

Мельничук Г. С.,

аспірантка Науково-дослідного фінансового інституту
Академії фінансового управління
Міністерства фінансів України

ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ БЮДЖЕТНО-ПОДАТКОВОГО МЕХАНІЗМУ ЗАХИСТУ ВІТЧИЗНЯНИХ ТОВАРОВИРОБНИКІВ

Розглянуто бюджетні й податкові методи державного регулювання економіки з позицій їх впливу на виробництво. Узагальнено взаємозв'язок між бюджетним та податковим механізмами держави. Визначено зміст поняття “бюджетно-податковий механізм захисту вітчизняних товаровиробників” та охарактеризовано його структуру.

Ключові слова: протекціонізм, податковий механізм, бюджетний механізм, бюджетно-податковий механізм захисту вітчизняних товаровиробників.

Створення нових засад функціонування економічної системи на основі ринкових відносин, від часу проголошення незалежності України, супроводжувалося проведенням державою заходів із захисту вітчизняних товаровиробників від зовнішніх та внутрішніх загроз.

Попри певні позитивні результати використання в Україні бюджетно-податкового інструментарію захисту вітчизняних товаровиробників, залишаються нерозв'язаними проблеми якісного зростання виробництва, удосконалення його галузевої структури, підвищення конкурентоспроможності вітчизняного товаровиробника як важливі складові реалізації інноваційно-інвестиційної моделі економічного розвитку країни в умовах глобалізації. Приєднання України до СОТ висуває нові вимоги до методів надання державної підтримки. З огляду на зазначене, питання формування цілісного бюджетно-податкового механізму захисту вітчизняних товаровиробників, який, з одного боку, базувався б на використанні лише дозволених міжнародними нормами інструментів державної підтримки, а з другого — враховував би національну специфіку сучасних економічних відносин, набуває особливої актуальності.

У своїх дослідженнях вітчизняні науковці, зокрема О. Д. Василик, В. Г. Дем'янишин, Ю. Б. Іванов, І. В. Запатріна, С. В. Онишко, Л. Ю. Наумова, С. П. Ріппа, акцентують увагу на теоретичних та практичних засадах формування фінансового, бюджетного, податкового механізмів держави, реформування системи податкового та бюджетного регулювання економіки в цілому, окремих аспектах податкових механізмів стимулювання виробництва (у першу чергу за допомогою механізмів пільгового оподаткування), або ж на конкретних напрямках бюджетних видатків (видатках на економічну діяльність, бюджетних інвестиціях, субсидіях та дотаціях окремим підприємствам тощо), перевагах та недоліках тих чи інших механізмів стимулювання.

Недостатньо розроблене у вітчизняній науці теоретичне питання формування цілісного бюджетно-податкового механізму захисту вітчизняних товаровиробників на основі наукових рекомендацій стосовно можливості та доцільності застосування державою податкових та бюджетних методів, інструментів, важелів впливу на їхню діяльність, що й обумовило вибір теми дослідження та її актуальність.

Метою статті є висвітлення теоретичних засад формування бюджетно-податкового механізму захисту вітчизняних товаровиробників та характеристика його структури.

Повсякчас, беручи до уваги важливість забезпечення ефективного розвитку виробництва для зростання добробуту населення, захист власних товаровиробників був невід'ємним елементом державного регулювання економіки. Однак механізми реалізації такої політики зазнали суттєвих змін.

Тривалий час питання захисту товаровиробників пов'язували з проведенням зовнішньої протекціоністської політики, "...направленої на захист національної економіки від іноземної конкуренції, а часто і захоплення зовнішніх ринків"¹.

Наприкінці ХХ — на початку ХХІ ст., в умовах збільшення відкритості економіки, різкого загострення конкуренції на світових ринках, захист вітчизняних товаровиробників не обмежується діями, спрямованими на послаблення позицій іноземних виробників на внутрішньому ринку, а "...зачіпає найрізноманітніші аспекти економічної діяльності", "...базується на інструментах, які складно контролювати і простежувати", а "...головне — широкому субсидуванню національної промисловості"².

