

ФІСКАЛЬНІ ВАЖЕЛІ РЕАЛІЗАЦІЇ СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОЇ ПОЛІТИКИ ДЕРЖАВИ: ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ

І. КОНОВАЛОВА

Київський національний економічний університет ім. Вадима Гетьмана

Стаття присвячена уточненню співвідношення різних фінансових важелів у системі соціально-економічної політики держави. На ґрунті систематизації як вітчизняної, так і західної наукової традиції теоретичного відображення фінансових відносин, врахування специфіки механізмів акумуляції ресурсів для комерційної і соціальної сфери економіки, запропоновано перелік рис, що дозволяють виділяти фінансову складову соціально-економічних відносин. Запропоновано використання широкого тлумачення фінансової політики, як системи пріоритетів і принципів визначення джерел, форм і методів вилучення, акумуляції та розміщення фінансових ресурсів для реалізації соціально-економічних функцій держави, що передбачає урахування альтернатив, пов'язаних з оптимізацією боргового фінансового забезпечення виконання соціальних функцій держави.

Статья посвящена уточнению соотношения различных финансовых рычагов реализации социально-экономической политики государства, в частности, места фискальной политики в системе финансовой политики государства. На основе систематизации как отечественной, так и западной традиции теоретического отображения финансовых отношений, учета специфики механизмов аккумуляции ресурсов для коммерческой и социальной сферы экономики, предложен перечень свойств, позволяющих выделять финансовую составляющую социально-экономических отношений. Предложено использование широкого толкования фискальной политики, как системы приоритетов и принципов определения источников, форм и методов изъятия, аккумуляции и размещения финансовых ресурсов для реализации социально-экономических функций государства, которое предусматривает учет альтернатив, связанных с оптимизацией долгового финансового обеспечения выполнения социальных функций государства.

The article is devoted clarify the relation between various financial instruments of socio-economic policy implementation, in particular, the place of fiscal policy in the system of state financial policy. On the basis of systematization theoretical traditions of fiscal relations' displaying, the specificity of resources accumulation for commercial and social spheres of the economy, provided a list of properties that would allocate fiscal component of socio-economic relations. The using of a broad interpretation of fiscal policy was proposed, as a system of priorities and principles for determining the sources, forms and methods of withdrawal, the accumulation and allocation of financial resources for the implementation of socio-economic functions of the state, which involves consideration of alternatives associated with the optimization of the debt in the structure of financial enforcement the state's social functions.

Ключові слова: фінансові відносини, фінансова політика, фінансова політика, фінансове регулювання, соціальні пріоритети.

Постановка проблеми та обґрунтування актуальності теми. В умовах зростання мобільності виробничих факторів, у першу чергу – капіталу, випробувані протягом тривалого періоду часу принципи фінансової політики втрачають відповідність вимогам раціонального узгодження потреб розвитку соціальної сфери і забезпечення фінансової стабільності економіки. Зокрема, явище «втечі» капіталу від оподаткування, загроза алокації заощаджень, генерованих в межах однієї економічної системи до сфери використання в іншій (з більш ліберальним податковим режимом) примусило навіть країни з розвинутими фінансовими інститутами шукати нові принципи податкової складової фінансової політики. При цьому, дієвість самої фінансової політики значною мірою,

залежить від її узгодженості з іншими важелями економічної політики держави. По-перше, з складовими фінансового державного регулювання, зокрема, монетарною та інвестиційною політикою, регулюванням специфічних фінансових (в першу чергу, фондового і страхового) ринків. По-друге, з напрямками і формами реалізації соціальних цілей держави, бо останні, з одного боку, виступають головними споживачами акумульованих фінансовою системою ресурсів суспільства, визначаючи навантаження на неї, масштаби завдань, що ставляться перед фінансовими інститутами, а з іншого – формують надважливі, в сучасних умовах чинники розширення національного виробництва, визначаючи умови відтворення людського ресурсу – провідного в сучасній ієрархії факторів виробництва.

Власне теоретичне обґрунтування місця фіскальної політики в системі заходів державного фінансового регулювання створює методичні передумови для поліпшення поділу функцій між різними державними органами, відповідальними за реалізацію фінансової політики, вдосконалення фінансового планування, завдяки більш точному розумінню важелів впливу, що мають такі органи на цільові показники функціонування національної фінансової системи.

