що саме період значного зростання перерозподічої активності уряду США збігається із найбільш тривалим і дієвим щодо підвищення суспільного добробуту періодом економічного зростання в цій країні [12].

В роботах багатьох дослідників знайдені емпіричні підтвердження закону Вагнера¹, на матеріалах другої половини ХХ ст.

Зокрема, дослідження, проведене в 23-ьох країнах з високим рівнем доходу на особу, що враховувало дані

¹ Закон Вагнера – статистично підтверджена даними другої половини ХІХ ст. кореляція між питомою вагою державних витрат в складі суспільного продукту і темпами приросту реальних обсягів останнього. Сам А. Вагнер пояснював це тим, що економічне зростання зумовлює підвищення добробуту населення і розширення бази попиту на блага, традиційно створювані державою, або за її активної фінансової участі (освіта, культура, охорона правопорядку і уточнення прав власності, рекреація, шляхи сполучення, медицина тощо).

за 1970 – 2006рр. підтвердило високу кореляцію між зростанням рівня перерозподілу суспільного продукту через державний бюджет (вимірювався часткою державних витрат в складі ВВП) і темпами економічного зростання (вимірювались через темпи зростання ВВП на душу населення) та дозволило його авторам стверджувати про «широку сферу дії закону Вагнера в країнах з високим рівнем доходу» [13].

Емпіричні дослідження стосовно країн, що розвиваються, виявили що в довготерміновому аспекті (а лише в такому часовому періоді може виявлятися головний аспект впливу державних витрат на виробничі можливості суспільства) також позитивну залежність між зростанням абсолютних розмірів і відносних показників (частки в складі ВВП) державних витрат – з одного боку і темпами зростання суспільного продукту – з іншого, що для періоду також стало підтвердженням дієвості закону Вагнера і для країн, що розвиваються [14].

Отже питання щодо загальнотеоретичної бази тлумачення наслідків перерозподілу фінансових ресурсів суспільства від приватного (комерційного) сектора до державного (бюджетного) в сучасних умовах залишається відкритим, а визначальний вплив на реальні наслідки такого перерозподілу в умовах певної країни матиме якість її фінансових інститутів, зокрема фіскальної політики та засобів її реалізації.

Відповідно, саме огляду теоретичної бази сучасної фіскальної політики України та теоретичному обґрунтуванню напрямів поглиблення та уточнення її змісту присвячена ця стаття.

Виклад основного матеріалу дослідження. Серед значущих рис фіскальних відносин вітчизняні автори виділяють наступні (див., наприклад, [15,16,17]).

По-перше, вони відбуваються на регулярній, постійній основі, що забезпечується стабільністю їх законодавчої бази (зрозуміло, не абсолютною, але достатньою, щоб перетворити дотримання вимог законодавчих актів в рутину) та так само достатньою

постійністю складу державних інституцій, їх функцій і процедур їх виконання (важливість такої риси як безпосередньо, так і опосередковано згадується багатьма вітчизняними дослідниками, зокрема, вже згаданими в попередньому посиланні). Така постійність виступає основою нормального господарського планування, є значущою детермінантою інвестиційної активності резидентів національної економіки та її інвестиційної привабливості для зовнішніх інвесторів. Звернемо увагу, що практично безперервні та, на думку багатьох експертів, безсистемні зміни в законодавчих і особливо підзаконних (розпорядчій документації державної податкової адміністрації) актах в Україні виступають вагомим чинником зниження прозорості податкової системи, ускладнюють дотримання принципів єдності й однозначності трактування норм податкового законодавства.

По-друге, вони передбачають складну, суперечливу, діалектичну взаємодію трьох головних аспектів цих відносин. Перший аспект – відносини з приводу мобілізації (аккумуляції) грошових ресурсів до державного бюджету та до позабюджетних цільових фондів. Другий – відносини з приводу їх розподілу та перерозподілу між ланками системи державних фінансів. Нарешті, третій – відносини з приводу використання мобілізованих ресурсів державного бюджету і цільових позабюджетних фондів для фінансового забезпечення виконання державних функцій і реалізації цілей економічної політики.

Формами вираження першого аспекту цих відносин виступає комплекс дій та заходів урядових структур щодо оподаткування економічних суб'єктів, вилучення доходів державних та казенних підприємств, вилучення доходів від фінансової діяльності держави, як на внутрішньому, так і на зовнішньому фінансових ринках. Власне економічне значення цього аспекту фіскальних відносин – вилучення фінансових ресурсів економічних суб'єктів (підприємств і домогосподарств) на користь бю-

джетних і позабюджетних цільових фондів, як через механізми податків, обов'язкових платежів і зборів, так і через операції державних підприємств та діяльність держави на фінансових ринках, як внутрішніх, так і зовнішніх.