На сьогодні науковці розглядають протекціонізм у більш широкому значенні як комплекс заходів зовнішнього та внутрішнього спрямування:

- зовнішній протекціонізм передбачає захист товаровиробників від імпорту аналогічної продукції з інших країн та створення сприятливих умов для експорту продукції вітчизняного виробництва на зовнішньому ринку;
- внутрішній протекціонізм "...спрямований на здійснення внутрішніх цілеспрямованих і контрольованих заходів у промисловості та сфері послуг країни, в тому числі субсидування та стимулювання"³.

Як зазначають І. О. Луніна та О. В. Короткевич, захист товаровиробника включає "заходи держави, в результаті яких прямо зростає дохід виробника й заходи регулювання діяльності виробників, результатом якого є будь-які зміни в умовах діяльності і розподілі конкурентних переваг на ринку"⁴.

¹ Коноплицький В. А. Економічний словник. Тлумачно-термінологічний / А. В. Коноплицький, Г. І. Філіна. — К. : КНТ, 2007. — С. 368.

² Чернега О. Проблеми державної підтримки виробників / О. Чернега // Економіка України. — 2003. — № 5. — С. 36–37.

³ Там само. — С. 37.

⁴ Луніна І. О. Державні фінанси України та їх вплив на економічний розвиток / І. О. Луніна, О. В. Короткевич. — К. : Ін-т екон. прогнозування НАНУ, 2000. — С. 26.

Значення терміна “захист” у Новому тлумачному словнику української мови як “дії за значенням захищати (обороняти, охороняти, стежити за недоторканістю); охорона, заступництво, підтримка”⁵, переконує, що захист вітчизняних товаровиробників охоплює не лише заходи, спрямовані на обмеження іноземної конкуренції на внутрішньому ринку, а й фінансову підтримку з боку держави діяльності товаровиробників, сприяння їх ефективному функціонуванню на внутрішньому та зовнішніх ринках. При цьому фінансова підтримка суб’єктів господарювання полягає у “фінансовому дотуванні та субсидуванні, пільговому кредитуванні, зниженні вартості отримуваних ними ресурсів”⁶.

Дослідження наявних у фінансовій науці підходів до способів здійснення економічної політики переконують, що держава впливає на функціонування виробництва в основному через перерозподіл фінансових ресурсів на стадіях:

- первинного перерозподілу фінансових ресурсів у процесі формування доходів бюджету, що є складовою податкової політики держави;
- вторинного перерозподілу мобілізованих ресурсів у вигляді державних витрат та видатків, що охоплює проведення бюджетної політики держави.

На переконання науковців, “бюджетна політика дозволяє здійснювати основні функції державної влади та впливає на структуру виробництва і споживання, податкова — забезпечує державу фінансовими ресурсами і, знову таки, впливає на темпи і напрями розвитку бізнесу, структуру виробництва і споживання”⁷.

Зазначене дає підстави для подальшого дослідження бюджетної та податкової політики як основних форм здійснення політики захисту вітчизняних товаровиробників.

У наукових працях окремі аспекти бюджетно-податкового захисту виробництва присвячені дослідженням таких питань: податкове регулювання виробництва, податкове стимулювання виробництва, державна підтримка підприємств, субсидії на виробництво, державне фінансування підприємств, політика протекціонізму тощо.

Поняття “бюджетно-податковий механізм захисту вітчизняних товаровиробників” як практична модель реалізації політики захисту виробництва не було висвітлено в працях науковців.

В економічній літературі досить часто вживаються терміни “господарський механізм”, “фінансовий механізм”, “бюджетний механізм”, “податковий механізм”, “фіскальний механізм”. Науковцями проведено ґрунтовні дослідження суті зазначених понять, теоретичних і методологічних ас-

⁵ Новий тлумачний словник української мови : у 3-х т. / уклад.: В. Яременко, О. Сліпущко. — 2-ге вид. — К. : Аконіт, 2001. — Т. 1. — С. 733.

⁶ Загородній А. Г. Фінансово-економічний словник / А. Г. Загородній, Г. Л. Вознюк. — К. : Знання, 2007. — С. 643.

