

УДК 330.101.541

О. В. Алейнікова,  
к. е. н., доц., професор кафедри економічної теорії, національної та прикладної  
економіки, Класичний приватний університет

# НЕДИСКРЕЦІЙНІ МЕХАНІЗМИ РЕГУЛЮВАННЯ СУЧАСНОЇ СОЦІАЛЬНО- ЕКОНОМІЧНОЇ СИСТЕМИ

*Розглянуто роль механізмів соціально-економічної стабілізації в умовах економічного росту, пропонуються різні підходи до класифікації автоматичних стабілізаторів, характеризуються нові можливості трансформації соціально-економічних стабілізаторів у сучасній економіці.*

*The role of mechanisms of socio-economic stabilization mechanisms in conditions of economic growth is considered. Various approaches are offered to the classification of automatic stabilizers. New possibilities of transformation of socio-economic stabilizers are characterized in a modern economy.*

*Ключові слова: соціально-орієнтована економіка, економічний розвиток, фіскальна політика, вбудовані стабілізатори, прогресивне оподаткування.*

## АНАЛІЗ ОСТАННІХ ДОСЛІДЖЕНЬ І ПУБЛІКАЦІЙ

У контексті розвитку бюджетних інструментів реалізації політики фінансової стабілізації в Україні вагомий внесок зробили науковці: В.М. Геєць, А.А. Гриценко, О.В. Плотніков, С.В. Львовчкін та інші. Ґрунтовними теоретичними дослідженнями в області фіскальної політики займалися учені: В.Д. Базилевич, О.Д. Василик, А.І. Крисоватий, В.М. Опарін та інші видатні науковці.

## МЕТА СТАТТІ

Метою статті є характеристика сучасного стану і перспектив трансформації системи соціально-економічної стабілізації країни.

## ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Механізм антициклічного регулювання в Україні, в першу чергу, має формуватися на засадах ендогенного реагування національної економіки на коливання ринкової кон'юнктури за допомогою вмонтованих стабілізаторів. Автоматичні фіскальні стабілізатори погашають значні макроекономічні коливання і тим самим забезпечують мінімальні втрати від економічних циклів. Якщо стабілізатори не повернуть економічну систему до рівноваги, лише тоді повинна послідувати реакція уряду країн у формі дискреційного впливу. У свою чергу, є необхідність визначення рівня впливу таких основних факторів, як питома вага державного сектору економіки, прогресивність системи оподаткування та загалом розвиток фіскальної системи на ефективність проведення політики фіскальної стабілізації.

## РЕЗУЛЬТАТИ

Для сучасної соціально-економічної системи характерно різноманіття методів, форм і інструментів державного регулювання. Подібне різноманіття спонукає економістів до використання різних класифікаційних підходів. Розрізняються, зокрема, методи: адміністративні і економічні; прямі і непрямі; фіскальні й монетарні; дискреційні й недискреційні. Під дискреційною політикою розуміється політика оперативного управління, яка застосовується в економічних умовах, що змінюються. Недискреційні заходи слід розглядати як заходи автоматичного управління, що дозволяють уникнути або згладити негативні соціально-економічні процеси. Недискреційні механізми економічного регулювання прийнято називати вбудованими стабілізаторами, що без участі держави усуває несприятливе положення на різних фазах економічного циклу.

Такими автоматичними стабілізаторами є [1, с. 72]:

- прогресивна податкова система, яка стримує зростання сукупного попиту в періоді економічного росту, оскільки при зростанні доходу населення ставка податку підвищується і, навпаки, при зменшенні доходу, викликаного економічним спадом, відбувається стимуляція сукупного попиту, оскільки відбувається збільшення доходу внаслідок зниження податкової ставки;
- виплати по безробіттю і інші соціальні виплати, які в ситуації економічного спаду зростають внаслідок збільшення числа безробітних і, навпаки, за наявності економічного зростання, в результаті якого відбувається зниження безробіття, ці виплати автоматично знижуються;
- субсидії.