Другий аспект цих відносин виражається в сучасних фіскальних системах через міжбюджетні відносини та механізми формування цільових бюджетних і позабюджетних фондів грошових засобів. Можна охарактеризувати процеси, з приводу яких виникають такі відносини як визначення бюджетних призначень, розподіл загальної суми бюджетних і позабюджетних фондів між напрямками використання, рівнями управління бюджетними ресурсами, визначення бюджетних лімітів та планування витрат за всіма напрямками бюджетної класифікації.

Власне економічний зміст таких процесів полягає в міжрегіональному, міжгалузевому і міжбюджетному перерозподілі фінансових ресурсів, що забезпечує гармонізацію фіскального потенціалу і фіскальних потреб окремих ланок національної економії.

Процеси такого перерозподілу пов'язані з вирішенням багатьох складних суперечностей. Зокрема, суперечності між дотриманням принципів фіскальної ефективності й фіскальної справедливості, фіскальної справедливості й фіскальної достатності тощо. Так, наприклад поєднання високого рівня диференціації рівня економічного розвитку регіонів України із єдністю соціальних стандартів та основних фінансових нормативів зумовлює необхідність вагомого міжрегіонального перерозподілу ресурсів державного і місцевих бюджетів. Так, за певними регіонами закріплюється роль донорів фінансових ресурсів для виконання зобов'язань бюджету, за іншими – роль реципієнтів. При цьому в Україні цей розподіл ролей між регіонами залишається незмінним вже протягом багатьох років [18].

За всієї складності кількісної оцінки вигід, що отримують різні сектори та галузі економіки від діяльності держави, закономірною функцією цього

аспекту фіскальних відносин виступає також і міжгалузевий перерозподіл ресурсів, і перерозподіл між верствами населення з різним рівнем доходів.

При цьому, пропорції розподілу податкового тягара між різними верствами населення, між різними секторами і галузями економіки, а також пропорції розподілу вигід, умови доступу до суспільних благ та благ приватного користування, що створюються, або фінансуються державою, в сучасній Україні виступають джерелом вагомих резервів підвищення суспільної ефективності акумуляції і використання ресурсів для вирішення загальносуспільних проблем.

Зокрема, в Україні традиційно, показники податкового тягара на домогосподарства значно поступаються аналогічним показникам для сектору не фінансових корпорацій. Зокрема, дослідження Кваснюка, Кіреєва, Лунінної показали, ще в 90-ті роки криза капіталотворення в Україні значною мірою зумовлювалась високим податковим тиском на головне джерело розширеного відтворення капіталу – прибутки підприємств, в поєднанні з необґрунтовано заниженими нормами амортизаційних відрахувань та відсутністю доступу до кредитних ресурсів (через зависокі виходячи з нормальної прибутковості більшості галузей ставки по кредитах і відсутність виходу на фондові ринки) – див., наприклад [19]. Надалі, тенденція до нераціонального з точки зору фінансових передумов для довгострокового економічного зростання перенавантаження сектору нефінансових корпорацій зберігалась. Так, наприклад, в 2010р. відношення надходжень зведеного бюджету від податку на прибуток до фінансового результату підприємств, що задекларували невід'ємний прибуток в Україні становило майже 23%, в 2011р. – 20,2%, в 2012р. – 20,1% (розраховано автором за даними <http://www.ukrstat.gov.ua/>). В умовах, коли в податковій практиці майже не застосовуються процедури зменшення оподатковуваного прибутку на суму інвестицій у розвиток (нове будівництво, технічне переозброєння, реконструкцію діючих виробничих

потужностей тощо) такий рівень вилучення ресурсів для фінансування розширеного відтворення капіталу підприємств дійсно може сприйматись як вагомий чинник гальмування темпів економічного зростання та перешкода підвищенню глобальної конкурентоспроможності. Водночас, сума надходжень від податку на доходи фізичних осіб (в міжнародній практиці більш поширений термін «особистий подоходний податок»), і як відсоток ВВП, і як відсоток від загальних податкових надходжень в Україні значно менша ніж в країнах з розвинутими фінансовими інститутами. Так, наприклад, в США частка індивідуальних подоходних податків в сукупних надходженнях федерального бюджету стабільно перевищує 40% (див., наприклад, [20]). Податок з доходів фізичних осіб стягується в Україні за чи не найбільш ліберальними ставками в Європі, а відсутність зростання ставок оподаткування із збільшенням розмірів доходів є практично унікальним виключенням для Європейських країн. Застосування практично пласкої шкали податкових ставок в поєднанні з не виправдано, на нашу думку, заниженим розміром неоподаткованого мінімуму доходів свідчить про невідповідність соціальним пріоритетам оподаткування розподілу податкового навантаження і між верствами населення. Те саме можна сказати про практично відсутню в сучасній Україні групу податків на особисте майно громадян, що виступають важливою складовою оподаткування в більшості розвинутих країн світу (див., наприклад, [21]).