⁷ Запатріна І. Фінансова політика та її вплив на економічне зростання / І. Запатріна // Економіст. — 2006. — № 3. — С. 30.

пектів формування, структури, особливостей функціонування та ролі у регулюванні економічних процесів.

Загалом механізм досліджується в різних площинах: як важіль регулювання соціально-економічних процесів; як практична модель реалізації того чи іншого виду державної політики, наприклад фінансової, податкової, бюджетної; як сукупність видів відносин (фінансових, бюджетних, податкових).

Найвні теоретичні обґрунтування похідних від фінансового, бюджетного, податкового механізмів таких понять, як “фінансовий механізм організації економіки”, “фінансово-кредитний механізм інноваційного розвитку”, “бюджетний механізм економічного зростання”, “бюджетний механізм фінансування суспільного добробуту”, “механізми податкового регулювання”⁸.

Поняття “бюджетно-податковий механізм” держави фактично не висвітлюється, лише в окремих випадках розглядається фіскальний механізм. Дослідження податкового механізму як складової бюджетного механізму набуло поширення, зокрема в працях вітчизняних науковців В. Г. Дем’янишина та О. Д. Василика. Сутність же бюджетного механізму трактується з позицій функціонування бюджетної системи в цілому та реалізації засад бюджетної політики держави у формуванні та використанні централізованого фонду грошових коштів з урахуванням її впливу на економічні процеси.

Таке бачення механізму походить із визнаного вченими тісного взаємозв’язку між бюджетною та податковою політикою. Зокрема, Ц. Г. Огонь вважає, що “...бюджетна і податкова політика як важливі складові фінансової політики діють нероздільно і в межах єдиного бюджетного процесу”⁹. О. Д. Василик наголошує, що “...політика у сфері видатків — це сфера бюджетної політики, але видатки не можна розглядати окремо від доходів. Питання доходів — це питання податкової політики і їх також слід розгля-

⁸ *Онишко С. В.* Фінансове забезпечення інноваційного розвитку : моногр. / С. В. Онишко. — Ірпінь : Нац. акад. ДПС України, 2004. — С. 143–149; *Наумова Л. Ю.* Бюджетний механізм фінансової стабілізації економіки / Л. Ю. Наумова // *Фінанси України*. — 2003. — № 4. — С. 20; *Василик О. Д.* Теоретичні основи побудови бюджетного механізму / О. Д. Василик // *Фінанси України*. — 2000. — № 11. — С. 139; *Дем’янишин В. Г.* Теоретичні засади бюджетного механізму держави / В. Г. Дем’янишин // *Вісник КНТЕУ*. — 2008. — № 1. — С. 56–67; *Запатріна І. В.* Бюджетний механізм економічного зростання / І. В. Запатріна. — К. : Ін-т соц.-екон. стратегій, 2007. — С. 170; *Заяц Н. Е.* Теория налогов : учеб. / Н. Е. Заяц. — Мн. : БГЭУ, 2002. — С. 80; *Ріппа С. П.* Теоретико-методологічні основи фіскального механізму регулювання економіки / С. П. Ріппа, Н. П. Пелепей [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://www.asta.edu.ua/vidan/nau_visn/2\(41\)/Ekonom/ripa.php](http://www.asta.edu.ua/vidan/nau_visn/2(41)/Ekonom/ripa.php); *Гордей О. Д.* Бюджетний механізм забезпечення зростання суспільного добробуту / О. Д. Гордей, О. Д. Василик // *Фінанси України*. — 2003. — № 4. — С. 29–32; *Іванов Ю. Б.* Сучасне оподаткування: мотиваційний аспект : моногр. / Ю. Б. Іванов, О. А. Єськов. — Харків : ІНЖЕК, 2007. — С. 30–50.

⁹ *Огонь Ц. Г.* Доходи бюджету України: теорія і практика : моногр. / Ц. Г. Огонь. — К. : НТЕУ, 2003. — С. 145.

