

УДК 354.21:351.713:336.2

Ракул Оксана Володимирівна –
кандидат юридичних наук, здобувач
кафедри адміністративного права
і процесу Національної академії
внутрішніх справ

ФІСКАЛЬНА ПОЛІТИКА ДЕРЖАВИ: ПРОБЛЕМИ РОЗУМІННЯ

Розглянуто головні підходи до визначення терміна «фіскальна політика», здійснено їх класифікацію. Запропоновано узагальнене тлумачення дефініції «фіскальна політика держави».

Ключові слова: фіскальна політика; економічна політика; держава; податки; витрати бюджету.

Рассмотрены основные подходы к определению термина «фискальная политика», осуществлена их классификация. Предложено обобщенное толкование дефиниции «фискальная политика государства».

Ключевые слова: фискальная политика; экономическая политика; государство; налоги; расходы бюджета.

Авторитет будь-якої держави як у внутрішній, так і в зовнішній політиці значною мірою залежить від її економічного становища. Соціально-політична ситуація всередині держави, стабільність суспільства й добробут окремої особи – усе це залежить від стійкості економіки, однією зі складових якої є її фінансова складова. Власне фінансова система держави, належний рівень її забезпечення, безпосередньо впливають на рівень та якість життя населення держави. Від раціональності її побудови залежать темпи розвитку промисловості, сільського господарства, транспортної інфраструктури, зв'язку та інших галузей, окремих адміністративно-територіальних одиниць. Якісно спланована й належним чином реалізована стратегія держави у фінансовій сфері зумовлює ефективність її економіки. Визначальною в цьому напрямі є оптимальна фіскальна політика держави.

До початку ринкових перетворень протягом тривалого часу в суспільному житті було відсутнє уявлення щодо змісту й особливостей фіскальної політики. Навіть термін «фіскальний» не використовувався. Проте в сучасних умовах вона (фіскальна політика) є складовою економічної політики держави, що пов'язана з необхідністю вирішення, насамперед, загальнонаціональних завдань як на макро-, так і на мікрорівні за допомогою регулювання способів та обсягів

фінансового наповнення бюджету й оптимізації бюджетних витрат. Зокрема, фіскальна політика повинна сприяти вирішенню таких питань, як структурне вдосконалення національної економіки, нівелювання галузевих і територіальних диспропорцій, стимулювання господарюючих суб'єктів до розвитку науково-технічного прогресу та впровадження передових технологій, формування людського капіталу.

Окремим проблемам фіскальної політики у своїх працях приділили увагу В. Андрущенко, О. Бадрака, В. Білоцерківець, С. Герчаківський, С. Гриневич, Т. Грицюк, А. Даниленко, О. Данілов, О. Десятнюк, Я. Жаліло, О. Жовтанецький, О. Завгородня, Ю. Іванов, О. Кириленко, А. Крисоватий, А. Луцик, С. Маслюченко, В. Опарін, Т. Паєнтко, В. Федосов та ін. Водночас на сьогодні відсутнє узагальнене тлумачення дефініції «фіскальна політика держави», що внеможливорює однозначність її сприйняття.

Метою та завданнями статті є здійснення аналізу наявного тлумачення фіскальної політики держави та формулювання її узагальненого визначення.

Нині словосполучення «фіскальна політика» у загальнодержавному контексті законодавець використовує в окремих нормативно-правових актах, серед яких Постанова Верховної Ради України «Про Основні напрями бюджетної політики на 2012 рік» від 13 травня 2011 р. № 3358-VI; розпорядження Кабінету Міністрів України «Про Стратегію розвитку системи управління державними фінансами» від 1 серпня 2013 р. № 774-р; рішення Національного банку України «Про стан виконання Основних засад грошово-кредитної політики на 2009, 2010 і 2011 роки та у I кварталі 2012 року» від 26 квітня 2012 р.; рішення Національного банку України «Основні засади грошово-кредитної політики на 2012 рік» від 26 квітня 2012 р. № 7 тощо. Водночас у науковій літературі наявні непоодинокі випадки ототожнення дефініції «фіскальна політика» з такими, як «податкова політика», «податково-бюджетна політика» та ін. Одночасне використання різної термінології потребує уточнення її змісту, роз'яснення їх відмінностей та особливостей застосування. Адже їх паралельне використання не завжди відображає реальні процеси, що відбуваються в економіці. Зважаючи на відсутність законодавчого закріплення визначення поняття «фіскальна політика», необхідним є аналіз доктринальних тлумачень цієї категорії.