Описані тенденції суперечать визнаній в світі ідеології оподаткування – в силу дії закону спадної граничної корисності доходу, приріст суспільного добробуту від перерозподілу частки доходів більш заможних на користь створення суспільних благ чи підвищення добробуту соціально вразливих зростає в міру збільшення загальної суми оподаткованого доходу. Відповідно до цього принципу доходи, що виступають базою особистого споживання оподатковуються за прогресивною шкалою практично

всюди в світі, за виключенням країн, що спеціалізуються в міжнародному поділі праці на створенні «податкових оаз» для власників великих статків.

Наприклад, за середніми по країнах ОЕСД даними, податковий тягар щодо доходів від праці (сума внесків на соціальне страхування і податків на особистий дохід, головним чином – подоходного податку) для одинокі особи, заробітки якої становлять 50% середнього рівня оплати праці в економіці становить всього 28,6%. Із зростанням особистих заробітків, збільшується і податкове навантаження, так для такої особи, заробітки якої сягають 75% середнього по економіці рівня податковий тягар оподаткування праці буде вже 33,3%, за заробітків на рівні середньої по економіці зарплати – 35,9%, за 150% – 39,5%, за 200% – 41,6%, нарешті за 250% – 42,8% (розраховано автором за даними [22]).

Наведене виступає ознаками суттєвого податкового перенавантаження сектору підприємств вітчизняної економіки, порівняно з сектором домогосподарств, а отримувачів середніх і близьких до середніх доходів – порівняно з представниками найбільш заможних верств населення.

Відповідно, питання про формування нових підходів до визначення доцільних меж, стандартів і пріоритетів такого перерозподілу та адаптація до вітчизняних умов методів, розроблених світовою наукою, залишається пріоритетним об'єктом наукового пошуку сучасної фінансової науки й актуальність результатів такої роботи для української економіки важко переоцінити.

Нарешті, третій аспект фіскальних відносин – відносини щодо використання мобілізованих ресурсів державного бюджету і цільових позабюджетних фондів для фінансового забезпечення виконання державних функцій і реалізації цілей економічної політики. Основою виникнення таких відносин виступають процеси касового, казначейського, розрахунково-касового обслуговування витрачання бюджетних і позабюджетних ресурсів державних фінансів. Власне

до цього аспекту фіскальних відносин ми схильні відносити і процеси фінансового контролю, створення інформаційної бази про локальні (стосовно безпосередніх користувачів благ, створюваних рахунок державного фінансування), суспільні (що проявляються через вигоди, одержувані всім населенням України), інструментальні (такі, що характеризують масштаби ресурсного потенціалу, сконцентрованого для вирішення певних суспільних завдань завдяки фінансовим ресурсам держави) й власне цільові (такі, що характеризують міру задоволення потреб населення) показники ефекту, віддачі, результатів використання фінансових ресурсів держави.

Зіставлення таких показників результатів із плановими і фактичними обсягами витрат фінансових ресурсів з урахуванням з оцінкою суспільних умов, властивих процесам такого використання (наприклад, організаційно-технічного рівня підприємств, що виступають отримувачами бюджетних ресурсів, зокрема відповідності чисельності й структури їх персоналу затвердженим штатним розкладам тощо) виступає основою для обґрунтованого нормування витрат фінансових ресурсів, необхідних для вирішення певних завдань суспільства.

Важливість цієї функції важко переоцінити, оскільки саме від якості фінансових норм і нормативів, від їх здатності з одного боку – врахувати витрати ресурсів, об'єктивно необхідні за застосування в діяльності одержувачів фінансових ресурсів бюджету провідних технологій і форм організації діяльності, з іншого – реальні фактичні потреби таких установ залежить те, який суспільний ефект отримуватиме суспільство від використання кожної одиниці фінансових ресурсів бюджету.

Власне група показників, що характеризують суспільну ефективність використання фінансових ресурсів держави, зіставляючи міру досягнення цілей державної економічної політики із масштабами використаних для досягнення таких цілей ресурсів виступають визначальним критерієм

оцінки обґрунтованості й актуальності (відповідності поточним макроекономічним умовам) фіскальної політики.