Наведене вище зумовлює високу актуальність досліджень, присвячених уточненню співвідношення різних фінансових важелів реалізації економічної політики держави, зокрема, місця фіскальної політики в системі заходів з державного регулювання функціонування фінансової системи країни.

Огляд літератури та виділення невирішеної частини проблеми. Зростання якості фінансових інститутів (зокрема принципів розподілу функцій і повноважень окремих органів фінансового державного регулювання) традиційно розглядається у вітчизняній навчально-методичній і науковій літературі як чинник зміцнення фінансової стабільності національної економіки і бюджетної сфери ціною менш жорстких обмежень для ресурсного забезпечення функціонування соціальної сфери¹.

З іншого боку, недоліки фінансових інститутів і фіскальної політики зокрема, зумовлюють зростання тієї ціни, яку суспільство вимушене платити за поліпшення фінансового забезпечення розвитку соціальної сфери, чи за покращення рівня фінансової стабільності.

Для України якість фінансової інфраструктури традиційно розглядається як вагомий чинник, що обмежує можливості ефективного алокації ресурсів, порушує нормальні умови відтворення фізичного і людського капіталу, відповідно, може розглядатись як значне джерело резервів для поліпшення фінансових передумов нарощування ефективності національного виробництва².

Зокрема, поширені в науковій літературі оцінки ролі фіскальної політики у вирішенні як завдань соціального розвитку, так і забезпечення фінансової стабільності економіки свідчать, що обидві складові фіскальної політики (як податкова так і витратна її складова) здійснюються, переважно, без належного узгодження з цілями і завданнями інших складових фінансової політики уряду^{3,4}.

Одна з визначальних рис реалізації вітчизняної фіскальної політики протягом вже тривалого періоду – парадоксальне поєднання достатньо поширених в світі макроекономічних характеристик державного перерозподілу (частки державних витрат у ВВП, відношення податкових надходжень до ВВП тощо⁵) із ставленням бізнесу до оподаткування як до вагомий перепони можливостей розвитку бізнесу. При цьому, остання риса пов'язується з тим, що рівень і розподіл податкового навантаження не узгоджені з іншими параметрами фінансового середовища (рівнем відсотку по кредитах, рівнем фінансової дисципліни вітчизняних підприємств, проблемами інвестиційного клімату та амортизаційної політики)⁶.

Серед причин такої ситуації ми вбачаємо недоліки теоретичного обґрунтування місця фіскальної політики в системі заходів державного фінансового регулювання і забезпечення. Власне уточненню деяких аспектів такого позиціонування фіскальної політики і присвячена ця стаття.

Виклад основного матеріалу дослідження. Дослідження фіскальних відносин у вітчизняній науці ґрунтується, здебільшого на їх баченні як важливого елемента системи економічних відносин національної економіки, специфічність яких зумовлюється низкою обставин. За результатами узагальнення бачення такої специфічності вітчизняними авторами⁷⁻¹⁰ ми пропонуємо такий перелік рис, що дозволяють відрізнити місце фіскальних відносин в системі економічних відносин сучасних розвинутих країн.

По-перше, особливою і винятковою роллю держави як провідного суб'єкта цих відносин. Якщо фінансові відносини між суб'єктами економіки недержавного сектору будуються на основі рівноправності й добровільності, а кожен з суб'єктів керується власною вигодою й позбавлений важелів примусу щодо інших, то місце держави (сектор загальнодержавного управління) в цих відносинах принципово відрізняється. Відповідно, відрізняється і природа відносин, що реалізуються в процесі функціонування державних фінансів – сфери, що регулюється фіскальною політикою уряду. Вони виражають обов'язковість, незалежність від волі та упо-

¹Теорія 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.

²Опарін В. М. Фінанси [Текст]: (Загальна теорія): навч. посібник / В. М. Опарін, 2008. К. : КНЕУ, – 240 с.

³Василик О. Податкова політика як складова фінансової політики держави // Проблеми та шляхи розвитку податкової системи України. Матеріали науково-практичної конференції. – м. Ірпін, 1998. – травень. – С. 17–32.

⁴Регулювання 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.

