

**Мельник В.М.,**

доктор економічних наук, доцент,  
заступник директора з наукової роботи  
Науково-дослідного фінансового інституту  
Академії фінансового управління  
Міністерства фінансів України

## ФІСКАЛЬНА ПОЛІТИКА ДЕРЖАВИ В УМОВАХ ФІНАНСОВОЇ КРИЗИ

*Розглядається інструментарій фінансової політики держави. Автор наводить власне бачення варіантів його застосування в умовах фінансової кризи в Україні з урахуванням досвіду державного регулювання попередніх років. Звертається увага на залежність результативності фінансових заходів від грошово-кредитної політики.*

*The article deals with the instruments of the state's fiscal policy. The author offers his own vision of variants for their application during the financial crisis in Ukraine, taking into account the experience of state regulation over the previous years. Accent is made on the dependence of fiscal measures results on the monetary and credit policy.*

Фінансова криза, що охопила економіку провідних країн світу, зачепила й Україну. Сподівання на те, що порівняно низький рівень нашої інтегрованості у світові фінансові ринки може слугувати своєрідним амортизатором, буфером щодо розвитку негативних процесів, не виправдалися. Зараз гостро стоїть питання протидії їм, інакше країні в черговий раз доведеться сплатити надвисоку соціальну ціну за порятунок національного господарства. Провідна роль у реалізації необхідних заходів належить державі. А оскільки криза за своєю природою кваліфікується як фінансова, то саме фінансові інструменти економічної політики уряду й мають бути максимально задіяні, і насамперед фінансові важелі впливу.

Слід звернути увагу на те, що останнім часом у вітчизняній фінансовій науці фінансова політика інколи ототожнюється з податковою. З метою уникнення непорозумінь уточнимо, що матеріал цієї статті ми ґрунтуватимемо на традиційному розумінні терміна, яким передбачається маніпулювання доходами й видатками бюджету для досягнення певних соціально-економічних цілей.

Проблематика фінансової політики знаходила своє відображення у працях багатьох вітчизняних науковців — В.М. Федосова, І.О. Луїної, А.М. Соколовської, Ю.Б. Іванова та ін. Однак мінливість економічної ситуації постійно вимагає уточнення підходів (особливо щодо засобів реалізації стратегічних стандартів), перегляду стереотипів мислення, оцінок і висновків. Значну увагу означеним питанням приділяли й державні діячі, але надмірна захопленість усіх без винятку українських політиків реформізмом не сприяє впорядкуванню фінансової політики держави та її спрямуванню в єдине русло.

У зв'язку з викладеним подамо власне бачення можливостей і варіантів застосування інструментарію фінансової політики в обставинах новітньої фінансової кризи з урахуванням вітчизняних умов.

© Мельник В.М., 2008

Передусім слід звернутися до стандартних положень економічної теорії, що стосуються фіскальної політики, щодо яких окремі представники російської науки справедливо зазначають: “Багато в чому розпливчасті формулювання не дають цілісного уявлення про економічну політику, ефективність якої визначається використовуваною моделлю. Єдине, що потрібно одразу ж підкреслити, це слабкість економічної теорії в наданні політичних рекомендацій”<sup>1</sup>. І хоча ми погоджуємося з цією думкою, загальні поради економістів-теоретиків (зокрема, кейнсіанського напрямку) на етапах подолання економічних криз зводяться до такого:

- проведення державою динамічної податкової політики, орієнтованої на своєчасне реагування на зміни в економіці;
- реалізація заходів податкового регулювання, спрямованих на створення стимулів для максимального використання факторів виробництва та умов економічного зростання;
- стимулювання сукупного попиту шляхом створення умов для інвестування та збільшення державних закупівель;
- мінімізація податкового тиску на економіку до настання фази піднесення.

Першу з наведених рекомендацій, враховуючи вітчизняні реалії, слід розглядати переважно в політичній, а не економічній площині. Оскільки ми в даному випадку ведемо мову про дискреційну фіскальну політику, а не вмонтовані стабілізатори, то увага має бути зосереджена на прийнятті законодавчих рішень — єдиному можливому в Україні варіанті надання динамізму податковій політиці. Шляхом законодавчого коригування умов справляння податків ми можемо забезпечити реагування на зміну економічної кон’юнктури, коректувати регулюючі заходи держави відповідно до цілей і завдань розвитку. У цьому контексті парламентська криза й фактична неієздатність Верховної Ради унеможливають реалізацію зазначеного та сприяють поглибленню кризи фінансової. А можливі урядові кроки на рівні домовленостей із найбільшими компаніями (наприклад, про першочерговість чи інші специфічні умови відшкодування ПДВ) породжують сумнів у легітимності таких рішень (оскільки більшість питань, про які йдеться, мають регулюватися законодавчо).