дати у зв'язку з видатками”¹⁰. Інші науковці акцентують увагу на тому, що “справляння податків, у контексті політики державних доходів, — не самоціль державницької діяльності, а цілеспрямована державна інституція, спрямована на задоволення інтересів членів суспільства, тобто оподаткування має бути суспільно спрямованим на фінансування витрат держави, пов'язаних із виконанням державою покладених на неї функцій”¹¹.

Погоджуємося з поглядами науковців, що через підпорядкованість податкового механізму бюджетним цілям він є невід'ємною складовою бюджетного механізму. Однак, зважаючи на багатогранність об'єктивного впливу податків на різні сторони економічного життя, вважаємо, що стосовно регулювання економічних відносин між суб'єктами господарювання доречно говорити про бюджетно-податковий механізм.

Більше того, змістовне дослідження бюджетно-податкового захисту вітчизняних товаровиробників потребує розгляду останнього як цілісного окремого механізму з власною структурою взаємопов'язаних та взаємодіючих елементів. У достовірності обраного підходу переконують міркування про те, що “багатогранність економічних зв'язків не може бути реалізованою через існування універсального механізму. Об'єктивно виникає потреба в повній чи переважній спрямованості дії конкретного механізму на вирішення поставлених завдань”¹², а також такі аргументи:

- 1) цільова направленість дії механізму на вирішення вужчого кола питань державної діяльності — проблем діяльності товаровиробників з урахуванням потреб економічного та соціального розвитку країни в цілому;
- 2) спроба відобразити всі можливі податкові та бюджетні методи, інструменти та важелі державного впливу на виробництво й різні варіанти їх сполучення з урахуванням визнаних наукою об'єктивних напрямів впливу податків та видатків на суб'єкти господарювання;
- 3) знаходження оптимального варіанта побудови бюджетно-податкового механізму для певних соціально-економічних умов;
- 4) відсутність в економічній літературі, як слушно зазначає І. В. Запатріна, сформованих “...навіть на концептуальному рівні принципів, критеріїв та прийнятних форм надання державної підтримки та визначених напрямків її спрямування”¹³.

На нашу думку, бюджетно-податковий механізм захисту вітчизняних товаровиробників слід розглядати як взаємопов'язану систему цілей, об'єктів та засобів регулювання.

¹⁰ Василик О. Д. Теорія фінансів : підруч. / О. Д. Василик. — К. : НІОС, 2001. — С. 22.

¹¹ Іванов Ю. Б. Податкова система : підруч. / Ю. Б. Іванов, А. І. Крисоватий, О. М. Десятнюк. — К. : Атіка, 2006. — С. 853.

¹² Онишко С. В. Фінансове забезпечення інноваційного розвитку : моногр. / С. В. Онишко. — Ірпінь : Нац. акад. ДПС України, 2004. — С. 148.

¹³ Запатріна І. В. Бюджетний механізм економічного зростання / І. В. Запатріна. — К. : Ін-т соц.-екон. стратегій, 2007. — С. 352.

Результати захисту певних виробництв, як позитивні так і негативні, значною мірою залежать від засобів, що застосовуються для досягнення поставленої мети.

У сучасній економічній літературі засоби державної підтримки виробництва узагальнені в різні категорії:

- заходи державної підтримки, які ОЕСР згруповано за чотирма напрямками — прямі й непрямі бюджетні субсидії, загальна підтримка виробництва товарів та послуг, інвестиційні субсидії, підтримка через ринкові механізми;
- форми державної підтримки, що розкривають, на думку дослідників, поняття “субсидія” — у вузькому та широкому значенні; прямі й непрямі субсидії; власне субсидії та опосередковані субсидії;
- методи державної підтримки економіки — прямі й непрямі;
- інструменти державного регулювання та стимулювання виробництва¹⁴.

Окрім того, внаслідок неузгодженості у розумінні суті методу, важеля, інструменту, одне й те саме явище (наприклад, податок, субсидія) віднесено авторами до різних категорій — інструменту, важеля, методу, а також до складу різних механізмів — фіскального, податкового чи бюджетного.