Вбудовані стабілізатори не усувають причин циклічних коливань рівноважного ВВП навколо його потенційного розміру, а тільки обмежують розмах цих коливань. Зміни в податках і державних видатках можуть відбуватися або автоматично (без спеціальних законодавчих рішень) за допомогою вбудованих стабілізаторів, які підтримують економічну стабільність на основі саморегуляції, або в результаті цілеспрямованих рішень уряду (дискреційна політика). Залежно від переслідуваних цілей фіскальна політика може носити стимулюючий або стримуючий характер. Стимулююча фіскальна політика спрямована на розширення сукупного попиту і припускає зниження податків і збільшення державних витрат. Наслідком проведення такої політики стає бюджетний дефіцит. Стримуюча фіскальна політика спрямована на звуження сукупного попиту, припускає збільшення податків і зменшення державних витрат і супроводжується зменшенням бюджетного дефіциту або появою бюджетного надлишку. Хоча фіскальна політика і є дієвим інструментом державного регулювання ринкової економіки, для неї характерні деякі недоліки, що знижують її ефективність. Фіскальна політика ефективна лише в короткостроковому періоді. Виникає можливість виникнення протиріч між напрямками змін податків і державних витрат, що здійснюються в цілях досягнення макроекономічної стабільності, й іншими цілями, що стоять перед суспільством (оборона, екологія, соціальні проблеми). Таким чином, при проведенні фіскальної політики наголос може робитися або на м'якше втручанні видатками, або на зміні податків. Вибір інструменту фіскальної політики залежить від загального курсу, що проводиться урядом. Якщо це "ліберальний" курс, що припускає широку участь держави в регулюванні змішаної економіки, то перевага віддається державним витратам; якщо проводиться "консервативний" курс, орієнтований на звуження ролі держави і створення чисто ринкового механізму, то в цілях стабілізації економіки ширше використовуються податкові зміни [1, с. 73].

У регулюванні сучасної соціально-економічної системи, що стикається останніми роками з все новими фінансовими, соціальними, екологічними і природними викликами, недискреційні механізми набувають вирішального значення, а практика їх використання зазнає істотних змін:

- 1) розробляються і впроваджуються нові стабілізатори;
- 2) проблематичною є відмова від вже діючих стабілізаційних механізмів;
- 3) виникає потужний соціальний ефект стабілізації, що трансформує соціально-економічні системи країн;
- 4) здійснюється поступовий перехід з національного на міжнародний (глобальний) рівень поширення цих механізмів.

Економічні потрясіння першої половини ХХ століття зумовили необхідність активного втручання держави в регулювання економічних процесів. Вплив держави на соціально-економічний розвиток, система заходів антициклічного характеру (заходів компенсації, призначених для підтримки стійкості) передбачали також використання "вбудованих механізмів гнучкості". Узагальнюючи пропозиції в сфері фіскальної політики кінця сорокових років ХХ століття, американський економіст, представник неокейнсіанства, Елвін Хансен обґрунтовує теоретичну концепцію автоматичних стабілізаторів. У його дослідженні "Економічні цикли і національний дохід" (1951 р.) прогресивний прибутковий податок, система страхування від безробіття, підтримка цін на фермерську продукцію є механізмами, що може глушити циклічні коливання, автоматично реагуючи на зміну стану соціально-економічної системи та не вимагаючи свідомого управління [2, с. 7—8].

Розробляючи теорію господарського порядку і принципів взаємозв'язаної економічної політики, представник Фрайбургської школи Вальтер Ойкен у роботі "Основні принципи економічної політики" пропонує систему прогресивних податків розглядати не як інструмент "перешкоджаючий занадто активному накопиченню", а як механізм коригування процесу розподілу [4, с. 390].

Услід за німецькими теоретиками соціального ринкового господарства (А. Мюллер-Армак, Л. Эрхард) економічну систему більшості розвинених країн другої половини двадцятого століття почали називати соціально-орієнтованою ринковою економікою (СОРЕ). Найбільш поширеним у сучасній економічній літературі є визначення СОРЕ як господарського порядку, в якому переважає ринковий принцип координації економічної діяльності, що поєднується з розвинутою системою соціального захисту населення. Механізми стабільності, що відповідають потребам цієї системи, включають заходи урівноваження, які мають забезпечити не просто згладжування амплітуди циклічних коливань, але й певне соціальне вирівнювання. У якості соціальних стабілізаторів розглядаються гарантії безкоштовної освіти, податки на спадщину і дарування, а також заходи регіонального вирівнювання. Таким чином, стабілізатори повинні використовуватися вже не лише як відносно ефективні антициклічні заходи, але і як елементи соціальної орієнтації економіки.