Чіткому розумінню сутності фіскальної політики сприятиме дослідження лексико-граматичного наповнення компонентів цього словосполучення. Етимологічно прикметник «фіскальний» походить від латинської «*fiscus*» та означає «корзина». Цей термін у стародавньому світі означав касу імператора в Римі, пізніше –

державну казну, для формування якої встановлювали та збирали податки[1]; «fiskalis» – той, який належить казні [2]. Тобто фактично фіскальний слід розуміти як певну інституцію, що ототожнюється з державною казною.

Першоджерелом слова «політика» є грецьке «politikos» – «державна діяльність» або «громадянська, суспільна діяльність». Не ставлячи за мету висвітлення історико-етимологічного аспекту терміна «політика» та дослідження його лексико-семантичних особливостей, зазначимо, що сучасне розуміння політики характеризується такими змістовими ознаками: наука й мистецтво жити в суспільстві, керувати ним, управляти людьми [3].

Синтезуючи з термінів «фіскальний» та «політика» узагальнене словосполучення, отримаємо таке визначення поняття «фіскальна політика»: наука керувати суспільством щодо формування державної казни. Але особливості сучасного розвитку суспільства вносять свої корективи. Тому для формулювання визначення більш наближеного до сьогодення необхідно проаналізувати наявні доктринальні підходи до тлумачення зазначеної дефініції.

Один із західних економістів А. С. Блайндер виділяє три підходи до визначення поняття «фіскальна політика» [4], зокрема:

комплексний – система регулювання урядом економіки за допомогою змін державних видатків, податків і стану державного бюджету з метою зміни реального обсягу виробництва, зайнятості, контролю над інфляцією та прискорення економічного покращання;

фінансовий – сукупність фінансових заходів держави з регулювання урядових доходів і видатків з метою досягнення певних соціально-економічних цілей;

за видатками – заходи уряду зі зміни державних видатків, оподаткування та стану державного бюджету, спрямовані на забезпечення повної зайнятості, рівноваги платіжного балансу й економічного покращання під час виробництва неінфляційного валового внутрішнього продукту.

Існують також й інші думки щодо класифікації підходів до визначення фіскальної політики держави. Зокрема, І. Л. Калинина [5] зазначає, що існують три підходи до цієї проблематики, а саме:

ототожнення фіскальної політики з податковою – як комплексу заходів, що реалізуються державою під час формування дохідної частини державного бюджету;

ототожнення фіскальної політики з податково-бюджетною – як політики уряду у сфері оподаткування та державних видатків;

комплексний підхід – як сукупності фінансових заходів держави щодо регулювання урядових доходів і видатків.

В окремих із цих підходів наявні певні недосконалості. По-перше, не слід ототожнювати заходи, що стосуються державної казни, лише з податковою складовою, адже не тільки вона відіграє суттєву роль у наповненні державного бюджету – існують також й інші, не менш важливі, джерела надходжень коштів до бюджету. По-друге, на процеси, пов'язані з формуванням казни, впливають також видатки, що здійснюються з неї. Тому, на нашу думку, більш змістовними є визначення фіскальної політики держави відповідно до фінансового підходу, який запропонував А. С. Блайндер, та до комплексного підходу, автором якого є І. Л. Калинина. Змістовно ці підходи є тотожними.

Водночас існують й інші переконання щодо визначення фіскальної політики держави. З огляду на змістову особливість категорії «фіскальна політика», її тлумачення викладено в словниках економічного спрямування. Так, у «Тлумачному економічному та фінансовому словнику» термін «fiscalite» визначено як оподаткування, тобто сукупність законів, правил і практичних прийомів, що стосуються збирання податків [6]. Укладачі «Великого економічного словника» вважають, що фіскальна політика – це діяльність уряду в галузі оподаткування, державних витрат, державного бюджету, що має на меті забезпечення зайнятості населення та вирішення економічних проблем у країні [7]. В «Економічній енциклопедії» фіскальну політику ототожнено з податковою політикою, адже саме її інколи називають фіскальною, що передбачає комплекс заходів, які реалізовує держава під час формування дохідної частини державного бюджету [8]. В іншому енциклопедичному словнику фіскальну політику тлумачать як політику держави у сфері оподаткування й регулювання структури державних видатків із метою їх впливу на економіку [9]. Тобто в словниках простежується два підходи до визначення фіскальної політики: перший – як діяльність із формування державного бюджету, а другий – як діяльність щодо формування та використання коштів державного бюджету.