З огляду на визнану наукою специфіку впливу податків та державних видатків на економічні процеси, захист виробництва передбачає такі напрями застосування податкових та бюджетних методів регулювання:

- 1) безпосередній захист державою виробництва за допомогою непрямих податкових методів з використанням інструментів, які:
 - забезпечують фінансову підтримку окремих товаровиробників (галузей, сфер діяльності) або сприяють значному зростанню їх доходів;
 - шляхом впливу на економічні інтереси суб’єктів господарювання формують стимули до діяльності, яка в подальшому забезпечить ефективний розвиток виробництва;
- 2) опосередкований захист державою діяльності вітчизняних товаровиробників непрямыми податковими методами, що полягає у формуванні за допомогою інструментів, які впливають на величину і структуру споживчого попиту, потреби в певних товарах, що стимулює виробництво. Насамперед це стосується обмеження імпорту в країну за рахунок встановлення високих ставок імпортного мита — підвищення цін на імпортні товари призводить до того, що частина споживачів починає надавати перевагу товарам національного виробництва;

¹⁴ Чернега О. Проблеми державної підтримки виробників / О. Чернега // Економіка України. — 2003. — № 5. — С. 37; Луніна І. О. Державні фінанси України та їх вплив на економічний розвиток / І. О. Луніна, О. В. Короткевич. — К. : Ін-т екон. прогнозування НАНУ, 2000. — С. 26–29; Загородній А. Г. Фінансово-економічний словник / А. Г. Загородній, Г. Л. Вознюк. — К. : Знання, 2007. — С. 891; Онишко С. В. Фінансове забезпечення інноваційного розвитку : моногр. / С. В. Онишко. — Ірпінь : Нац. акад. ДПС України, 2004. — С. 326; Крупка М. І. Фінансово-кредитний механізм інноваційного розвитку економіки України / М. І. Крупка. — Львів : Вид. центр ЛНУ, 2001. — С. 85.

- 3) безпосередній захист виробництва прямими бюджетними методами, що передбачає витрачання коштів державного та місцевих бюджетів на потреби виробництва — пряме бюджетне дотування та субсидування виробників, державне інвестування та кредитування певних галузей економіки або видів економічної діяльності;
- 4) опосередкований захист виробництва прямими бюджетними методами полягає у здійсненні державних видатків, які впливають на умови діяльності вітчизняних товаровиробників та позначаються на їх діловій активності. До таких методів входять:
 - бюджетні видатки на розвиток економічної інфраструктури — покриття державою частини витрат на експлуатацію об'єктів економічної інфраструктури і системи комунікацій дає можливість підприємствам зменшувати власні витрати на їх створення та обслуговування, чим забезпечується ріст прибутку товаровиробника. Інвестиції в інфраструктуру можуть стати поштовхом до активізації діяльності підприємств, які випускають товари, необхідні для її створення;
 - видатки на підготовку кадрів для сфери виробництва — сприятимуть забезпеченню підприємств висококваліфікованими працівниками, що відіграє неабияку роль у зростанні продуктивності праці та ефективності виробництва;
 - видатки на науково-дослідні та дослідно-конструкторські роботи — слугуватимуть розширенню можливостей для підвищення технічного рівня виробництва та його відповідності світовому рівню.

Податкові методи захисту виробництва можуть мати загальний та селективний характер.

Зазначені методи селективного характеру передбачають спрямування дії податкових інструментів на полегшення податкового тягаря для певних галузей чи окремих товаровиробників, покликаною покращити умови їхньої діяльності з метою підтримки певного рівня конкурентоспроможності.

Вони можуть впроваджуватися за такими ознаками:

- територіальною — введення особливих умов діяльності для товаровиробників на певній території, зокрема створення вільних (спеціальних) економічних зон та територій пріоритетного розвитку;
- галузевою — застосовуються для підприємств окремих галузей;
- функціональною — стимулювання розвитку окремих видів господарської діяльності підприємств;
- розміром підприємств — пільги спрямовані на підтримку діючих та появу нових підприємств, що належать до малого, середнього або великого бізнесу.

Найпоширенішими податковими методами захисту виробництва селективного характеру є диференціація ставок оподаткування та пільгове оподаткування.