Остання тлумачиться більшістю вітчизняних авторів в єдності головних її інструментів (у вузькому розумінні – визначення ставок і абсолютних обсягів податкових надходжень та бюджетних витрат, в широкому – розпорядження надходженнями та витратами фінансових ресурсів держави) та цілей (наближення економіки до рівня повної зайнятості, реалізація наявного ресурсного потенціалу для підвищення темпів економічного зростання, утримання в прийнятних межах темпів інфляції).

Свідомо залишаючи за межами нашої роботи цитування десятків аналогічних визначень, наведемо нижче лише два, найбільш типові для вітчизняної літератури, а далі більш докладно розглянемо лише такі їхні риси, що на нашу думку, можуть бути джерелом подальшого вдосконалення для адаптації методичних основ розробки фіскальної політики до вимог сучасного етапу економічного розвитку.

Так, в Економічній енциклопедії за ред. С.В. Мочерного, фіскальна політика визначається як сукупність фінансових заходів держави для регулювання доходів і витрати бюджету з метою досягнення певних соціально-економічних цілей суспільства, виконання найважливіших функцій держави [23]. В навчальному виданні колективу авторів під керівництвом І.Б. Медведєвої наведене визначення, що відбиває класичне макроекономічне тлумачення сутності фіскальної політики: «сукупність заходів, що здійснюються шляхом розпорядження державним бюджетом: державними видатками та оподаткуванням для досягнення повної зайнятості, зростання виробництва, зниження інфляції» [24, С. 29].

Важлива риса поширених в навчально-методичній літературі визначень фіскальної політики, що має, на нашу думку, дискусійний характер – тлумачення її саме як «дій», або «заходів» уряду. Таке тлумачення не створює методичних передумов для

виділення результатів і рис реалізації фіскальної політики пов'язаних з якісно відмінними групами чинників.

Перша група таких чинників – власне система цілей, завдань, пріоритетів, закладених в державних законодавчих, методичних і програмних документах, те як за влучним визначенням фінансової політики, наведеним в навчальному виданні за ред. В. Федосова «вона поєднує конкретні цілі та відповідні засоби» [15].

Друга (якісно відмінна) група чинників – це форми і механізми реалізації таких цілей і пріоритетів, практика застосування тих важелів, що реально складається в певній національній економічній системі. Так, наприклад, якщо спроби застосування розгалуженої системи податкових пільг для вітчизняних підприємств призводили, поки що, більшою мірою, до зловживань і ухилення від сплати податків, ніж до поліпшення фінансових передумов організаційно-технічного розвитку, зростання обсягів і рентабельності виробництва й, відповідно – бази оподаткування, то дуже важливо розрізнити можливі причини такого явища. Чи сама ідея певної пільги є помилковою, чи специфіка реалізації цієї ідеї в умовах господарського середовища України є причинами таких негативних суспільних наслідків. Саме таке розуміння реальних причин суспільних результатів оподаткування дозволяє обґрунтовано визначити напрям дій для їх поліпшення. Чи то зміна пріоритетів фіскальної політики і згортання податкових пільг (що поширено використовуються всіма розвинутими країнами і відіграють важливу роль в забезпеченні конкурентоспроможності їх національного виробництва), чи то реформування практики адміністрування податків, спроби поліпшити механізми реалізації політики. Так само, якщо спроби введення прогресивної шкали оподаткування особистих доходів призводять до зростання їх тінізації, важливо розуміти, сама ідея прогресивного оподаткування не відповідає специфіці розподілу доходів в певній національній економіці, чи проста раціоналізація системи ад-

міністрування особистих доходних податків здатна забезпечити кращі суспільні результати від використання загалом, виправданої як з точки зору теорії (через принцип спадної граничної корисності доходів), так і з точки зору світової практики, ідею прогресивного оподаткування особистих доходів.

Так і у визначенні «політики», ми вважаємо за доцільне залишити тільки ті аспекти, що пов'язані з формуванням цілей і пріоритетів державної діяльності, вибором важелів їх досягнення, проте власне «дії та заходи», що реалізують цю політику розглядати окремо, через якісну відмінність пов'язаних з ними резервів підвищення суспільної ефективності фіскальної функції уряду.