⁵Статистичні дані світового банку, електронний ресурс, режим доступу: <http://data.worldbank.org/indicator/GC.TAX.TOTL.GD.ZS>

⁶Луніна І. О. Державні фінанси та реформування міжбюджетних відносин [Текст]: монографія / І. О. Луніна, К. : «Наукова думка» 2006. – 296 с.

⁷Теорія 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.

⁸Опарін В. М. Фінанси [Текст]: (Загальна теорія): навч. посібник / В. М. Опарін, 2008. К. : КНЕУ, – 240 с.

⁹Василик О. Податкова політика як складова фінансової політики держави // Проблеми та шляхи розвитку податкової системи України. Матеріали науково-практичної конференції. – м. Ірпін, 1998. – травень. – С. 17–32.

¹⁰Національні заощадження та економічне зростання [Текст] / ред. Б. Є. Кваснюк, 2000. К. : МП «Леся» – 304 с.

добавь економічних суб'єктів тих обов'язків і зобов'язань, що виконуються в процесі фіскальних відносин. Якщо в інших сферах вартісних, фінансових відносин домінує особиста вигода, то у сфері фіскальних відносин – закон і суспільний добробут.

По-друге, розподільчим характером цих відносин, їх підпорядкованістю розподільчим цілям суспільного відтворення: рух фінансових ресурсів, опосередковуючи рух суспільного продукту між різними видами економічної діяльності та між осередками виконання різних суспільних функцій, дозволяє встановлювати відповідність між мірою суспільної значущості певного виду діяльності (певної суспільної функції) і масштабами ресурсів, що виділяються для їх ресурсного забезпечення. Із цим пов'язана низка вагомих суперечностей, від ефективності вирішення яких, значною мірою, залежить здатність національної економіки перетворювати свій ресурсний потенціал на джерело підвищення суспільного добробуту. Так, вираженням розподільчих пріоритетів у сучасних умовах стають вимоги фінансової стабільності, збалансованості доходів і видатків, активів і зобов'язань господарюючих суб'єктів і національної економіки загалом, вимоги врівноваженості фінансових ринків. А вираженням виробничих пріоритетів в сучасних умовах виступають потреби в розширенні фінансування реальних інвестицій, людського розвитку, накопичення людського капіталу, створенні сприятливих умов для формування і реалізації особистісного економічного потенціалу. Класичним прикладом наукового відображення суперечливості таких пріоритетів стали роботи Т. Веблена, в яких він обґрунтував явище «дихотомії між бізнесом та індустрією»¹¹. Саме неспроможність сучасних економічних систем знайти оптимальне вирішення цієї суперечності стає першоосновою сучасних глобальних фінансових криз¹², а перспективи запобігання таким дисбалансам у майбутньому багатьма вченими пов'язується саме з раціоналізацією фінансових інститутів, в першу чергу – інститутів реалізації фіскальної політики уряду.

По-третє, специфічними механізмами нормування витрат ресурсів, що суспільство визнає нормальними, сприймає як прийнятні та об'єктивно необхідні для створення певного блага (виконання певної суспільної функції). Загальновизнано, що за домінування товарно-грошових відносин, вираження суспільно необхідних витрат ресурсів для виконання певного суспільного завдання набуває вартісної форми і опосередковується певними фінансовими показниками. Проте щодо переважної більшості благ в сучасній змішаній економіці їх вартість визначається взаємодією нормальних виробничих витрат (ціни пропозиції) й оцін-

ки граничної корисності блага споживачами (ціни попиту) через дію ринкових механізмів. Але низка благ володіє такими специфічними властивостями, що незважаючи на їх корисність приватні виробники не можуть отримувати вигоду (доходи і прибуток) від її виробництва. Або, суспільство стикається з тим, що породжувані ринком обсяги створення таких благ не відповідають реальним потребам суспільства. Щодо таких благ об'єктивно необхідним виявляється втручання держави, що використовує принципово інші (неринкові) механізми нормування обсягів витрачання ресурсів і визначення обсягів створення таких благ.

Таким чином, якщо стосовно ринкових благ, суспільно необхідні витрати для їх створення та суспільно доцільні обсяги їх виробництва визначаються стихійно, внаслідок дії ринкових сил і теоретично (за положеннями першої та другої теореми суспільного добробуту) мають об'єктивну природу, то стосовно неринкових благ (створюваних державою) такі витрати виражають результати функціонування механізму державних фінансів, а міра їх відповідності об'єктивним вимогам залежить від якості фінансових інститутів держави.