Від механізмів управління сучасною соціально-економічною системою потрібно забезпечення додатково — до економічного і соціального прогресу — ще й "стійкого розвитку", що припускає необхідність приведення до рівноваги потреб людини, можливостей оточуючого середовища та умов конкурентного ринку. Стійкість може виражатися в стримуванні економічної активності і споживання сучасних поколінь на користь майбутніх. Додатковою функцією соціально-економічного стабілізатора стає вирівнювання витрачання ресурсів у часі. У якості одного з механізмів забезпечення стійкості розглядаються стабілізаційні фонди.

Об'єднуючими ознаками усіх соціально-економічних стабілізаторів є:

1) фіскальний характер — зазвичай усі стабілізатори можна підрозділити на податкові (що формують доходи державного бюджету) і трансфертні (що відносяться до бюджетних витрат);

2) стабілізуюча роль — вплив на циклічні коливання ВВП і рівень його диференціації; за рахунок цих механізмів може згладжуватися не лише потокова, але і міжтимчасова диференціація (видатки сучасних і доходи майбутніх поколінь);

3) автоматичне управління — виступаючи інструментами управління макроекономічними процесами, ці механізми введені в господарську практику і не вимагають від уряду вживання оперативних заходів (відсутні тимчасові лаги дискреційної фіскальної політики). Параметри "стабілізаторів" тривалий час можуть залишатися незмінними. З позиції бюджетної системи стабілізатори можна підрозділити на податкові й трансфертні [2, с. 8].

Відповідно до стабілізуючої функції, що виконується, можна виділити:

1) економічні стабілізатори — забезпечують згладжування амплітуди циклічних коливань і є, відповідно, стабілізаторами економічного зростання;

2) соціальні стабілізатори — оптимізують поточну економічну диференціацію, сприяють соціальній стабільності;

3) стабілізатори стійкості — згладжують міжтимчасові диференціації, стримують видатки нинішніх поколінь і зберігають (створюють) потенціал росту доходів майбутніх поколінь.

Оскільки конкретний стабілізаційний механізм може виконувати або одну, або одночасно декілька функцій, остільки слід розрізняти універсальні й специфічні стабілізатори. Так, наприклад, виключно соціальним стабілізатором виступають податки на чисту вартість багатства, а універсальною є система страхування по безробіттю.

Ефективність управління соціально-економічною системою можна збільшити, не лише управляючи параметрами, але і комбінуючи стабілізатори з урахуванням національної специфіки. У загальному випадку механізм їх дії буде зводитися до наступного:

1) на стадії економічного підйому ріст реального ВВП супроводжується збільшенням зайнятості і загального рівня цін, "маятник ринок-держава" схиляється на користь ринку, економічні диференціації посилюються, скорочується дефіцит (чи формується профіцит) державного бюджету, виникає небезпека "провалу ринку" і "зайвих" державних видатків. У цей період завданням стабілізаторів є підтримка невисоких темпів приросту споживчих витрат та інвестицій, а також зв'язування надвитрат держави в короткостроковому періоді, формування умов росту сукупної пропозиції в довгостроковому періоді (нарощування промислового і інноваційного потенціалу) і регулювання рівня економічних диференціацій;

2) на стадії рецесії реальний ВВП і рівень зайнятості скорочуються, держава за рахунок екстрених перерозподільчих і регулюючих заходів посилює свій вплив, виникає небезпека "провалу держави" [5, с. 136—137] і різкого збільшення бюджетного дефіциту. Стабілізатори повинні сприяти росту економічної активності, реалізації раніше створеного економічного потенціалу, збереженню соціальної стабільності і покриттю непередбачених (додаткових) бюджетних витрат.