Що ж до задіяння важелів податкового регулювання і стимулювання, то в сукупності вони є потужним інструментом впливу на динаміку соціально-економічного розвитку суспільства, завдяки чому теоретично можуть застосовуватися будь-які їх комбінації. При цьому слід пам’ятати, що інтереси суспільства й держави в окремих питаннях чи на певних етапах можуть як збігатися, так і дещо різнитися. Те, що формально держава мала б відображати інтереси суспільства, зовсім не означає відсутності відхилень на практиці. Держава у своєму функціонуванні, як

---

<sup>1</sup> Сухарев О.С. Институциональная теория и экономическая политика: К новой теории передаточного механизма в макроэкономике. Кн. II: Экономическая политика. Проблемы теоретического описания и практической реализации. — М.: ЗАО “Издательство “Экономика”, 2007. — С. 7.

правило, представляє лише частину суспільства та проводить політику в інтересах цієї частини. Цим і пояснюється постійна нерозв'язаність проблеми меж податкових вилучень, забезпечення реалізації принципів справедливості й нейтральності, нерівномірності розподілу податкового тягаря, а також існування пролобійованих пільг та ін. Зазначене, з різних точок зору, заслуговує на певну критику, однак не може бути подолане в кінцевому варіанті — й це слід визнати. Вітчизняний досвід використання податків як регуляторного засобу не лише не позбавлений цієї одіозної риси, а й примножує її негативні прояви. Вони до певної міри проглядалися практично в усіх рішеннях, що реалізовувалися через зміну ставок оподаткування різними податками, запровадження різного роду пільгових механізмів окремих податків, преференційних територіальних зон, пільгових підсистем оподаткування, дерегулюючих заходів тощо.

Враховуючи викладене, вважаємо що в Україні існує потреба у прийнятті остаточних рішень одночасно за декількома напрямками.

По-перше, з огляду на досвід попередніх років виникає сумнів стосовно доцільності застосування в майбутньому списання й реструктуризації податкової заборгованості. Основним їх негативним наслідком було порушення принципів справедливості в оподаткуванні, що призвело до отримання необґрунтованих конкурентних переваг одних господарюючих суб'єктів над іншими. При цьому головні економічні проблеми залишилися нерозв'язаними.

По-друге, влада має визначитися із ключовими напрямками використання податкових пільг. Так, зниження ставок податку на прибуток підприємств для окремих галузей та розширення складу валових витрат для них, як і запровадження пільг із ПДВ, дали деяке зростання рентабельності, приріст обсягів випуску продукції. Однак технологічного оновлення процесу виробництва не відбулося. Зокрема, з початком фінансової кризи знову в тяжкому становищі опинилася вітчизняна металургія, яка ще кілька років тому отримувала значні податкові пільги. А сьогодні ми бачимо, що падіння цін на її продукцію на світових ринках стало нокаутуючим ударом через застарілість технології, яка унеможлиблює зниження витратності. Тобто підприємства не вкладали заощаджені на пільговому оподаткуванні кошти в технологічне оновлення виробництва, а спрямовували їх переважно на фінансування поточної діяльності та інші потреби. Цільового призначення податкових пільг та цільового використання коштів, отриманих внаслідок користування ними, не було забезпечено, зокрема, через недосконалість національного податкового законодавства та слабкість системи податкового адміністрування.

Отже, постає питання: яким чином забезпечити податкове регулювання та стимулювання економічної активності у країні? На нашу думку, основні методи й інструментарій їх реалізації вироблені практикою (в тому числі світовою) та не потребують суттєвих змін, утім, можна вести дискусію щодо об'єктів і сфер їх застосування. Принагідно нагадаємо цікавий висновок стосовно традиціоналізму

економічної думки й необхідності його подолання: “Досі інфляція, безробіття й економічне зростання залишаються центральними предметними сферами економічної політики. Разом із тим макроекономісти, захоплюючись розв’язанням даних проблем, лишають поза увагою справжні цілі розроблених заходів, які не зводяться до забезпечення збалансованості окремих макропоказників чи деяких, як зазвичай вважають, прийнятних темпів зростання. Значущими можуть бути лише соціальні цілі, точніше, саме вони і становлять справжню цінність, що має знаходити відображення і в урядовій політиці”<sup>2</sup>.

Тобто ми маємо на увазі переорієнтацію вектора податкового регулювання і стимулювання з виробничо-бізнесової спрямованості на соціальну. Зміна умов оподаткування населення — ось головний напрям податкової політики української держави на найближчу перспективу. Вона має передбачати заходи, що стимулюватимуть зростання доходів населення та платоспроможний попит. При цьому скептики можуть прогнозувати невідворотність інфляції за подальшого нарощування виплат. Однак ми ведемо мову скоріше не про різке збільшення сукупних доходів населення, а про їх перерозподіл між індивідами та подолання дохідного розшарування.