У наукових виданнях наявні дещо ширші підходи до тлумачення фіскальної політики, які можна об'єднати в декілька груп. Автори підходів першої групи, визначаючи зміст фіскальної політики, уникають зайвої деталізації та обмежуються лише загальними положеннями щодо формування дохідної й визначення видаткової складових державного бюджету. Зокрема, фіскальна політика усвідомлюється як:

спосіб фінансового регулювання економіки, що здійснюється завдяки використанню податкових важелів і державних видатків [10];

складна система економічних відносин між державою, підприємствами, організаціями, установами, закладами й громадянами щодо розподілу та перерозподілу суспільного продукту, створення

централізованого фонду фінансових ресурсів і його використання на задоволення загальнодержавних потреб [11];

сукупність фінансових заходів держави з регулювання урядових доходів і витрат [12];

вплив держави на економічну кон'юнктуру за допомогою зміни обсягу державних витрат та оподаткування [13].

Отже, у наведених визначеннях підкреслено такі особливості фіскальної політики, як формування й використання суспільного продукту.

Автори другої групи підходів удаються до надмірної деталізації змісту фіскальної політики, визначаючи його як:

сукупність заходів держави у сфері оподаткування й державних витрат шляхом впливу на стан господарської кон'юнктури, перерозподілу національного доходу, нагромадження необхідних ресурсів для фінансування соціальних програм [14];

сукупність засобів і заходів держави, спрямованих на зміну порядку державних видатків, оподаткування, надання пільг, субсидій, трансферних платежів, що здійснюється з метою акумулювання фінансових ресурсів та впливу на досягнення макроекономічної стабільності, перерозподіл ресурсів і доходів, забезпечення повної зайнятості [15];

діяльність уряду в галузі оподаткування, державних видатків, державного бюджету, метою якої є забезпечення зайнятості населення та вирішення економічних проблем держави [16];

процес установаження державного оподаткування та державних видатків таким чином, щоб вони допомагали стримувати коливання економічного циклу та сприяли підтриманню розвитку економіки високої зайнятості, вільної від надмірної інфляції та дефляції [17];

урядовий вплив на економіку через оподаткування, формування обсягу й структури державних витрат із метою забезпечення належного рівня зайнятості, запобігання та обмеження інфляції, згубного впливу циклічних коливань [18];

свідоме маніпулювання податками й державними видатками, що здійснюється з метою зміни реального ВВП та рівня зайнятості, контролю над інфляцією та стимулювання економічного покращання [19].

Отже, зазначеним тлумаченням властива суттєва деталізація змісту фіскальної політики, під час розкриття якого наведено перелік заходів, які запроваджує держава в межах фіскальної політики, та цілі, яких завдяки цьому прагне досягнути держава. Незважаючи на фактичну тотожність наведених тлумачень, кожен із дослідників намагається внести власні корективи в їх розкриття, що, на нашу думку, ускладнює сприйняття категорії. Крім того, визначити виключний перелік заходів у межах фіскальної політики та чітко

сформулювати цілі, яких прагне досягнути держава за результатами її реалізації, неможливо, адже ці категорії не є усталеними та змінюються залежно від соціально-економічної ситуації в державі.

Таким чином, сучасні тлумачення дефініції «фіскальна політика» більш-менш наближені до кейнсіанської моделі її розуміння, тобто як вплив держави на складові елементи економічної системи держави з використанням державних видатків та оподаткування.

Подекуди наявні також тлумачення фіскальної політики лише з позиції здійснення державою видатків. Наприклад, фіскальна політика усвідомлюється як «засіб стабілізації національної економіки, що реалізується за допомогою здійснення урядом закупівель товарів і послуг, зокрема на оборонні видатки або зменшення податку на продаж» [20].

