

**Диференційний підхід до визначення структури фіскальної політики**

*У статті розглянуто один із важелів фінансового регулювання – фіскальна політика, від дій якої залежить стабільність, розвиток економіки або навпаки – її занепад. Досліджується ефективність фіскальної політики, яка визначається можливістю її швидкого та адекватного реагування на зміни в національній економіці та здатністю протидіяти численним загрозам. Проаналізовані основні засоби фіскальної політики, серед яких податкові та боргові інструменти і державні видатки.*

**Ключові слова:** фіскальна система, фінансова система, фіскальна політика, національна економіка, сукупний попит.

**Дифференциальный подход к определению структуры фискальной политики**

*В статье рассмотрен один из рычагов финансового регулирования – фискальная политика, от действий которой зависит стабильность, развитие экономики или наоборот – ее упадок. Исследуется эффективность фискальной политики, которая определяется возможностью ее быстрого и адекватного реагирования на изменения в национальной экономике и способностью противодействовать многочисленным угрозам. Проанализированы основные средства фискальной политики, среди которых налоговые и долговые инструменты и государственные расходы.*

**Ключевые слова:** фискальная система, финансовая система, фискальная политика, национальная экономика, совокупный спрос.

**Differential approach to determining the structure of fiscal policy**

*The article describes one of the levers of financial regulation – fiscal policy, which depends on the actions of the stability, economic development, or vice versa – its decline. We study the effectiveness of fiscal policy, which is determined by the ability of its rapid and adequate response to changes in the national economy and the ability to counteract the multiple threats. We analyzed the main means of fiscal policy, including tax and debt and public spending.*

**Keywords:** fiscal system, financial system, fiscal policy, national economy, aggregate demand.

**Постановка проблеми.** В умовах ринкової економіки управління державою значною мірою здійснюється за допомогою інструментів фіскальної та грошово-кредитної політики. У кожний історичний період свого економічного розвитку держава ставить перед собою стратегічні та тактичні цілі, визначаючи пріоритети свого розвитку, і з допомогою цих інструментів досягає поставлених цілей. Успіх досягнення тієї чи іншої мети залежить від професіоналізму тих, хто виробляє фіскальну та грошово-кредитну політику, що відповідає потребам економічного розвитку країни.

Особливістю розвитку будь-якої національної економіки є її тісна інтеграція і взаємозалежність, що вимагає глибокого аналізу макроекономічного стану не тільки національної, а й світової економіки, для розробки грамотної фіскальної та грошово-кредитної політики держави з метою врахування всіх ризиків і факторів, що впливають на економічний розвиток країни.

**Аналіз досліджень та публікацій з проблеми.** Проблемам створення адекватного сучасним ринковим вимогам фіскального механізму та ролі фіскальної політики держави в реалізації макроекономічної політики, приділяється значна увага як серед зарубіжних, так і серед вітчизняних науковців. Значний внесок в обґрунтування економічної природи та сутності фіскальної політики зробили вітчизняні економісти: Б. Адамик [1], А. Гальчинський [6], О. Дзюблук [8], І. Лютий [10] М. Савлук [11] та інші. Питання механізму фіскальної політики України в контексті глобалізаційних тенден-

цій аналізуються у працях А. Гайдуцького [4], П. Гайдуцького [5], Л. Ільченко-Сюйви [9] та інших вчених-економістів, а також розглядаються в низці вітчизняних урядових програм, проектах Міжнародного валютного фонду (МВФ), Світового банку, Європейського банку реконструкції й розвитку (ЄБРР). Незважаючи на досягнення зазначених вчених, визначення та аналіз особливостей структури фіскальної політики, потребують більш детального та системного вивчення.

**Метою статті** є розкриття ролі фіскальної політики в економіці, і дослідження її цілей і структури.

**Виклад основного матеріалу.** Протягом тривалого часу економісти розуміли лише той факт, що держава через фіскальну політику визначає, в якій пропорції обсяг виробництва країни має бути розподілений між колективним і приватним споживанням, а також яким чином тягар платежів за колективні блага слід розділити серед населення.

Тільки після розробки кейнсіанської макроекономічної теорії була виявлена несподівана закономірність: фіскальна політика уряду має великий вплив на короткострокову динаміку випуску, зайнятості і цін. Бюджет відіграє важливу роль у житті кожної держави. Він є статтею доходів і витрат держави, в більшій чи меншій мірі впливає на добробут кожного.