Одним зі шляхів реалізації зазначеного є використання важеля зміщення податкового тягаря на багатих платників. Справедливіший розподіл доходів спричинить зростання споживчого потенціалу немає мас, що через додатковий попит заохочуватиме виробника ринковими стимулами. Про те, як цього можна досягти, ми вже писали в окремих публікаціях<sup>3</sup>. Тому в цій статті лише наголосимо на необхідності термінового запровадження неоподаткованого мінімуму, сімейних податкових знижок і прогресивної шкали ставок податку з доходів фізичних осіб, розширення переліку витрат, що включаються до податкового кредиту, та лібералізації умов їх урахування, введення податку на нерухоме майно.

“Фіскальне вивільнення” ринкових сил попиту можливе також на основі модернізації податку на додану вартість. І тут знову треба зауважити, що шлях нарощування його пільгового механізму є хибним і неефективним. Пільги з цього податку, як правило, не доходять до справжнього платника, яким є виключно кінцевий споживач, а не продавець продукції (як технічно визначає законодавство). Проте європейський досвід засвідчує обґрунтованість і доцільність використання диференційованих ставок ПДВ. Запровадження знижених ставок, принаймні щодо товарів першої потреби, неодноразово обґрунтовувалося вітчизняними науковцями та може бути доведене до практичної реалізації.

Поряд із цим зазначимо: запропоновані заходи податкового стимулювання потенційно здатні вплинути на виробництво товарів народного споживання. Поза

---

<sup>2</sup> Сухарев О.С. Значч. праця. — С. 6.

<sup>3</sup> Мельник В.М. Фіскальна ефективність податку з доходів фізичних осіб в Україні: можливості зростання // Фінанси України. — 2007. — № 12; Мельник В.М., Мельник М.М. Податок на нерухоме майно: фіскально-адміністративні проблеми запровадження в Україні // Фінанси України. — 2008. — № 3.

увагою залишаються інші галузі, серед яких уже згадувана металургія, ряд видів машинобудування тощо. Для цих галузей, враховуючи неефективність податкових важелів (про що йшлося вище), доцільно застосувати інший напрям фіскальної політики — державні витрати. Вони можуть здійснюватися як у формі власне витрат на утримання держави та реалізацію її функцій, так і у формі додаткових державних закупівель товарів і послуг.

Принагідно нагадаємо, що в умовах фінансової кризи потрібно обережно здійснювати витрати на соціальні програми (зокрема, стосовно виплати допомог громадянам). Хоча вони теж стимулюють сукупний ринковий попит, надмірне захоплення ними призводить у кінцевому підсумку до зменшення зацікавленості частини населення в підвищенні власного життєвого рівня, зниження економічної активності окремих індивідів, що згубно впливає на рівень виробництва у країні. Пряма підтримка населення, хоч і вельми популярна, має бути обмежена в обсягах на рівні мінімальної достатності. У цьому питанні не можна не погодитися з таким висновком: “Визначення рівня соціальних видатків — надзвичайно важливе завдання для будь-якого суспільства. Розвинуті країни світу мають високі стандарти соціального забезпечення й відповідний рівень видатків на соціальні потреби. Україна також розуміє необхідність збільшення видатків соціального характеру, що, безумовно, актуально з огляду на рівень і якість життя населення. Водночас слід враховувати можливості бюджету щодо здійснення таких заходів на середньо- й довгострокову перспективу. Незважаючи на різні позиції щодо рівня видатків соціального спрямування, не викликає сумнівів те, що, по-перше, високий рівень соціального забезпечення населення не можливий у бідній країні, тому єдиною передумовою його підвищення є реалізація стратегії прискореного економічного зростання; по-друге, спрямованість державної політики на реалізацію стратегії прискореного економічного зростання не виключає збереження наявного рівня соціальної підтримки й навіть її збільшення за умов оптимізації структури соціальних видатків щодо забезпечення їх пріоритетного спрямування на розвиток людини”<sup>4</sup>. З наведеного випливає, що соціальні видатки не слід розглядати в числі стимулів розвитку економіки чи антикризових засобів, а навпаки, їх нарошування можливе лише за умови поступального економічного розвитку.

Враховуючи зазначене, в контексті нашої проблеми найбільший інтерес становлять державні закупівлі товарів і послуг. Найефективнішими, з регулятивної точки зору, є ті з них, які стосуються купівлі матеріалів для будівництва об’єктів загальносуспільного значення тощо. У цьому руслі своєчасною є ініціатива уряду з будівництва доріг, а також реалізація плану підготовки до Євро-2012. Утім, перелік заходів може бути значно розширений за рахунок інфраструктури житлово-комунального господарства, мережі трубопроводів, залізниць (зважаючи на транзитне

---

<sup>4</sup> Чугунов І.Я., Запартіна І.В. Розвиток програмно-цільового методу планування бюджету // Фінанси України. — 2008. — № 5. — С. 5—6.