Прогресивне прибуткове оподаткування фізичних осіб у загальному випадку виконує функції як економічного, так і соціального стабілізатора. Обмежувачими чинниками його використання є складність адміністрування і масштабний тіньовий сектор. На стадії економічного росту збільшення граничної податкової ставки стримує зростання доходів населення, обмежує "надмірні" заощадження, виконує соціальну функцію, регулюючи економічні диференціації, і забезпечує приріст державних податкових доходів. На стадії спаду стабілізатор діє в протилежному напрямі.

Питання прогресивного оподаткування має відношення не тільки до зменшення соціальної нерівності, а й до національної безпеки держави. Для оцінки майнового розшарування суспільства використовують так званий доцільний коефіцієнт нерівності доходів (його правильніше називати "коефіцієнтом соціальної ненависті") — відношення величини доходів 10% найбільш заможної частини населення до середньодушового доходу 10% найбіднішої частини.

У відповідності зі світовими критеріями держава і влада не можуть бути стійкими, якщо цей коефіцієнт перевищує 10, — це вже загроза національній безпеці країни. У таких соціально орієнтованих державах Європи, як Швеція, Данія, Норвегія, за допомогою державного регулювання цей показник підтримується на рівні від 4,0 до 5,0, у Білорусі сьогодні він близько 4. Середньосвітовий показник — 6. У Росії — за офіційними даними наблизився до 17, а за неофіційними — до 60. По Україні становище не краще, ніж у Росії, а скоріше гірше. Соціальна несправедливість породжує песимізм, депресію, відсутність життєвої перспективи [3].

Постає питання про причину відсутності прогресивного податку в Україні. Все просто — владі це не вигідно. Для того щоб переконати суспільство, що пропорційний відсоток податку краще, спочатку ввели прогресивний податок.

Задумка в тому, що цей податок відразу починав тиснути на того, хто отримував дохід трохи вище мінімального. Таким чином, було викликано невдоволення майже всіх верств населення прогресивним податком і його замінили пропорційним. В інших країнах прогресивний податок не повинен тиснути на бідні верстви населення, повинен не сильно тиснути на середній клас, і лише для багатих і надбагатих він повинен бути значним.

Прогресивне оподаткування в соціально-орієнтованих країнах застосовується при збиранні наступних податків: прибутковий податок з фізичних осіб; прибутковий податок з підприємств, організацій, корпорацій; податок на нерухомість; податок на спадщину (несправедливо, якщо з людини, яка отримала спадок вартістю в 10 тис., візьмуть такий же відсоток податку, як з людини, яка отримала 10 млн.); податок на розкіш (податок на дорогі і наддорогі покупки, який може досягати 100%).

Отже, по-перше, шкала прогресивного податку повинна бути плавною. Різкий перехід від однієї ставки податку до іншої сприймається людьми вкрай негативно. По-друге, прогресивний прибутковий податок не повинен перевищувати 70%, інакше сповільнюється економічний розвиток держави. У розвинених країнах він у середньому 40%.

Системи оподаткування в США, Японії і ФРН істотно розрізняються, і дані по податковим ставкам носять важко порівняльний характер. У самому першому наближенні можна стверджувати, що сукупна частка особистих доходів, яка підлягає сплаті в центральній і місцевий бюджет, коливається від 15—20 до 50—60%, в залежності від розміру доходу. При цьому передбачені значні пільги та знижки, які найчастіше істотно зменшують підсумкові податкові платежі [3].

У ФРН використовується прогресивна система оподаткування, що має 6 ґрадацій, залежно від сімейного стану платника, кількості дітей у сім'ї, числа працюючих, зі ставками від 19% до 53%. Податкові надходження до ФРН розподіляються згідно так званому принципу участі у податках: кожен рівень влади (федерація, землі, громади) отримує свою частку. На Федерацію припадає, зокрема, 42,5% надходжень від прибуткового податку. В уявленні німців податки — справедлива повинність, яка здебільшого повертається населенню у вигляді соціальних благ.