Методичні передумови використання такого підходу ми вбачаємо, наприклад у виділенні трьох складових фінансової політики, запропонованому у вже згадуваному виданні: «Зміст фінансової політики багатогранний і може бути представлений як єдність трьох складових частин: - вироблення науково обґрунтованих концепцій розвитку фінансів; визначення основних напрямів використання фінансів на поточний період і перспективу; здійснення практичних дій, направлених на досягнення поставленої мети» [15, С. 208]. За аналогією стосовно фіскальної політики ми пропонуємо розглядати в її складі лише ті аспекти діяльності держави, що пов'язані з розробкою наукових основ розпорядження обсягами і структурою надходжень і витрат фінансових ресурсів держави, визначенням цілей, завдань, пріоритетності їх досягнення, важелів та механізмів, що будуть для цього використовуватись, проте «здійснення практичних дій», а точніше «реалізацію цих цілей, завдань і важелів» розглядати вже не як елемент політики, а як частину механізму її реалізації, що передбачає функціонування відповідних фінансових інститутів. Принципово важливо, що останні, формуються і функціонують як під впливом держави (в цьому виявляється їх підпорядкованість фіскальній політиці), так і під впливом інших

суб'єктів економіки. Відповідно, параметри функціонування таких фінансових інститутів закономірно відхиляються від тих, що передбачені політикою, і виражають також побічний (але, наприклад у вітчизняних умовах – помітно сильний) вплив господарського середовища. Ігнорування вагомості такого впливу в сфері прикладних аспектів створює передумови для поширення зловживань і нецільового використання ресурсів в сфері державних фінансів, а в теоретичних аспектах позбавляє вітчизняну фінансову науку можливості збагачувати бачення фінансових і, зокрема, фіскальних відносин за рахунок досягнення визнаних напрямів сучасної науки, таких як «теорія суспільного вибору» та «теорія політичної ренти». Зокрема роботи нобелівського лауреата з економіки Дж. Бьюкенена передбачають, що фактичні параметри функціонування фіскальних інститутів виражають компроміс між цілями визначеними відповідною політикою і особистими цілями державної бюрократії, а оптимізація співвідношення таких цілей, побудова виваженої системи стимулів і мотивів для ефективної діяльності чиновників, що реалізують державну політику є важливим науковим завданням [25].

Тому ми пропонуємо розглядати фіскальну політику не як сукупність дій, а як систему цілей, завдань, пріоритетів та важелів їх досягнення, що визначають спрямованість та регламентують дії держави, щодо формування, розподілу і використання фінансових ресурсів для реалізації цілей соціально-економічної політики. А сукупність дій державних структур щодо реалізації такої політики пропонуємо тлумачити, відповідно як процес реалізації фіскальної політики.

Нарешті по-третє, поширені визначення розкривають цілі фіскальної політики лише в контексті досягнення фінансової стабільності та економічної ефективності (повна зайнятість, помірні інфляція, зростання суспільного продукту). Проте цілі соціальної справедливості, без врахування яких зростання суспільного добробуту су-

часна наука вважає неможливим в таких визначеннях ігноруються. А цілий комплекс важливих завдань фіскальної політики щодо вирівнювання доходів різних верств населення, забезпечення рівного доступу до низки благ, щодо яких недоцільним є нормування доступу за допомогою ринкових цін не можуть бути пояснені у відриві від цілей соціальної справедливості. Важливість дотримання пріоритетів соціальної справедливості в процесі розробки і реалізації фіскальної політики підкреслюється багатьма вітчизняними вченими. Зокрема, Б. Панасюк та А. Деркач зазначають, що «побудова соціальної ринкової економіки має ґрунтуватися на історичних і духовних цінностях нації, категоріях географічного і геополітичного простору, поєднанні ринкових факторів та ролі держави в регулюванні економікою, формуванні реального власника, потребах зростання продуктивності економіки, забезпеченні для цього стабільності інфляції і національної валюти» [26]. Б.Є. Кваснюк та С.І. Кіреєв, розуміючи складність формулювання конкретних критеріїв оцінки міри дотримання вимог соціальної справедливості в межах виконання фіскальної функції держави, вказують на необхідність врахування методологічних засад філософського плюралізму [27]. Розен Г., автор всевітньо відомого підручника «Суспільні фінанси», обґрунтовує вимогу постійного врахування фактора справедливості, і як основи для планування цільових показників фіскальної діяльності, і як критерію оцінки її результативності. В своїй роботі «Роль аналізу витрат і вигід у виробленні політики» він зауважує, що «аналіз політики, в якому нехтують розподільчими ефектами та обговорюють лише сукупну ефективність, зосереджений тільки на незначній частині проблеми» [28]. Аналогічних поглядів дотримуються Дж.Ю. Стігліц, В. Ойкен та інші науковці [29,30,31].

Висновки і перспективи подальших досліджень. Ми вбачаємо доцільним розвиток поширених в літературі визначень фіскальної політики за такими напрямами.