Отже, у сучасному науковому розумінні можна виділити низку підходів до визначення сутності фіскальної політики держави, згідно з якими цю категорію розуміють як:

заходи держави щодо формування, наповнення та регулювання державного бюджету з використанням податкових важелів;

діяльність держави щодо формування й реалізації оптимальної політики витрат із державного бюджету, спрямована на формування ефективної національної економіки;

діяльність держави щодо формування та реалізації політики надходжень і витрат державного бюджету, що має на меті створення належних умов для продуктивного розвитку національної економіки.

Підсумовуючи розглянуті підходи до визначення фіскальної політики держави, пропонуємо її тлумачити як сукупність заходів, які проводять органи державної влади щодо формування й реалізації дохідної та видаткової складових державного бюджету з метою ефективного виконання державою своїх функцій.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Большая энциклопедия: словарь общедоступных сведений по всем отраслям знания : [в 20 т.]. – Т. 19 / ред. С. Н. Южанов. – 4-е изд. – СПб. : Просвещение, 1904. – 794 с.
2. Булатов А. С. Экономика : [учеб.] / А. С. Булатов. – 4-е изд. – М. : Экономистъ, 2006. – 831 с.
3. Трофимова Ю. В. Концепт «политика» в русской языковой картине мира : дис. ... канд. юрид. наук : 10.02.01 / Трофимова Юлия Вячеславовна. – Новосибирск, 2004. – 152 с.
4. Блайндер А. С. Экономикс: Принципы и политика : [учеб.] / А. С. Блайндер. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2012. – 904 с.

5. Калинина И. Л. Формирование и реализация эффективной фискальной политики, стимулирующей экономический рост : дис. ... канд. экон. наук. : 08.00.05 / Калинина Ирина Львовна. – М., 2005. – 197 с.
6. Толковый экономический и финансовый словарь : [в 2 т.] / под ред. Ив Бернар, Жан-Клод Кодди ; под общ. ред. Л. В. Степанова, В. Б. Рыбакова. – М. : Междунар. отношения, 1997.
7. Борисов А. Б. Большой экономический словарь / А. Б. Борисов. – М., 2003. – 642 с.
8. Экономическая энциклопедия / под ред. Л. И. Абалкина. – М. : Экономика, 1999. – 1055 с.
9. Энциклопедический словарь. Современная рыночная экономика. Государственное регулирование экономических процессов / под. общ. ред. В. И. Кушлина, В. П. Чичканова. – М. : Изд-во РАГС, 2004. – 744 с.
10. Белова И. А. Типы фискальной политики государства / И. А. Белова // Вестник Челябинского государственного университета. – 2010. – № 6 (187). – С. 69–75.
11. Цап І. Проблеми та перспективи фінансової політики в Україні / І. Цап // Ефективність державного управління : [зб. наук. пр.]. – 2013. – Вип. 35. – С. 339–345.
12. Борисов Е. Ф. Экономическая теория : [учеб.] / Е. Ф. Борисов. – 3-е изд., перераб. и доп. – М. : Юрайт Издат, 2005. – 399 с.
13. Белова И. А. Эволюция теоретических основ фискальной политики государства / И. А. Белова // Вестник Челябинского государственного университета. – 2010. – № 27 (208). – С. 17.
14. Соломенко С. М. Бюджет повної зайнятості та фінансова політика / С. М. Соломенко // Фінанси України. – 2008. – № 4. – С. 3–12.
15. Агапова Т. А. Макроэкономика : [учеб.] / Т. А. Агапова. – М. : Инфра-М, 2004. – 416 с.
16. Финансы : [учеб.] / под ред. В. В. Ковалева. – 2-е изд. – М. : Велби, 2007. – 640 с.
17. Самуэльсон П. Экономика : [пер. с англ.] / П. Самуэльсон. – М., 1997. – 586 с.
18. Базилевич В. Д. Макроекономіка : [підруч.] / В. Д. Базилевич, К. С. Базилевич, К. С. Баластрик ; за ред. В. Д. Базилевича. – К. : Знання, 2007. – 703 с.
19. Макконелл К. Р. Экономикс: принципы, проблемы и политика : [пер. с англ.] / К. Р. Макконнелл, С. Л. Брю. – М., 2003. – 683 с.
20. Дорнбуш Р. Макроэкономика : [пер. с англ.] / Р. Дорнбуш, С. Фишер. – М., 1997. – 784 с.