Американці платять федеральний індивідуальний прибутковий податок з прогресивною шкалою, при якій весь дохід розбивається на порції, кожній з яких відповідає своя ставка: до 30 тис. доларів на рік — 15%, від 30 до 72 тис. дол — 28%, від 72 до 150 тис. дол — 33%, понад цієї суми — 28%. Дохід, що становить 2 тис. доларів на рік на кожного платника плюс стільки ж на кожного утриманця в родині, не обкладається в США податком.

Розміри загальнонаціонального прибуткового податку в Японії, в залежності від річного доходу, можуть становити від 10 до 50%. Але середній по країні рівень оподаткування особистих доходів загальнонаціональним податком — всього 5,8%, а приблизно один з кожних семи японців від цього податку звільнений. Японська податкова система забезпечує надійну соціальну захищеність малозабезпечених сімей. Податкові ставки розраховані там на 4 "базових" типи сім'ї: холостяки, бездітні подружжя, сім'я з однією дитиною, з двома і більше дітьми [3].

В особисті доходи у всіх згаданих країнах входять і доходи від цінних паперів. У цьому зв'язку виникає специфічна проблема подвійного оподаткування дивідендів — спочатку на рівні компаній за ставкою податку на прибуток, а потім — як частини особистого доходу. У США, щоб уникнути надмірного оподаткування доходів акціонерів, податок на прибуток встановлюється на низькому рівні. У ФРН,

як і в ряді інших країн Західної Європи, діє так звана "система заліку", при якій весь дохід платника-акціонера, включаючи дивіденди, оподатковується за індивідуальною ставкою, а сплачений раніше компанією податок на розподіляемий у вигляді дивідендів прибуток (розглянутий як проміжний платіж) повертається податковим відомством вже акціонеру.

Податкова система — не тільки канал перерозподілу доходів, але й один з ключових інструментів макроекономічного регулювання. У розвинених країнах Заходу економічні служби роблять дуже складні розрахунки оптимальних параметрів ставок податку і умов застосування пільг. Цілком очевидно, що і перед нашою податковою реформою стоїть завдання не тільки акумулювати більше коштів і залатати сьогоднішні дірки в бюджеті, але і дати економіці стимули до розвитку ділової активності.

Ключовим соціально-економічним стабілізатором України є податки, база яких прив'язана до ціни товарів, і одночасно встановлено норматив резервування частини податкових надходжень у спеціально створених фондах. У фазі економічного зростання високий рівень світових цін забезпечує підвищення податкового навантаження підприємств-експортерів. Цей податковий стабілізатор дозволяє стримувати зростання доходів фірм, "надмірне" інвестування і експлуатацію природних ресурсів, згладжує економічні диференціації, істотно збільшує податкові надходження держави, одночасно обмежуючи і державні видатки. Стабілізаційний фонд в загальному випадку припускає наявність механізмів формування, управління і використання. Фонд формується за рахунок перерозподілу податкових надходжень від експортно-орієнтованих підприємств. Стримуюча функція фонду в умовах економічного зростання очевидна, особливо за умови розміщення коштів в іноземні активи. Стимулююча роль у фазі кризи полягає в можливості збереження (посилена) програм соціального захисту, створенні робочих місць, підвищенні промислового і науково-технологічного потенціалу — тих антикризових заходів, здійснення яких без витрачання коштів фонду було б украй скрутним. Дискусійне питання по управлінню коштами фонду може бути вирішено при чіткому визначенні цілей його створення. Акумуляція кон'юнктурних прибутків на випадок кризової ситуації повинна припускати наявність певного набору заходів економічної політики по "згладжуванню" кризових явищ і адаптації соціально-економічної системи до нових реалій [2, с. 11].

Міжнародна практика свідчить про те, що за рахунок використання комплексу податкових стабілізаторів можна сформулювати відносно ефективне антициклічне і соціальне управління. В Україні період економічного росту уряд використовував найбільш легкі в адмініструванні і найменш укривані "нафтогазові" податки. Це дозволило створити "подушку безпеки" в умовах відсутності традиційних податкових стабілізаторів (прогресивних прибуткових і майнових податків) і в період економічного спаду уникнути екстрених коригувань існуючої податкової системи. Стабілізаційні фонди не лише спрацювали як відносно ефективні антициклічні заходи, але і створили матеріальну основу для значного посилення соціальної стабілізації.

