

**Ракул О. В.,**  
кандидат юридичних наук,  
здобувач кафедри адміністративного права та процесу  
Національної академії внутрішніх справ

## АКТУАЛІЗАЦІЯ ФАКТОРІВ, ЩО ОБУМОВЛЮЮТЬ ОСОБЛИВОСТІ ФОРМУВАННЯ ФІСКАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ В СУЧАСНИХ УМОВАХ

### UPDATING THE FACTORS THAT DETERMINE THE FEATURES OF FORMATION FISCAL UKRAINE IN MODERN CONDITIONS

Розглянуті фактори об'єктивного та суб'єктивного характеру, що обумовлюють особливості формування фіскальної політики України. Проаналізований взаємозв'язок валового внутрішнього продукту та купівельної спроможності економіки з обсягом податкового навантаження, а також особливості застосування фіскальних механізмів за різних тенденцій ВВП.

**Ключові слова:** *фіскальна політика держави, валовий внутрішній продукт, податки, чисті податкові надходження, фіскальний механізм.*

Рассмотрены факторы объективного и субъективного характера, которые обуславливают особенности формирования фискальной политики Украины. Проанализирована взаимосвязь валового внутреннего продукта и покупательской способности экономики с объемом налоговой нагрузки, а также особенности использования фискальных механизмов при разных тенденциях ВВП.

**Ключевые слова:** *фискальная политика государства, валовый внутренний продукт, налоги, чистые налоговые поступления, фискальный механизм.*

Factors were considered objective and subjective nature, which cause the formation of especially fiscal policy of Ukraine. It analyzed the relationship of the gross domestic product and the purchasing power of the economy with the amount of the tax burden and especially the use of fiscal instruments in the different trends in gross domestic product.

**Key words:** *fiscal policy, gross domestic product, tax, net tax revenues, fiscal instruments.*

Формування ефективної фіскальної політики держави в умовах системної перебудови суспільства нині набуло своєї актуальності. Це має відбуватись з урахуванням особливостей соціально-економічних процесів під час інтегрування української економіки у міжнародний ринок та факторів об'єктивного порядку, які впливають на економічні процеси. Адже реалізація будь-яких фіскальних механізмів та її кінцевий результат перебувають під впливом об'єктивних та суб'єктивних факторів, дію яких необхідно враховувати при прийнятті рішень щодо застосування тих або інших інструментів фіскальної політики.

Проблематику формування та реалізації фіскальної політики держави у своїх працях досліджували такі вітчизняні науковці, як Р.Л. Балакін, В.В. Баліцька, С.С. Гасанов, М.І. Деркач, А.М. Дшилева, Т.І. Єфименко, Р.В. Ільєнко, О.В. Короткевич, В.П. Кудряшов, І.О. Луніна, Л.Г. Олейнікова, Л.З. Сітшаєва, Н.Б. Фролова. Проте особливості дії окремих факторів на результати впровадження фіскальної політики держави у науковій літературі майже не висвітлені, що обумовлює актуальність статті.

Дефініція «фактор» широко використовується як у науковій, так і в інших сферах діяльності, тому і його тлумачення зустрічається у роботах різних авторів. У тлумачних словниках фактор визначається як:

– суттєва обставина у будь-якому процесі або явищі [1, с. 818];

– умова, рушійна сила будь-якого процесу, явища, чинник [2, с. 553];

– рушійна сила, причина будь-якого процесу, явища [3, с. 311];

– рушійна сила, причина будь-якого процесу, що обумовлює його або визначає його характер [4, с. 1347; 5, с. 913].

Водночас тлумачення зазначеної категорії наводиться не лише у словниках, а й у наукових працях. Так, Н.В. Кузьміна зазначає, що фактор – це об'єктивна причина, яка обумовлює певне явище, та основна рушійна сила, що приводить до тих чи інших результатів [6]. Інші розглядають фактор як чинник, що визначає природу і побудову шуканого об'єкта дослідження, можливі причини відмінностей на рівнях об'єкта дослідження [7]; основну внутрішню та зовнішню причину, що зумовлює певне явище [8]; основну внутрішню та зовнішню причину, що зумовлює підвищення рівня якості явища і підлягає корекції або регуляції у межах певного процесу [9].