положення держави), мережі інформаційного забезпечення та ін. Спорудження об'єктів ринкової й соціальної інфраструктури є роботою на перспективний розвиток та сприятиме примноженню капіталу нації як тепер, так і в майбутньому. Адже “роль об'єктів інфраструктури посилюється в умовах постіндустріальної економіки, коли вирішального значення набувають умови, створені для безперешкодного обміну товарами і забезпечення швидкого передання інформації”<sup>5</sup>.

У зв'язку з цим постає питання щодо джерел фінансування таких закупівель і замовлень. Передусім слід наголосити, що реалізацію потужних проєктів не повинна повністю проводити держава за рахунок бюджету, а має на умовах співучасті залучати приватний сектор. Та все ж треба чітко розуміти: “незважаючи на те, що користування об'єктами інфраструктури зумовлює загальноекономічні вигоди, з огляду на значні обсяги необхідних для їх створення коштів або через складність одержання плати за їх користування бюджетні ресурси є основним джерелом таких інвестицій”<sup>6</sup>.

З огляду на зазначене додаткові державні витрати в умовах кризи можуть бути стимулюючими лише тоді, коли вони фінансуються не за рахунок податкових надходжень. Підвищення рівня вилучень приватних доходів навпаки призведе до скорочення ділової активності. Нас не повинне бентежити тимчасове зростання державних витрат, що супроводжуватиметься бюджетним дефіцитом. Перехід до дефіцитного фінансування — необхідна умова за таких обставин, адже “...під час спаду немає сенсу добиватися балансу бюджету шляхом скорочення урядових витрат та збільшення граничних податкових ставок. Обидва заходи призведуть до ще більшого падіння випуску й зайнятості (хоч і скоротять дефіцит)”<sup>7</sup>.

Головним завданням має бути пошук джерел покриття бюджетного дефіциту. Одним із них може стати вихід Міністерства фінансів на внутрішній фінансовий ринок із облігаціями державної позики невеликого номіналу, які розміщуватимуться серед населення на умовах вільного обігу та можливості моментального обміну чи повернення за бажанням власника. Такий інструмент збереження заощаджень напевне буде привабливим для громадян в умовах фінансової кризи та спровокованої нею недовіри до банківського сектору. При цьому основним джерелом покриття дефіциту коштів на фінансування державних закупівель залишаються зовнішні запозичення, і насамперед у міжнародних структур. Тимчасове зростання зовнішнього боргу є необхідним рішенням, без упровадження якого досягнення головної мети — протидії кризовим проявам і подолання кризи — не можливе.

Важливо також звернути увагу на взаємозв'язок фіскальної політики із грошово-кредитною. Річ у тім, що запропоновані заходи можуть дати очікувані

---

<sup>5</sup> Кириленко О.П., Малиняк Б.С. Бюджетні видатки на розвиток інфраструктури держави: теоретичне обґрунтування, вітчизняний досвід // Фінанси України. — 2008. — № 7. — С. 5.

<sup>6</sup> Там само. — С. 4.

<sup>7</sup> Сухарев О.С. Зазнач. праця. — С. 172.

результати лише за умови стабільності валютного курсу. Неузгодженість фінансової і грошово-кредитної політик — проблема сучасної України. Складається враження, ніби просто немає розуміння важливості й безальтернативності цих двох важелів у руках держави. Адже все інше, що можна застосувати, — приватизація, антимонопольне законодавство, структурна політика, промислова політика, політика в галузі зайнятості тощо — це лише сукупність заходів, які забезпечують підлаштування системи. “...Кредитно-грошова та фінансова політики становлять систему заходів, що діють на попит і пропозицію та, по суті, всі види впливу, включаючи використання інституційних чинників розвитку, не можуть розроблятися й реалізовуватися поза контекстом названих основних видів урядової політики”<sup>8</sup>.

Таким чином, із метою подолання проявів фінансової кризи уряд повинен прийняти програму антикризових заходів, яка, серед іншого, повинна передбачати затвердження основних напрямів фінансової політики на найближчу перспективу. Їх обґрунтування має враховувати найімовірніші методи запозичення коштів для покриття дефіциту державного бюджету. Також необхідним є проведення попередньої експертної оцінки варіантів модернізації податкової системи, що закладаються до програми. Така експертиза повинна здійснюватися з урахуванням того, що дослідження функціонування податків не можуть ґрунтуватися на дискретному вивченні їх впливу на соціально-економічні процеси в окремі проміжки часу, оскільки останнє можливе тільки в умовах абсолютно стабільного суспільства.

---

<sup>8</sup> Сухарев О.С. Зазнач. праця. — С. 171.