Така специфічність фіскальних відносин зумовила формування цілої низки інститутів (норм, правил, засобів впливу та регламентації взаємодії державних установ, відповідальних за реалізацію фіскальної політики та суб'єктів економіки, причетних до її реалізації в якості джерела чи отримувача бюджетних коштів) та величезного масиву наукової й методичної літератури, присвяченої специфічним закономірностям функціонування фіскальної складової в межах системи державного регулювання економіки.

Саме ґрунтуючись на такому баченні специфіки фіскальної політики, ми відстоюємо її особливе місце в системі складових фінансової політики держави (рис. 1).

Звернемо увагу, що запропонована нами схема містить деякі відмінності від поширених в літературі й вітчизняній господарській практиці підходів.

Ми наведемо лише дві цитати, проте вони відбивають домінуючі у вітчизняній літературі підходи.

Так, в Економічній енциклопедії за ред. С. 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 держави¹³. У навчальному виданні колективу авторів під керівництвом І. Медведєвої наведене визначення, що відбиває класичне макроекономічне тлумачення сутності фіскальної політики: «сукупність заходів, що здійснюються шляхом розпорядження державним бюджетом»

¹¹Веблен Т. В. Теория праздного класса /Мировая экономическая мысль. Сквозь призму веков. В 5 т. / Сопред. научно-ред. совета Г. Г. Фетисов, А. Г. Худокормов, Т. III Эпоха социальных переломов / Отв. ред. А. Г. Худокормов. М.: Мысль, 2005. – 896 с.

¹²Рот А., Захаров А., Миркин Я., Бернанд Р., Баренбойм П., Борн Б. Основы государственного регулирования финансового рынка: Учебно-способие для юридических и экономических вузов М.: «Юридический Дом «Юстицинформ», – 2002. – 411 с.

¹³Економічна енциклопедія: У 3 т. / Редкол.: С.В. Мочерний (відп. ред.) та ін. – К.: Видавничий центр «Академія», 2002 р. – Т. 3.

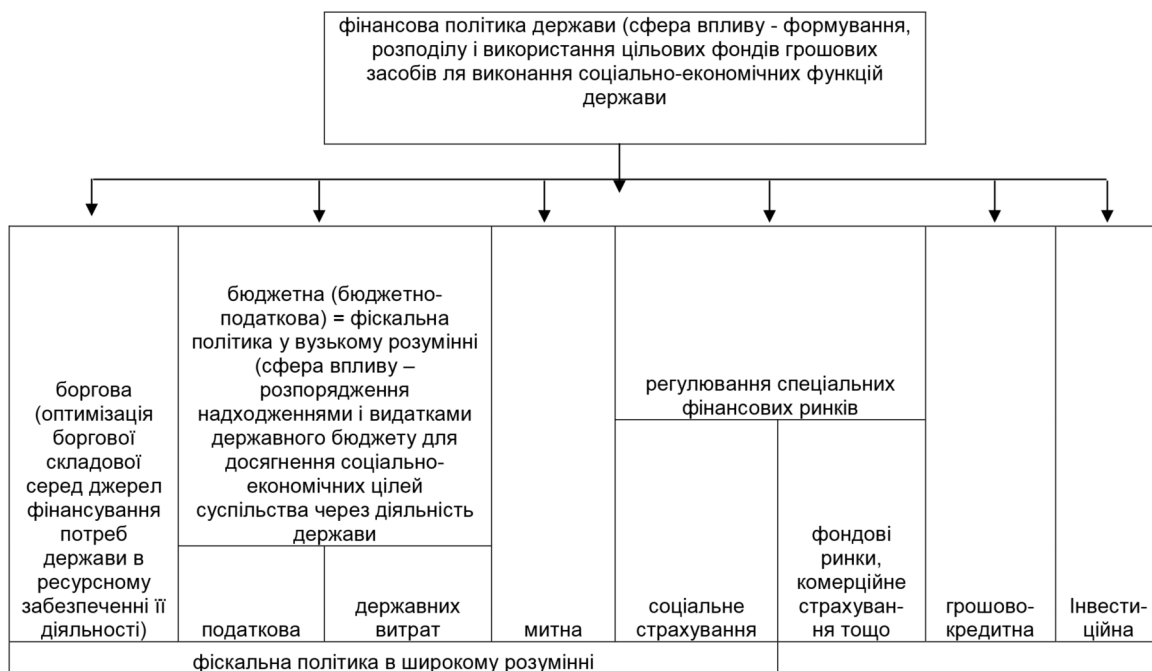


Рис. 1. Місце фіскальної політики в системі фінансової політики держави (складено автором за результатами узагальнення¹⁴⁻¹⁷)