Отже, узагальнивши наявні тлумачення дефініції «фактор», наведені у словниках, та запропоновані науковцями різних галузей знань, а також враховуючи об'єктивні потреби дослідження побудови ефективної фіскальної політики держави, вважаємо, що доцільним є його розуміння як чинника, який обумовлює специфічні модифікації процесу або явища, що перебуває (або перебував / перебувало) під його впливом. Саме такі чинники та їх дію на результати запровадження окремих засобів фіскальної політики необхідно приймати до уваги при формуванні фіскальної політики держави. Зазначене твердження обумовлене тим, що окремі фіскальні механізми,

так би мовити, змінюють свою «поведінку» за наявності певних факторів. Особливої актуальності це набуває у періоди стихійних інфляційних процесів, коли намагання стабілізувати ситуацію відбувається шляхом необґрунтованої емісії паперових грошей та запровадження додаткових засобів кредитування.

Фактори, які впливають на формування та реалізацію фіскальної політики держави, доцільно поділити на фактори об'єктивного та суб'єктивного характеру. Фактори об'єктивного характеру обумовлені особливостями дії економічних законів. До них відноситься динаміка валового внутрішнього продукту (далі – ВВП) та купівельна спроможність населення. Рівень ВВП перебуває у кореляційній залежності з обсягом чистих податків, які вилучаються з національного виробництва, зокрема збільшення обсягу податкових надходжень приводить до зменшення ВВП та втрати купівельної спроможності економіки, зменшення обсягу податкових надходжень провокує зворотній ефект – збільшення ВВП та підвищення купівельної спроможності економіки. Це результати дії так званих вмонтованих стабілізаторів – економічних механізмів, дія яких постійно спрямована на пом'якшення циклічних коливань, автоматично, тобто без спеціальних державних рішень. Такі прояви пояснюються тим, що більшість податків залежить від доходу, і тому змінюється пропорційно до зміни ВВП навіть при стабільних податкових ставках і рівнях трансфертів. Крім того, чисті податки, які вилучаються з економіки, означають втрату її купівельної спроможності. Тобто під час великого рівня інфляції у державі необхідно збільшувати величину податкових вилучень. Якщо у державі спостерігається скорочення темпів виробництва, з метою стимулювання споживчого попиту необхідно зменшувати обсяг податкових зобов'язань, які належать до відрахування до бюджету. Отже, автоматична залежність чистих податків від ВВП відіграє важливу роль у стабілізації економіки.

Але дія такого механізму можлива в умовах прогресивної системи оподаткування, за якої рівень податкових ставок зростає за певною шкалою залежно від зростання доходу. Тому при зростанні ВВП податки збільшуються швидше, ніж доход. При економічному спаді ВВП зменшується, скорочуються сумарні доходи домашніх господарств, підприємств і, як результат, податкові надходження знижуються, а бюджет прямує до дефіцитного стану. По-іншому прогресивна система оподаткування в періоди інфляційного росту приводить до втрати потенційної купівельної спроможності, і навпаки, в періоди уповільнення економічного росту вона забезпечує мінімальну втрату купівельної спроможності. Держава в цих умовах має збільшувати свої видатки, які, компенсуючи зменшення приватних витрат, відіграють стабілізуючу роль, обмежують глибину циклічного спаду. І перше, і друге є бажаним з погляду економічної стабільності.

В індустріально-розвинутих країнах здебільшого використовуються такі стабілізатори: прогресивна податкова система, трансферти (насамперед страху-

вання з безробіття, соціальна допомога) та система участі в прибутках. До вбудованих стабілізаторів відносяться система допомоги по безробіттю і різним соціальним виплатам, програми з підтримки малозабезпечених верств населення тощо, які перешкоджають різкому скороченню сукупного попиту навіть в періоди економічного спаду. В періоди підйому і скорочення безробіття виплата річного роду допомоги або припиняється, або зменшується, що стримує сукупний попит. Ці стабілізатори згладжують проблему тривалості часового лага дискреційної політики, оскільки «включаються» без прямого втручання парламенту.

За умов надання переваги дії вмонтованих стабілізаторів зміни в рівнях бюджетних витрат і податків відбуваються, по суті, без використання додаткових урядових заходів, автоматичні стабілізатори можуть пом'якшити циклічність економічного розвитку, скоротити амплітуду коливань ділової активності. Водночас недостатньо розраховувати лише на дію таких стабілізаторів. Необхідно оптимально поєднувати дію вмонтованих стабілізаторів із заходами дискреційної політики [10]. При цьому роль держави полягає в тому, щоб оптимально вмонтовувати в економіку певну систему податків та трансфертних платежів, що приведе до зміни стабілізаційної ефективності.