Фіскальна політика є частиною фінансової політики держави, це політика маніпулювання бюджетом, витратами і податками з метою зміни реального обсягу виробництва і зайнятості, контролю над інфляцією та прискорення еко-

номічного зростання, вона передбачає використання можливостей уряду стягувати податки і витратити кошти державного бюджету для регулювання рівня ділової активності, вирішення реальних соціальних завдань.

У умовах ринкової економіки державний вплив здійснюється насамперед за допомогою грошово-кредитної, податкової і фіскальної політики. Фіскальна політика є одним з найважливіших інструментів державного регулювання економіки та застосовується досить давно. Тим часом роль і значення фіскальної політики в подоланні наслідків економічної кризи, досягнення економічного зростання, вирішення інших макроекономічних проблем довгий час недооцінювалися [1, с. 115].

Фіскальна політика – це сукупність фінансових заходів держави з регулювання державних витрат і доходів для досягнення певних соціально-економічних цілей. У даний час такими цілями в розвинених країнах є головним чином антикризове регулювання, зменшення безробіття і розмірів інфляції.

По суті, фіскальна політика зводиться до формування і витрачання державних коштів через податкову і бюджетну системи. Тому фіскальну політику можна інтерпретувати як податково-бюджетну політику. Наявність у фіскальній політиці двох основних компонентів припускає, що у держави з'являється можливість маневрувати як за рахунок зміни порядку оподаткування та залучення інших видів доходів, так і структури державних видатків [2, с. 352].

Витрати бюджету, які є невід'ємним компонентом бюджету, являють собою витрати, що виникають у зв'язку з виконанням державою своїх функцій і служать відтворенню економічних і соціальних відносин, державні витрати і податки активно використовуються владою для впливу на економічну ситуацію. Маніпулюючи ними, держава впливає на сукупний попит і ВВП. Таким чином, держава збільшує або скорочує і сукупний попит на товари і послуги, і пропозицію на ринку вироблених протягом року кінцевих товарів і послуг (ВВП).

Структура податкових доходів консолідованого бюджету країни в розрізі бюджетної системи обумовлює ступінь адекватності доходів витратам бюджетів. Головними завданнями бюджетної політики країни залишаються макроекономічна стабільність і підвищення ефективності бюджетних витрат.

Спрямованість фіскальної політики сучасної держави безпосередньо залежить від:

- а) стану національної економіки і фази промислового циклу;
- б) прийнятої національної концепції соціально-економічного розвитку країни та сформульованих в ній завдань;
- в) наявного уряду, відповідно до діючого законодавства, правового коридору;
- г) ступеня демократизації країни і рівня розвитку громадянського суспільства.

Важливою умовою проведення сучасної фіскальної політики виступає відмова від принципу щорічної збалансованості державного бюджету.

Таким чином, фіскальна політика держави є цілеспрямованим заходом держави щодо мобілізації та раціоналізації використання фінансових ресурсів, необхідних для виконання відповідних функцій.

Інструментарій фіскальної політики включає: маніпуляцію різними видами податків та податкових ставок, крім того, трансфертні платежі та інші види державних витрат. Найваж-

ливішим комплексним інструментом і показником ефективності фіскальної політики є державний бюджет, який об'єднує податки і витрати в єдиний механізм. Різні інструменти по-різному впливають на економіку. Державні закупівлі утворюють один з компонентів сукупних витрат, а отже і попиту. Як і приватні витрати, державні закупівлі збільшують рівень сукупних витрат. Крім державних закупівель є ще один вид державних видатків, а саме – трансфертні платежі. Вони не включаються до ВВП, однак, вони входять і враховуються в особистому доході і наявному доході. Обсяг приватного споживання скоріше залежить не від національного, а від наявного доходу. Трансфертні платежі побічно впливають на споживчий попит, збільшуючи наявний дохід домогосподарств. Інструментом негативного впливу на сукупні витрати є податки. Будь-які податки означають зменшення розмірів наявного доходу. Зменшення наявного доходу своєю чергою веде до скорочення не тільки споживчих витрат, а й заощаджень.