1. Поширені в навчально-методичній літературі визначення фіскальної політики тлумачать її, здебільшого, як комплекс «дій», або «заходів» уряду. Таке тлумачення не створює методичних передумов для виділення результатів реалізації фіскальної політики пов'язаних з якісно відмінними групами чинників. По-перше, такими чинниками є власне система цілей, завдань, пріоритетів, закладених в державних законодавчих, методичних і програмних документах – власне політика. По-друге, – форми і механізми реалізації таких цілей і пріоритетів, практика застосування тих важелів, що реально складається в певній національній економічній системі. У визначенні «політики», ми вважаємо за доцільне залишити тільки ті аспекти, що пов'язані з формуванням цілей і пріоритетів державної діяльності, вибором важелів їх досягнення, проте власне «дії та заходи», що реалізують цю політику розглядати окремо, через якісну відмінність пов'язаних з ними резервів підвищення суспільної ефективності фіскальної функції уряду.

2. Поширені визначення розкривають цілі фіскальної політики лише в контексті досягнення фінансової стабільності та економічної ефективності (повна зайнятість, помірні інфляція, зростання суспільного продукту). Проте цілі соціальної справедливості, без врахування яких зростання суспільного добробуту сучасна наука вважає неможливим в таких визначеннях ігноруються. А цілий комплекс важливих завдань фіскальної політики щодо вирівнювання доходів різних верств населення, забезпечення рівного доступу до низки благ, щодо яких недоцільним є нормування доступу за допомогою ринкових цін не можуть бути пояснені у відриві від цілей соціальної справедливості.

3. Відповідно, базове визначення фіскальної політики в межах цієї роботи ми пропонуємо сформулювати наступним чином: фіскальна політика – система узгоджених цілей, що завдяки визначеності пріоритетів

та важелів їх досягнення декомпонується на низку завдань окремих державних органів й установ, відповідальних за формування, розподіл і використання фінансових ресурсів держави для створення фіскальних передумов високих темпів зростання реальних обсягів суспільного продукту, підтримання повної зайнятості, помірних і прогнозованих темпів інфляції та додержання принципів соціальної справедливості в особистому і функціональному розподілі доходів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Кейнс Дж. М. Избранные произведения / Пер. с англ. - М.: Экономика, 1993. - 541 с.

2. Kalecki M. Political Aspects of Full Employment // Political Quarterly. – 1943 (October / December). - Vol. 14. - P. – 322-331.

3. Vuchelen J. Taxation: macroaspects. – Copyright: Vrije Universiteit Brussel, 1999. - 27 p.

4. Lucas R. E. Econometric Policy Evaluation: A Critique. In The Cambridge-Rochester Conference Series on Public Policy. Vol. 1, The Phillips Curve and Labor Markets, edited by Karl Brunner and Alan Meltzer. 1976.

5. Harberger A. Taxation, Resource Allocation and Welfare // The Role of Direct and Indirect Taxes in the Federal Revenue System, ed. J. Due. Princeton, N. Y.: Princeton University Press, 1964.

6. Лист Ф. Национальная система политической экономии / Мировая экономическая мысль. Сквозь призму веков. В 5 т. / Сопред. редкол. Г.Г. Фетисов, А.Г. Худокормов, Т. П. Восходящий капитализм / Отв. ред. М.Г. Подкидченко. М.: Мысль, 2005. – 751 с.

7. Розмаинский И., Холодилин К. История экономического анализа на Западе / Электронный ресурс, режим доступа: http://www.gumer.info/bibliotek_Buks/Econom/roz/

8. Hall R. E. Schooling, Experience, and Earnings by Jacob Mincer / Journal of Political Economy Vol. 83, No. 2 (Apr., 1975), pp. 444-446.

9. Park S. Revisiting Mankiw, Romer & Weil (1992)'s «A Contribution to the Empirics of Economic Growth» / University of Michigan.

10. Fei J. C. H., Ranis G. A Theory of Economic Development.- American Economic Review 51 (September 1961), p. 533-565.

11. Сен А.К. Свобода, единогласие и права // Электронный ресурс, режим доступа: http://www.seinstitute.ru/Files/veh4-1-6_Sen_p195-248.pdf.

12. Кругман П. Кредо ліберала. - М.: Европа, 2009. - 329 с.

13. Lamartina S., Zaghini A. Increasing Public Expenditures: Wagner's Law in OECD Countries. Center for Financial Studies No. 2008/13. Режим доступа: https://www.ifk-cfs.de/fileadmin/downloads/publications/wp/08_13.pdf

14. Akitoby B., Clements B., Gupta S., Inchauste G. Public spending, voracity, and Wagner's law in developing countries. European Journal of Political Economy. 22 (2006) 908–924 <http://dx.doi.org/10.1016/j.ejpolco.2005.12.001>.

15. Теорія фінансів: підручник / С. В. Бойко, Л. П. Гацька, В. В. Гошовська [та ін.]; під заг. ред. В. М. Федосова, С. І. Юрія, К.: Центр учбової літератури, 2010.- 574 с.