Пільгове оподаткування включає:

- звільнення від сплати податків окремих категорій платників;
- зниження ставки оподаткування для окремих платників;

- послаблення бази або об'єкта оподаткування для окремих платників;
- зменшення нарахованих податкових сум;
- відстрочка (розстрочка) сплати податків (податковий кредит)¹⁵.

Особливе значення мають пільги з податку на прибуток підприємств як такі, що безпосередньо впливають на результати економічної діяльності й стимулюють товаровиробника або до високопродуктивної діяльності, або до її згорання.

Прямі бюджетні методи фінансової підтримки окремих підприємств чи галузей економіки пов'язані з використанням коштів бюджету у формі бюджетного фінансування (яке включає кошторисне фінансування, бюджетне інвестування, бюджетне дотування), бюджетного кредитування та бюджетного резервування.

Загалом бюджетна підтримка виробництва включає:

- державні замовлення на продукцію, послуги й поставки благ;
- певні заборони уряду на виробництво низки товарів;
- бюджетні інвестиції підприємствам недержавної форми власності;
- дотації, які спрямовуються, зокрема, на покриття збитків підприємств, підтримку монопольних цін;
- премії, що стимулюють приватні капітальні вкладення у зв'язку з розширенням старих або будівництвом нових підприємств;
- здешевлення кредитів за рахунок бюджетних коштів;
- часткове перебирання державою підприємницького ризику шляхом надання гарантій таким видам діяльності;
- бюджетне фінансування операційних витрат;
- покриття або списання збитків суб'єктів підприємницької діяльності;
- користування державним майном без сплати оренди;
- надання підприємствам гарантії для отримання кредитів тощо.

Структурно ослабленим галузям може надаватися пряма підтримка у формі перенавчання звільнених працівників із використанням державних коштів¹⁶.

Структура бюджетно-податкового механізму захисту вітчизняних товаровиробників, що відображає елементи, за допомогою яких здійснюється вплив державної влади на умови, спосіб і характер дій товаровиробників, представлена такими складовими: форми, методи, інструменти, важелі (рисунок).

¹⁵ *Іванов Ю. Б.* Сучасне оподаткування: мотиваційний аспект : моногр. / Ю. Б. Іванов, О. А. Єськов. — Харків : ІНЖЕК, 2007. — С. 30–70.

¹⁶ *Єрохін С. А.* Фінансово-економічний механізм промислової політики / С. А. Єрохін // Актуальні проблеми економіки. — 2007. — № 3 (69). — С. 52; *Фінансово-кредитні методи державного регулювання економіки* / за ред. А. І. Даниленка. — К. : Ін-т економіки НАНУ, 2003 — С. 13.