Фіскальна політика як спосіб фінансового регулювання економіки здійснюється за допомогою потужних важелів – оподаткування та державних витрат. У зв'язку з цим проводяться два види фіскальної політики: дискреційна політика та політика, заснована на вбудованих (автоматичних) стабілізаторах.

При дискреційній політиці держава свідомо регулює оподаткування і бюджетні витрати для поліпшення економічного стану країни. Це регулювання відрізняється на різних фазах економічного циклу. Так, під час кризи (спаду виробництва) держава збільшує свої витрати, знижує податки, що сприяє розширенню купівельного попиту. При підйомі виробництва, що супроводжується інфляцією, держава стримує ділову активність (зменшує свої витрати, збільшує податки).

Фіскальна політика, заснована на вбудованих (автоматичних) стабілізаторах (регуляторах), використовує такий механізм, який без участі держави усуває несприятливе становище на різних фазах економічного циклу (до нього входять податкові надходження і соціальні виплати). Так, на фазі підйому економіки, коли зростають доходи підприємств і працівників завдяки прогресивному оподаткуванню, ще швидше збільшуються суми податків. Одночасно зменшується безробіття і поліпшується становище малозабезпечених сімей, унаслідок чого зменшуються виплати допомоги по безробіттю і ряд соціальних виплат. У підсумку зменшується загальна величина сукупного попиту, тим самим стримується непомірне економічне зростання. На фазі кризи суми податкових надходжень автоматично зменшуються (суми податкових вилучень з доходів скорочуються), а соціальні виплати (у тому числі допомоги по безробіттю) зростають. У результаті зростає купівельна спроможність населення, що сприяє виходу з кризи.

Автоматична (недискреційна) фіскальна політика – це автоматична зміна величини державних витрат, податків і сальдо державного бюджету в результаті циклічних коливань сукупного доходу. Недискреційна фіскальна політика передбачає автоматичне збільшення (або зменшення) чистих податкових надходжень до державного бюджету в періоди зростання (або зменшення) ВВП, яке надає стабілізуючу дію на економіку. Ці зміни відбуваються під дією вбудованих стабілізаторів.

Вбудований (автоматичний) стабілізатор – це економічний механізм, що дозволяє знизити амплітуду циклічних коливань рівнів зайнятості і випуску, не вдаючись до частих змін

економічної політики уряду. Вбудовані стабілізатори економіки пом'якшують проблему тривалих часових лагів дискреційної фінансової політики, оскільки ці механізми включаються до безпосереднього втручання уряду.

Такими автоматичними стабілізаторами є:

- прогресивна податкова система, яка стримує зростання сукупного попиту в періоди економічного зростання, оскільки у міру зростання доходу населення зазнає більш високих ставок податків, і, навпаки, при зменшенні доходу, викликаного економічним спадом, відбувається стимуляція сукупного попиту, так як відбувається збільшення наявного доходу внаслідок зниження податкової ставки;

- допомоги по безробіттю та інші соціальні виплати, які в ситуації економічного спаду збільшуються внаслідок збільшення числа безробітних, і, навпаки, при наявності економічного зростання, в результаті якого відбувається зниження безробіття, дані виплати автоматично знижуються.

Вбудовані стабілізатори не усувають причин циклічних коливань рівноважного ВВП навколо його потенційного розміру, а тільки обмежують розмах цих коливань.

Є резон виділяти довгострокову, середньострокову і кон'юнктурну фінансову політику. У тому випадку, коли фінансова політика вибудовується в залежності від фази промислового циклу, вона називається антициклічною. В рамках такої кон'юнктурної політики прийнято розрізняти стимулюючу і стримуючу фінансову політику.

Стимулююча фінансова політика має місце в період циклічного спаду економіки. Головне завдання такої політики – пом'якшити майбутній кризовий спад і прискорити його подолання. Основним завданням стимулюючої фінансової політики є зростання державних витрат і зниження податків. Найбільш доступний і спрощений варіант її реалізації – стимулювання сукупного попиту, першою чергою споживчих і державних витрат. Варіант, що має приціл на довготривалу перспективу, передбачає прискорене оновлення основного капіталу та вдосконалення економічного потенціалу [2, с. 353].