Зазначимо, що особливості застосування трансфертів теж залежать від динаміки ВВП – за негативної динаміки їх обсяг має збільшуватись, з метою підвищення купівельної спроможності економіки та за позитивної динаміки – зменшуватись. Відповідно до Бюджетного кодексу України з 2015 року міжбюджетними трансфертами є базова дотація (для горизонтального вирівнювання податкоспроможності територій); субвенції на здійснення державних програм соціального захисту; додаткова дотація на компенсацію втрат доходів місцевих бюджетів внаслідок надання пільг, встановлених державою; субвенція на виконання інвестиційних програм (проектів); освітня субвенція; субвенція на підготовку робітничих кадрів; медична субвенція; субвенція на забезпечення медичних заходів окремих державних програм та комплексних заходів програмного характеру; субвенція на фінансування заходів соціально-економічної компенсації ризику населення, яке проживає на території зони спостереження; субвенція на проекти ліквідації підприємств вугільної і торфодобувної промисловості та утримання водовідливних комплексів у безпечному режимі на умовах співфінансування (50%); інші додаткові дотації та інші субвенції [11].

Загальна тенденція залежності динаміки ВВП та розміру трансфертів має екстраполюватись на їх окремі різновиди. Проте все залежить від загально-економічної ситуації в державі. Тому в сучасній Україні спостерігаємо протилежну ситуацію: ВВП скорочується, але й види та обсяги соціальних трансфертів також скорочуються. Зокрема, відповідно до чинного законодавства виплати по безробіттю скорочуються під час зростання виробництва і

збільшуються під час його падіння. Але відповідно до законодавства, чинного у 2012 році [12], до таких виплат відносились: допомога по безробіттю, в тому числі одноразова її виплата для організації безробітним підприємницької діяльності; допомога по частковому безробіттю; матеріальна допомога у період професійної підготовки, перепідготовки або підвищення кваліфікації безробітного; допомога на поховання у разі смерті безробітного або особи, яка перебувала на його утриманні. Чинне законодавство [12] передбачає такі види забезпечення безробітних:

- допомога по безробіттю, в тому числі одноразова її виплата для організації безробітним підприємницької діяльності;
- допомога на поховання у разі смерті безробітного або особи, яка перебувала на його утриманні.

Зазначене обумовлене тим, що розширення видатків бюджету як метод антикризової фіскальної політики (через стимулювання попиту) в умовах України непридатний, оскільки видатки і так надмірні. Тому більш оптимальним є розширення сукупного попиту через зниження податків. При цьому необхідним є скорочення державних витрат. Зазначене дасть змогу уникнути надмірний дефіцит бюджету. Водночас особливість вітчизняної економіки з її значними структурними деформаціями полягає у тому, що при проведенні такої політики необхідно спромогтись уникнення нового спалаху інфляції, чому сприятиме проведення структурних реформ і стимулювання виробництва, тобто розширення не тільки сукупного попиту, а й сукупної пропозиції.

Отже, підходи до формування та реалізації фіскальної політики в Україні, що відбувається під час економічних змін, мають враховувати не тільки базові принципи макроекономіки, але й причини трансформаційних змін та пріоритети фіскальної політики, які є бажаними на певному етапі розвитку економіки країни. Необхідно пам'ятати, що вмонтовані стабілізатори не усувають причин циклічних коливань рівноважного ВВП навколо його потенційного рівня, а лише обмежують розміри цих коливань. Тому вбудовані стабілізатори економіки, як правило, поєднуються з засобами дискреційної фіскальної політики уряду, націленими на забезпечення повної зайнятості ресурсів [13, с. 4].

Найбільш суттєві фактори суб'єктивного порядку, які впливають на формування фіскальної політики держави, такі.

1) Нестабільність та внутрішня суперечність податкового законодавства. Внутрішні суперечності не дають змогу фіскальній політиці виконувати роль автоматичного стабілізатора економіки, а розробка дискреційних заходів не враховує наявності часових лагів, що зводить ефективність фіскальної політики до нуля.

2) Високий рівень податкового навантаження на бізнес. В умовах відсутності тривалих фіскальних

традицій та низького рівня віддачі бюджетних витрат високе податкове навантаження стримує підприємницьку активність та сприяє розвитку тіньового сектору економіки.

3) Велике соціальне навантаження на фонд оплати праці, що спричиняє тінізацію заробітної плати та поширення практики виплат її «в конвертах».

4) Низька ефективність податкової системи, яка зумовлена поширенням фактів ухилення від оподаткування.

5) Складність системи адміністрування, висока вартість збирання податків та запровадження додаткових адміністративних обмежень в справлянні податків.

6) Нераціональний розподіл податків між державним і місцевими бюджетами, що зумовлює хронічну дотаційність місцевих бюджетів та обмежує фінансову свободу місцевих органів влади.