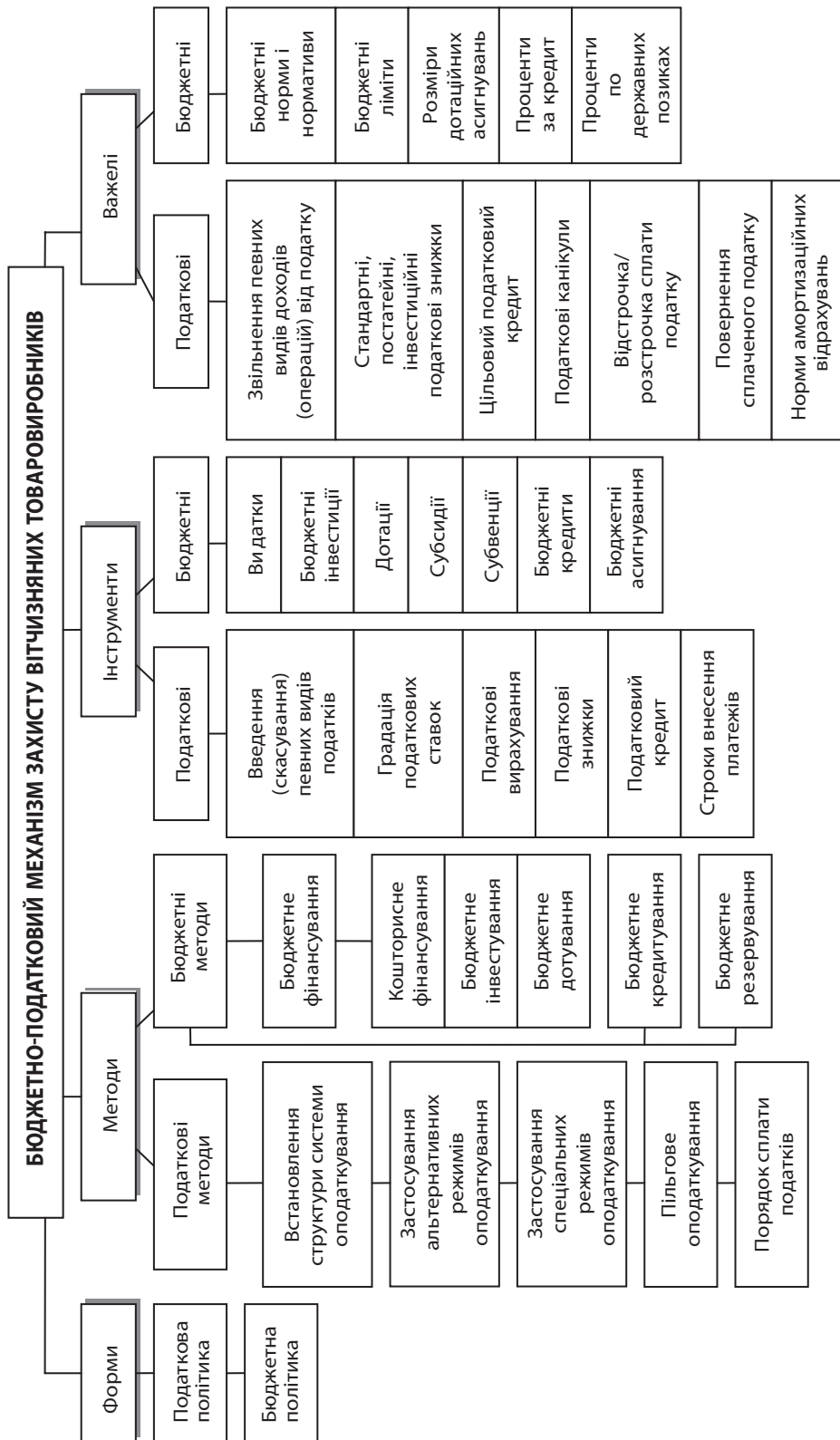


Рисунок. Структура бюджетно-податкового механізму захисту вітчизняних товаровиробників

Бюджетно-податковий механізм захисту виробництва можна визначити як сукупність доцільно спрямованих державою, узгоджених між собою заходів впливу на товаровиробників у вигляді системи прямих бюджетних та непрямих податкових методів, інструментів та важелів безпосереднього та опосередкованого впливу з метою досягнення високого рівня конкурентоспроможності виробництва та зростання ефективності соціально-економічного розвитку країни в цілому в межах певного нормативно-правового забезпечення та за наявності фінансових органів та інститутів, що здійснюють управління цими процесами.

Цільовими орієнтирами при розробці бюджетно-податкового механізму захисту товаровиробників мають бути соціально-економічні цілі розвитку країни, галузеві й територіальні пріоритети з урахуванням сучасного рівня розвитку економіки та особливостей діяльності товаровиробників.

Таким чином, бюджетно-податковий механізм захисту вітчизняних товаровиробників є, з одного боку, складовою механізму реалізації державної економічної політики, з другого — являє собою цілісний механізм, у нашому випадку — бюджетно-податковий механізм захисту вітчизняних товаровиробників, із власною структурою взаємопов'язаних та взаємодіючих елементів (системи цілей, об'єктів та засобів регулювання).

Створення якісного, дієвого бюджетно-податкового механізму захисту товаровиробників потребує подальшого ґрунтовного наукового дослідження у тісному взаємозв'язку та взаємозалежності податкових і бюджетних важелів впливу на виробництво — особливостей їх застосування, переваг та недоліків, економічних і соціальних наслідків від їх впровадження з метою подальших розробок на перспективу.