Стримуюча фінансова політика має місце в період підйому як фази промислового циклу. Головне завдання такої рестриктивної політики – за рахунок стримування ділової активності обмежити надмірно швидке «розігрівання» національної економіки.

Основний зміст рестриктивної фінансової політики – скорочення державних витрат і збільшення податкового навантаження. При цьому ми знаємо, що потрібно бути готовим до того, що придушення інфляції попиту може обернутися збільшенням безробіття, а стримування обсягів випуску може перетворитися в стагфляцію. Якщо в антициклічну фінансову політику втручаються елементи грошово-кредитної політики, в такому випадку говорять про антициклічну економічну політику.

Фінансова антициклічна політика може реалізовуватися як дискреційна і недискреційна. Під дискреційною політикою розуміють свідоме маніпулювання урядом державними витратами і податками. Її ще називають активною фінансовою політикою. Вона може здійснюватися за допомогою як прямих, так і непрямих інструментів. До перших відносять зміну державних закупівель товарів і послуг, трансфертних платежів. До других – зміни в оподаткуванні (ставок податків, податкових пільг, бази оподаткування), політику прискореної амортизації.

Для дискреційної політики характерна наявність тимчасового лага (від англ. Lag – запізнювання) між прийняттям рішення і економічними діями, так як дана тематика завжди проходить процедуру обговорення та затвердження в парламенті країни.

Такий часовий лаг у фінансовій політиці включає лаг впізнання ситуації (лаг діагностики плюс лаг прогнозу), лаг акції (лаг заходу плюс лаг рішення), а також зовнішній лаг (лаг реакції плюс лаг просування).

Наявність тимчасового лага може призвести до того, що заходи дискреційної (активної) фінансової політики не зменшаться, а ще більше посилять циклічні коливання, тобто приведуть до проциклічних наслідків. Це саме та ситуація, коли кажуть: сподівалися на краще, а вийшло як завжди [2, с. 354].

При недискреційній політиці до законодавчих актів закладають такі повноваження уряду з оподаткування, які можна змінювати залежно від економічної кон'юнктури. У підсумку спрацьовують так звані вбудовані (автоматичні) стабілізатори регулювання економічної активності.

Досвід тих країн, які активно використовують зазначені вище принципи фінансової політики, показує, що оподаткування може виступати в ролі «вбудованого стабілізатора» розвитку національної економіки. «Вбудовані стабілізатори» як оперативні заходи – дуже ефективний засіб впливу на процеси національного відтворення, сприяють згладжуванню хвиль промислового циклу і їх наближенню до лінії тренда економічного розвитку.

У фазі підйому податкові відрахування автоматично збільшуються, а державні витрати (за рахунок скорочення трансфертних платежів) зменшуються. Циклічний надлишок бюджету (профіцит) стримує інфляційне економічне зростання. У період спаду бюджетний дефіцит (результат скорочення податкових надходжень і збільшення державних витрат) стабілізує обсяг сукупного попиту, що стримує кризовий спад обсягу випуску.

Відзначимо, що вбудовані стабілізатори (рівень оподаткування та інші засоби впливу) не усувають головної причини, що породжує циклічні коливання рівноважного ВВП навколо його потенційного рівня. Тому вбудовані стабілізатори все ж таки необхідно доповнювати заходами оперативного впливу на національну економіку.

Таким чином, фінансова політика – вельми важливий інструмент у згладжуванні інфляції і підтримці на належному рівні зайнятості населення. Тому необхідно розробляти дуже чіткий механізм функціонування цієї політики.

### Висновки

Фінансова політика держави є цілеспрямованим заходом держави щодо мобілізації та раціональному використанню фінансових ресурсів, необхідних для виконання відповідних функцій. Стратегічна мета фінансової політики – оптимальний вплив на національну економіку та забезпечення сталого і довготривалого економічного зростання.

Спрямованість фінансової політики держави безпосередньо залежить від:

- а) стану національної економіки і фази промислового циклу;
- б) прийнятої національної концепції соціально-економічного розвитку країни та сформульованих в ній завдань;

в) наявного в уряді, відповідно до діючого законодавства, правового коридору;

г) ступеню демократизації країни і рівня розвитку громадянського суспільства.

Найважливішою умовою проведення сучасної фіскальної політики виступає відмова від принципу щорічної збалансованості державного бюджету.