16. Опарін В.М. Фінанси: (Загальна теорія): навч. посібник / В. М. Опарін, 2008. К.: КНЕУ, - 240 с.

17. Луніна І. О. Державні фінанси та реформування міжбюджетних відносин: монографія / І. О. Луніна, К.: «Наукова думка» 2006. - 296с.

18. Регулювання міжбюджетних відносин: Україна і європейський досвід: наук. монографія / [за ред. В.Г. Бодрова; кол. авт: В.Г. Бодров, О.П. Кириленко, Н.І. Балдич та ін.]. - К.: Вид-во НАДУ, 2006. - 296 с.

19. Національні заощадження та економічне зростання/ ред. Б. Е. Кваснюк, 2000. К.: МП «Леся» - 304 с.

20. Карлін М. І. Державні фінанси розвинутих країн: навч. посібник / М. І. Карлін, 2010. - 480 с.

21. European Commission Taxation trends in the European Union – Data for the EU Member States, Iceland and Norway - Luxembourg: Publications Office of the European Union.

22. Статистичний портал ОЕСР <http://www.oecd.org/tax/tax-policy/taxing-wages.htm>.

23. Економічна енциклопедія: У 3 т. / Редкол.: С.В. Мочерний (відп. ред.) та ін. – К.: Видавничий центр «Академія», 2002р. - Т.3.

24. Фінанси: конспект лекцій / І. Б. Медведєва, Л. С. Мартюшева, Л. О. Меренкова [та ін.]; [відп. за вип. Л. С. Мартюшева; відп. ред. Л. М. Сєдова], 2008. - 358 с.

25. Buchanan J. M. Public Finance in Democratic Process: Fiscal Institutions and Individual Choice. – Copyright: 1999 by Liberty Fund, Inc.

26. Деркач. А., Панасюк Б. Концепція побудови соціальної ринкової економіки // Банківська справа. - 1999. - № 1. - С. 11-18.

27. Кваснюк Б. Є. та Кирєєв С.І. Моделі соціально-економічного розвитку в перехідному суспільстві // Трансформація моделі економіки України (ідеологія, протиріччя, перспективи - Інститут економічного прогнозування. / За редакцією академіка НАН України В.М. Геєця. – К.: Логос, 1999. – 500 с.

28. Розмаинский И. В., Холодильник К. А. История экономического анализа на Западе. - С-Пб, 2000. - 236 с.

29. Стігліц Дж. Е. Економіка державного сектора / Пер. з англ. А. Олійник, Р. Скільський. - К: Основи, 1998. - 854 с.

30. Ойкен В. Основные принципы экономической политики / Пер. с нем. - М.: Прогресс, 1995. - 496 с.

31. Блауг М. Экономическая мысль в ретроспективе / Пер. с англ. — М.: Дело-Лтд, 1994. - 730 с.

REFERENCES

1. Keyns Dzh. M. Yzbrannie proyzvedenyuya / Per. s anhl. - М.: Ekonomyka, 1993. - 541 s.

2. Kalecki M. Political Aspects of Full Employment // Political Quarterly.

– 1943 (October / December). - Vol. 14. - P. – 322-331.

3. Vuchelen J. Taxation: macroaspects. – Copyright: Vrije Universiteit Brussel, 1999. - 27 p.

4. Lucas R. E. Econometric Policy Evaluation: A Critique. In The Cambridge-Rochester Conference Series on Public Policy. Vol. 1, The Phillips Curve and Labor Markets, edited by Karl Brunner and Alan Meltzer. 1976.

5. Harberger A. Taxation, Resource Allocation and Welfare // The Role of Direct and Indirect Taxes in the Federal Revenue System, ed. J. Due. Princeton, N. Y.: Princeton University Press, 1964.

6. Lyst F. Natsyonal'naya systema polytycheskoy ekonomyy / Myrovaya ekonomicheskaya misl'. Skvoz' pryzmu vekov. V 5 t. / Sopred. redkol. H.H. Fetysov, A.H. Khudokormov, T. II Voskhodyashchyy kapytalyzm / Otv. red. M.H. Podkydchenko. M.: Misl', 2005. – 751 s.

7. Rozmayn'sky Y., Kholodylyn K. Ystoryya ekonomicheskoho analyza na Zapade / Elektronnyy resurs, rezhym dostupu: http://www.gumer.info/bibliotek_Buks/Econom/rozm.

8. Hall R. E. Schooling, Experience, and Earnings by Jacob Mincer / Journal of Political Economy Vol. 83, No. 2 (Apr., 1975), pp. 444-446.