7) Наявність великої кількості соціальних пілг, безсистемне їх надання, відсутність пілг інвестиційного спрямування. Окрім того, погоджуємося з думкою авторитетних українських вчених про те, що часта ротація складу Кабінету Міністрів України змушує кожен новий уряд провадити більш «щедру» бюджетну політику, аніж його попередники, що вимагає мобілізації додаткового обсягу податкових надходжень. Це сформувало запит на посилення фіскальної функції податкової політики держави. Причому переорієнтація її пріоритетів супроводжувалася різким збільшенням розриву між динамікою доходів бюджету та податкових надходжень, з одного боку, та темпами зростання ВВП, з іншого боку [14].

Для України складність вибору і дотримання єдиного вектора фіскальної політики зумовлена необхідністю враховувати рекомендації Світового банку та МВФ, фахівці яких дають рекомендації з урахуванням досвіду економічно розвинених країн, без уваги до специфіки становлення і розвитку української державності. Застосування інструментів фіскальної політики повинно враховувати реальний стан економіки, оскільки в протилежному випадку наслідки змін у фіскальній політиці будуть не прогнозовані не тільки у довгостроковому, але і у короткостроковому періоді.

На сьогоднішній день в Україні фіскальна політика переходить у якісно новий вимір розвитку, що певним чином викликає труднощі у її реалізації. Насамперед такі труднощі пов'язані з необхідністю гармонізації вітчизняного податкового законодавства із законодавством ЄС, виконання вимог МВФ, відновлення підприємницької та інвестиційної активності, недопущення погіршення рівня життя населення тощо, тобто назріла необхідність гармонізації фіскальних інтересів різних економічних суб'єктів, які мають різні цільові характеристики розвитку.

#### ЛІТЕРАТУРА:

1. Ожегов С.И. Толковый словарь русского языка / С.И. Ожегов, Н.Ю. Шведова. – М., 1996. – 928 с.
2. Словник української мови : [в 11 т.] / [редкол.: І.К. Білодід (голова) та ін.]. – К. : Наук. думка, 1970–1980. – Т. 10 : Т-Ф / [ред. С.І. Головашук]. – 1979. – 658 с.

3. Полный словарь иностранных слов, вошедших в употребление в русском языке / сост. М.Г. Попов. – М., 1907. – 381 с.
4. Толковый словарь русского языка / [под ред. Д.Н. Ушакова ; гл. ред. Б.М. Волин, Д.Н. Ушаков ; сост. В.В. Виноградов, Г.О. Винокур, Б.А. Ларин, С.И. Ожегов, Б.В. Томашевский, Д.Н. Ушаков]. – М. : Гос. изд-во иностр. и нац. слов., 1940. – 1502 с.
5. Ефремова Т.Ф. Новый словарь русского языка: Толково-словообразовательный : в 2 т. / Т.Ф. Ефремова. – М. : Русский язык, 2000–. Т. 2 : П–Я. – 2000. – 1084 с.
6. Кузьмина Н.В. Профессионализм деятельности преподавателя и мастера производственного обучения профтехучилищ / Н.В. Кузьмина. – М. : Высш. шк., 1989. – 167 с.
7. Дубасенюк О.А. Психолого-педагогічні фактори професійного становлення вчителя / О.А. Дубасенюк. – Житомир : Житомир. держ. пед. ін-т, 1994. – 260 с.
8. Панчук В.В. Психолого-педагогічні фактори підвищення професіоналізму викладача вищої школи (на матеріалах викладання іноземної мови в технічному вузі) : дис. ... канд. пед. наук : спец. 13.00.04 «Теорія та методика професійної освіти» / В.В. Панчук. – Луцьк, 1996. – 200 с.
9. Сидорчук Н.Г. Організація самоосвітньої діяльності майбутніх учителів у процесі вивчення предметів педагогічного циклу : дис. ... канд. пед. наук : спец. 13.00.04 «Теорія та методика професійної освіти» / Н.Г. Сидорчук. – О., 2003. – 221 с.
10. Івашук І.В. Сучасне європейське оподаткування / І.В. Івашук // Фінанси України. – 2001. – № 10. – С. 72–79.
11. Бюджетний кодекс України // Відомості Верховної Ради України від 24 грудня 2010 року. – 2010. – № 50–51. – С. 1778. – Ст. 572.
12. Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування на випадок безробіття : Закон України від 2 березня 2000 року № 1533-III.
13. Агапова Т.А. Макроекономіка : [учебник] / Т.А. Агапова, Ф.С. Серегина. – М. : Дело и Сервис, 2000. – 416 с.
14. Податковий кодекс України : офіц. текст прийнятий Верх. Радою України 2 грудня 2010 року : із змінами та доп. станом на 15 серпня 2012 року / ВВР. – 2011. – № 13–14, № 15–16, № 17. – 112 с.