Універсальним стабілізаційним механізмом, пов'язаним із зобов'язаннями держави по видатках, є ефективно діюча система страхування безробіття. За умови незмінності її основних параметрів (реального розміру і максимальних термінів виплат по безробіттю) у фазі росту реального ВВП підвищення реальної заробітної плати, зниження рівня заміщення і скорочення числа безробітних формує бюджетний профіцит (неокейнсіанський підхід). При рецесії скорочення зайнятості збільшує державні видатки, а скорочення фонду сплати праці знижує надходження соціальних податків. У якості соціального стабілізатора виплати по без-

робіттю з середнім рівнем заміщення і високою часткою зареєстрованих безробітних оказують стримуючий вплив на економічну диференціацію. А активна політика перекваліфікації безробітних (особливо в період кризи) може розглядатися як державні інвестиції в людський капітал, що формують основи стійкого розвитку. Обмежуючим чинником використання системи страхування безробіття є зниження мобільності робочої сили.

Стратегічні завдання України по скороченню сировинної залежності та інноваційному розвитку, підвищенню рівня й якості життя населення примушує замислитися як про ефективність поточних, так і про перспективи створення і вдосконалення комплексних стабілізаційних механізмів. Населення і громадянське суспільство, стурбоване подіями глобального масштабу, чекає від уряду не просто посилення соціально-економічної політики, а формування ефективної системи стабілізації, здатної у свою чергу сформувати основу соціально-орієнтованої економіки стійкого розвитку.

## ВИСНОВКИ

Вищезазначене дозволяє сформулювати загальні висновки, що відбивають поточний стан і перспективи трансформації системи соціально-економічної стабілізації України: податкові стабілізатори найбільш широко використовуються, відносно легко змінюються і скасовуються. Із позиції антициклічного регулювання податкові механізми можуть розглядатися як взаємозамінні. В Україні відсутність прогресивної системи оподаткування як економічного стабілізатора було компенсовано впровадженням податків, база яких прив'язана до ціни товарів з одночасним встановленням нормативу резервування частини податкових надходжень у спеціально створених фондах. Представляється обгрунтованим, що подальше розширення числа стабілізаційних механізмів відбуватиметься саме за рахунок поширення податкових стабілізаторів; — різні соціальні зобов'язання, що приймаються державою в умовах економічного підйому і зараз здійснюються, можуть бути не профінансовані майбутніми поколіннями платників податків. Побоювання "провалу держави" з його масштабним перерозподільчим механізмом формують стримане ставлення уряду до трансфертних механізмів. Проте, слабкість соціальної орієнтації економіки, що є очевидною, а також висока значущість систем соціального страхування, у накопиченні "людського капіталу" країни є стимулами для посилення соціальних функцій діючих механізмів стабілізації.

## Література:

1. Белова И.А. Типы фискальной политики государства / И.А. Белова // Вестник Челябинского государственного университета: Экономика. Вып. 26. — 2010. — № 6 (187). — С. 69—75.
  2. Грошева Т.А. Экономические и социальные стабилизаторы периода экономического роста России / Т.А. Грошева // Современная экономическая теория: Terra Economicus. — 2011. — Том 9. — № 1. — Часть 3. — С. 7—14.
  3. Майстренко О. Прогресивний податок [Електронний ресурс] / О. Майстренко. — Режим доступу: <http://polpravozhit.ho.ua/?p=1215>
  4. Ойкен В. Основные принципы экономической политики / Вальтер Ойкен; пер. с нем. Л.А. Козлова, Ю.И. Куколева; общ. редакция Л.И. Цедилина, К. Херрманн-Пиллата; вступ. ст. О.Р. Лациса. — М.: Прогресс, 1995. — 493 с.
  5. Шаститко А. Мировой финансовый кризис — возможность для ремонта институтов? / А. Шаститко // Вопросы экономики. — 2008. — № 12. — С. 133—138.
- Стаття надійшла до редакції 14.12.2012 р.*