том: державними видатками та оподаткуванням для досягнення повної зайнятості, зростання виробництва, зниження інфляції»¹⁸.

По-перше, в більшості визначень серед важелів фіскальної політики називається розпорядження не всіма надходженнями, а лише податками і аналогічними за змістом неподатковими надходженнями, хоча згадувана потім система цілей такої політики (забезпечення повної зайнятості, високих темпів зростання ВВП, помірних і прогнозованих темпів інфляції) передбачає використання значно ширшого переліку джерел фінансових ресурсів для їх досягнення (як мінімум, боргове фінансування і надходження від реалізації частини національного багатства). Відповідно, поширені в навчально-методичній літературі визначення обмежують сферу дії та перелік важелів фіскальної політики лише податковими надходженнями та надходженнями у вигляді обов'язкових зборів та платежів. Таким чином, до складу фіскальної політики не включається боргова політика уряду, що в сучасних умовах виступає важливим чинником і фінансової стабільності, і соціальної ефективності державних фінансів та фінанси державних підприємств, доходи яких також можуть виступати вагомим чинником наповнення бюджету.

Крім того, тоді до складу фіскальної політики не включаються проблеми регулювання надходжень від реалізації державної частини національного багатства. Хоча останні процеси (що в Україні ще донедавна відбувались у нетипово великих для сучасних розвинутих країн масштабах в процесі масової приватизації) мають більш вагоме значення в межах реструктуризації економіки, формування суспільних та інституціональних умов для підвищення соціально-економічної ефективності функціонування таких підприємств, задіяння ринкових механізмів економічної координації та стимулів до продуктивної діяльності, ніж в контексті наповнення бюджету, ми вважаємо невиправданим вилучення таких процесів із сфери впливу фіскальної політики. Практично, у вузькому розумінні, фіскальна політика перетворюється на синонім податково-бюджетної політики, що не має жодних якісних відмінностей, отже за принципом «бритви Оккама» таке «примноження сутностей без потреби» виявляється невиправданим.

Використання ж широкого тлумачення фіскальної політики, як розпорядження всіма надходженнями (як від розподілу суспільного продукту, так і від реалізації частини національного багатства) та з урахуванням можливостей і альтернатив, що пов'язані з

¹⁴Теорія 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.

¹⁵Опарін В. М. Фінанси [Текст]: (Загальна теорія): навч. посібник / В. М. Опарін, 2008. К.: КНЕУ, – 240 с.

¹⁶Василик О. Податкова політика як складова фінансової політики держави // Проблеми та шляхи розвитку податкової системи України. Матеріали науково-практичної конференції. – м. Ірпінь, 1998. – травень. – С. 17–32.

¹⁷Національні заощадження та економічне зростання [Текст] / ред. Б. Є. Кваснюк, 2000. К.: МП «Леся» – 304 с.

¹⁸Фінанси [Текст]: конспект лекцій / І. Б. Медведєва, Л. С. Мартюшева, Л. О. Меренкова [та ін.]; [відп. за вип. Л. С. Мартюшева; відп. ред. Л. М. Седова], 2008. – 358 с.

оптимізацією боргового фінансового забезпечення потреб держави дозволяє надати терміну «фіскальна політика» якісно нового змісту та обґрунтувати його місце як синтетичної, комплексної складової фінансової політики держави.

При цьому ознакою, що на нашу думку, об'єднує всі наведені вище складові сфери дії фіскальної політики виступає той аспект фінансових відносин, та група завдань державного фінансового регулювання економіки, який є спільним і для податкових надходжень, і для запозичень держави, і для надходжень від реалізації частини національного багатства. У контексті фіскальної політики всі вони розглядаються в межах формування фінансового забезпечення реалізації економічної політики і виконання економічних функцій держави. Це означає, що всі вони розглядаються в контексті достатності наявних фінансових ресурсів держави для досягнення поставлених нею цілей і формують обмеження щодо міри їх можливого досягнення.