Основними шляхами подолання негативних тенденцій фінансової системи в умовах світової фінансово-економічної кризи є:

– мінімізація дефіциту державного бюджету шляхом скорочення деяких статей видатків і збільшення прибуткової частини, скорочення витрат за рахунок зниження витрат на потреби оборони країни, на утримання адміністративно-управлінського апарату;

– за рахунок подальшого зниження дотацій, що виплачуються з державного бюджету на окремі заходи місцевим бюджетам для їх збалансування, переведення на комерційну основу деяких бюджетних установ (наприклад, спортивних споруд, навчальних закладів та ін.);

– консервація будівельних об'єктів, що фінансуються за рахунок коштів державного бюджету та ін.

Як пріоритетні напрями бюджетної політики країн завжди планується обмеження рівня дефіциту бюджету. Як заходи, спрямовані на зниження дефіциту бюджету, будуть використовуватися такі заходи, які, з одного боку, стимулюють приплив надходжень до бюджету, а з іншого – сприяють скороченню витрат держави. До них відносяться:

– підвищення ефективності роботи промисловості, сільськогосподарства та інших галузей народного господар-

ства, які сприятимуть зростанню грошових накопичень – основного джерела платежів до бюджету;

– зміна напрямів державних інвестицій в галузі економіки з метою значного підвищення фінансової віддачі бюджетних коштів;

– залучення у країну іноземного капіталу. З його допомогою вирішуються відразу кілька завдань, причому не тільки фіскального, а й економічного характеру: скорочуються бюджетні видатки на фінансування капітальних вкладень (а отже, зменшується розрив між доходами та витратами), розширюється база для виробництва товарів і послуг, з'являються нові платники податків і, отже, збільшуються надходження до бюджету;

– втілення у життя всіх тих конкретних заходів у фінансово-економічній сфері, які сприяють зростанню доходів і зниженню витрат бюджету.

#### Список використаних джерел

1. Экономическая теория: Системный курс: учеб. пособие / Под ред. Э.И. Лобковича. – Минск: ООО «Новое знание», 2000. – 460 с.
2. Лемешевский И.М. Макроэкономика / Учебное пособие для студентов экономических специальностей высших учебных заведений. – Минск ООО «ФУАинформ», 2006. – 544 с.
3. Заяц Н.Е. Теория налогов: Учебник. – Минск: БГЭУ, 2002. – 220 с.
4. Комментарий налогового законодательства: ответы налоговых и др.компетентных органов на запросы аудит / Сост. А.Н. Малофеева. – М.: АиН, 2003. – 63 с.
5. Курс экономической теории: Учебник / М.И. Плотницкий, Э.И. Лобкович, М.Г. Муталимов и др.; Под ред. М.И. Плотницкого. – Минск: Книжный дом; Мисанта, 2005. – 480 с.

УДК 352.07:336.1

Р.Е. ДЕМЧАК,

к.н. з державного управління, докторант НІСД

## Концептуальні засади проведення бюджетної децентралізації в контексті зміцнення економічної безпеки

У статті здійснено аналіз концептуальних засад формування механізмів бюджетної децентралізації як складової економічної безпеки держави, обґрунтовано ключові напрями подальшої реалізації реформи бюджетної децентралізації.

**Ключові слова:** економічне зростання, функції держави, бюджетна політика, бюджетна система.

Р.Е. ДЕМЧАК,

к.н. по государственному управлению, докторант, НИСИ

## Концептуальные основы проведения бюджетной децентрализации в контексте укрепления экономической безопасности

В статье представлен анализ концептуальных основ формирования механизмов фискальной децентрализации как компонента экономической безопасности государства, обоснованы основные направления дальнейшего осуществления реформы фискальной децентрализации.

**Ключевые слова:** экономический рост, функции государства, бюджетная политика, бюджетная система.

R. DEMCHAK,

PhD in Public Administration the National Institute for strategic studies

## Conceptual principles of realization of budgetary decentralization in the context of strengthening of economic security

In the article the analysis of conceptual bases of formation mechanisms of fiscal decentralization, as a component of the economic security of the State, the key directions of the further implementation of the reform of fiscal decentralization.

**Keywords:** economy growing, functions of the state, fiscal policy, budgetary system.