9. Park S. Revisiting Mankiw, Romer & Weil (1992)'s «A Contribution to the Empirics of Economic Growth» / University of Michigan.

10. Fei J. C. H., Ranis G. A Theory of Economic Development. - American Economic Review 51 (September 1961), p. 533-565.

11. Sen A.K. Svoboda, edynohlasye y prava // Elektronnyy resurs, rezhym dostupu: http://www.seinstitute.ru/Files/veh4-1-6_Sen_p195-248.pdf.

12. Kruhman P. Kredo liberala. - M.: Evropa, 2009. – 329 s.

13. Lamartina S., Zaghini A. Increasing Public Expenditures: Wagner's Law in OECD Countries. Center for Financial Studies No. 2008/13. Режим доступу: https://www.ifk-cfs.de/fileadmin/downloads/publications/wp/08_13.pdf.

14. Akitoby B., Clements B., Gupta S., Inchauste G. Public spending, voracity, and Wagner's law in developing countries. European Journal of Political Economy. 22 (2006) 908–924 <http://dx.doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2005.12.001>.

15. Teoriya finansiv: pidruchnyk / S. V. Boyko, L. P. Hats'ka, V. V. Hoshov's'ka [ta in.]; pid zah. red. V. M. Fedosova, S. I. Yuriya, K.: Tsentru uchbovoyi literatury, 2010. - 574 s.

16. Oparin V.M. Finansy: (Zahal'na teoriya): navch. posibnyk / V. M. Oparin, 2008. K.: KNEU, - 240 s.

17. Lunina I. O. Derzhavni finansy ta reformuvannya mizhbyudzhethnykh vidnosyn: monohrafiya / I. O. Lunina, K.: «Naukova dumka» 2006. - 296s.

18. Rehulyuvannya mizhbyudzhethnykh vidnosyn: Ukrayina i yevropeys'kyy dosvid: nauk. monohrafiya / [za red. V.H. Bodrova; kol. avt: V.H. Bodrov, O.P. Kyrylenko, N.I. Baldych ta in.]. – K.: Vyd-vo NADU, 2006. – 296 s.

19. Natsional'ni zaoshchadzhennya ta ekonomichne zrostannya/ red. B. E. Kvasnyuk, 2000. K.: MP «Lesya» - 304 s.

20. Karlin M. I. Derzhavni finansy rozvynutykh krayin: navch. posibnyk / M. I. Karlin, 2010. - 480 s.

21. European Commission Taxation trends in the European Union – Data for the EU Member States, Iceland and Norway - Luxembourg: Publications Office of the European Union.

22. Statystychnyy portal OESR <http://www.oecd.org/tax/tax-policy/taxing-wages.htm>.

23. Ekonomichna entsyklopediya: U 3 t. / Redkol.: S.V. Mochernyy (vidp. red.) ta in. – K.: Vydavnychyy tsentr «Akademiya», 2002r. - T.3.

24. Finansy: konspekt lektsiy / I. B. Medvedyeva, L. S. Martyusheva, L. O. Merenkova [ta in.]; [vidp. za vyp. L. S. Martyusheva; vidp. red. L. M. Syedova], 2008. - 358 s.

25. Buchanan J. M. Public Finance in Democratic Process: Fiscal Institutions and Individual Choice. – Copyright: 1999 by Liberty Fund, Inc.

26. Derkach. A., Panasyuk B. Kontsepsiya pobudovy sotsial'noyi rynkovoyi ekonomiky // Bankivs'ka sprava. - 1999. - # 1. - S. 11-18.

27. Kvasnyuk B. Ye. ta Kyreyev S.I. Modeli sotsial'no-ekonomichnoho rozvytku v perekhidnomu suspil'stvi // Transformatsiya modeli ekonomiky Ukrayiny (ideolohiya, protyrichchya, perspektyvy - Instytut ekonomichnoho prohnozuvannya. / Za redaktsiyeyu akademika NAN Ukrayiny V.M. Heyetsya. - K.: Lohos, 1999. - 500 s.

28. Rozmaynsky Y. V., Kholodyln K. A. Ystoryya ykonomycheskoho analyza na Zapade. - S-Pb, 2000. - 236 s.

29. Stihlits Dzh. E. Ekonomika derzhavnoho sektora / Per. z anhl. A. Oliynyk, R. Skil's'kyy. - K: Osnovy, 1998. - 854 c.

30. Oyken V. Osnovnye pryntsypy ykonomycheskoy polytyky / Per. s nem. - M.: Prohress, 1995. - 496 s.

31. Blauh M. Ekonomycheskaya misl' v retrospektyve / Per. s anhl. — M.: Delo-Ltd, 1994. - 730 s.