Крім того, ми вважаємо доцільним включення до сфери дії фіскальної політики і такого аспекту, як використання фінансових ресурсів держави. Ми не вбачаємо у такому тлумаченні сфери дії фіскальної політики суперечності з тими нормативно-правовими актами, що обмежують компетенцію Державної фіскальної служби лише питаннями податкових надходжень (Постанова КМУ від 21 травня 2014р.)¹⁹. Ми вважаємо таку особливість поділу функцій між державними органами лише проявом прагнення досягти раціонального поділу функцій між ними відповідно до наявного в них ресурсного та інформаційного забезпечення, проте не ознакою домінування тлумачення фіскальної політики як такої, що стосується виключно акумуляції і розподілу фінансів держави.

Також можливості уточнення місця фіскальної політики в системі заходів фінансового державного регулювання і забезпечення ми вбачаємо у уточненні тлумачення процесів вилучення неподаткових доходів. Ми вбачаємо, що їх розгляд як складової фіскальних відносин є досить дискусійним.

Так діяльність на фінансових ринках, в даному аспекті може тлумачитись як дії щодо залучення боргового фінансування бюджету і загальні закономірності такої діяльності, загальний макроекономічний контекст, в якому здійснюється вибір щодо її оптимальних масштабів можна вважати якісно однорідним з діями щодо стягнення податків. Проте діяльність державних підприємств передбачає, що їх роль як постачальників ресурсів для бюджету не є провідною і вирішальною для оцінки суспільної ефективності їх діяльності. Важно визнати, що цінова політика вищого навчального закладу чи державного під-

приємства з виготовлення озброєння має підпорядковуватись тим самим пріоритетам, що й дії щодо стягнення податків. Такий підхід може виявитись руйнівним для відтворення ресурсного потенціалу цих підприємств, неприйнятним з точки зору виконання основних їх суспільних функцій

Тому ми пропонуємо розглядати принципи і структуру фіскальної політики, виходячи з того, що в аспекті акумуляції ресурсів до бюджетних і позабюджетних цільових фондів вона стосується податкових надходжень і боргового фінансування бюджету, проте не процесів вилучення доходів від державних підприємств.

Висновки. Поширені в навчально-методичній літературі визначення обмежують сферу дії та перелік важелів фіскальної політики лише податковими надходженнями та надходженнями у вигляді обов'язкових зборів та платежів. Практично, у вузькому розумінні, фіскальна політика перетворюється на синонім податково-бюджетної політики, що не має жодних якісних відмінностей, отже за принципом «бритви Оккама» таке «примноження сутностей без потреби» виявляється невиправданим.

Використання ж широкого тлумачення фіскальної політики, як розпорядження всіма надходженнями (як від розподілу суспільного продукту, так і від реалізації частини національного багатства) та з урахуванням можливостей і альтернатив, що пов'язані з оптимізацією боргового фінансового забезпечення потреб держави, дозволяє надати терміну «фіскальна політика» якісно нового змісту та обґрунтувати його місце як синтетичної, комплексної складової фінансової політики держави.

При цьому ознакою, що на нашу думку, об'єднує всі наведені вище складові сфери дії фіскальної політики, виступає той аспект фінансових відносин, та група завдань державного фінансового регулювання економіки, який є спільним і для податкових надходжень, і для запозичень держави, і для надходжень від реалізації частини національного багатства. В контексті фіскальної політики всі вони розглядаються в межах формування фінансового забезпечення реалізації економічної політики і виконання економічних функцій держави. Це означає, що всі вони розглядаються в контексті достатності наявних фінансових ресурсів держави для досягнення поставлених нею цілей і формують обмеження (специфічні фіскальні обмеження) щодо міри їх можливого досягнення.

Проте процеси вилучення доходів від державних підприємств підпорядковуються якісно відмінним цілям, регулюються в системі інших пріоритетів і не можуть включатись до складу фіскальної складової фінансової політики держави.

¹⁹Про утворення Державної фіскальної служби / Кабінет Міністрів України; Постанова від 21.05.2014 – № 160.