

УДК 336

**Дем'янчук І.А.**  
кандидат економічних наук,  
доцент кафедри економіки і фінансів  
Міжнародного економіко-гуманітарного університету  
імені академіка Степана Дем'янчука

## ТЕОРЕТИЧНІ ОСНОВИ ФІСКАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ В УМОВАХ ЕКОНОМІЧНОГО СПАДУ

### THEORETICAL BASIS OF FISCAL POLICY IN CONDITIONS OF ECONOMIC DOWNTURN

#### АНОТАЦІЯ

Досліджено теоретичні основи визначення сутності дефініції «фіскальна політика» як узгодженої діяльності держави у сфері справляння податків, фінансування витрат держави та здійснення запозичень з метою забезпечення згладжування циклічних коливань в економіці та прогресивного економічного розвитку. Розкрито основні підходи до трактування поняття «політика», «бюджетна політика», «податкова політика», «боргова політика». Доводиться думка, що полем для поглиблення суперечностей між бюджетною та податковою політикою, виникненням нових неузгодженостей є наявність різних підходів до визначення сутності бюджетної, податкової, бюджетно-податкової та фіскальної політики. На відміну від наявних підходів зроблено акцент на прогресивності економічного розвитку, який досягається тільки у випадку скорочення тривалості кризи та продовження тривалості економічного піднесення, що дасть змогу підвищити результативність фіскальної політики в умовах економічного падіння.

**Ключові слова:** фіскальна політика, фіскальні інструменти, боргова політика.

#### АННОТАЦИЯ

Исследованы теоретические основы определения сущности дефиниции «фискальная политика» как согласованной деятельности государства в сфере взимания налогов, финансирование расходов государства и осуществления заимствований с целью обеспечения сглаживания циклических колебаний в экономике и прогрессивного экономического развития. Раскрыты основные подходы к трактовке понятия «политика», «бюджетная политика», «налоговая политика», «долговая политика». Приходится мнение, что полем для углубления противоречий между бюджетной и налоговой политикой, возникновением новых шероховатостей является наличие различных подходов к определению сущности бюджетной, налоговой, бюджетно-налоговой и фискальной политики. В отличие от существующих подходов сделан акцент на прогрессивности экономического развития, который достигается только в случае сокращения продолжительности кризиса и продления экономического подъема, что позволит повысить результативность фискальной политики в условиях экономического спада.

**Ключевые слова:** фискальная политика, фискальные инструменты, долговая политика.

#### ANNOTATION

The article explores the theoretical basis of the essence of the definition "fiscal policy" as the coordinated activities of the state in collecting taxes, financing government spending and borrowing in order to ensure smooth cyclical fluctuations in the economy and progressive economic development. The basic approaches to the interpretation of the term "policy", "fiscal policy", "tax policy" are determined. It is stated that the ground for deepening contradictions between the budget and tax policy, the emergence of new contradictions is the presence of different approaches to defining the essence of the budget, tax and fiscal policy. Unlike existing approaches, it is focuses on the progressivity of economic development, which is achieved only when reducing the

duration of the crisis and extensions of economic growth that will help increase the effectiveness of fiscal policy in conditions of economic downfall.

**Keywords:** fiscal policy, fiscal instruments, tax policy.

**Постановка проблеми.** Економічне падіння пов'язане з порушенням фіскальної стабільності. Під фіскальною стабільністю розуміють ситуацію, при якій уряд спроможний досягти загальних цілей фіскальної політики [1]. В умовах економічного спаду досягти таких цілей вкрай складно. Фіскальна політика держави є одним з основних інструментів макроекономічного регулювання і сфера та сила її впливу настільки велика, що значимість оптимальної фіскальної політики важко переоцінити. Вже досить давно маніпулювання податками та державними видатками використовується для регулювання руху капіталів та впливу на ухвалення інвестиційних рішень фізичними і юридичними особами. Однак основна макроекономічна функція держави полягає у стабілізації економіки, а фіскальна політика, як правило, виконує у цьому дуже важливу роль.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Вивченню різних аспектів фіскальної політики присвячено значну кількість наукових праць, зокрема праці зарубіжних учених В. Чарі (V. Chari), Л. Крістіано (L. Christiano), П. Кехое (P. Kehoe), К. Лансінга (K. Lansing), К. Адама (K. Adam), Р. Біллі (R. Billi) та ін. Належне місце в розробці цієї проблематики займають праці відомих вітчизняних економістів, до яких належать Л. Аведян, Т. Грицюк, Т. Єфіменко, Т. Куценко, С. Масліченко, Ф. Ярошенко та ряд інших.

**Формулювання цілей статті (постановка завдання).** Обґрунтування теоретичних основ визначення фіскальної політики України в умовах економічного падіння.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** У найбільш широкому розумінні фіскальна політика – це сукупність фінансових заходів держави щодо формування величини і структури державних витрат, трансфертних виплат і системи оподаткування [2; 3]. Фіскальній політиці властивий двоїстий характер, що зумовлено самою природою фіску («фіск» у перекладі з римської – державна скарбниця) (рис. 1).

Двоїстість фіскальної політики проявляється у необхідності узгодження видаткової і доходної політики держави, поєднанню яких завжди властива суперечність. Найяскравіший приклад виникнення суперечності – обіцянки з боку влади забезпечити високі соціальні гарантії за рахунок держаних коштів з одночасним зменшенням податкового навантаження. Полем для поглиблення суперечностей між бюджетною та податковою політикою, виникненням нових неузгодженостей є наявність різних підходів до визначення сутності бюджетної, податкової, бюджетно-податкової та фіскальної політики.

У загальному вигляді «політика» розглядається принаймні у двох напрямках – по-перше, це суспільна наука, і по-друге, це особливий вид діяльності на різних рівнях (макрорівень і мікрорівень) [4, с. 66–74]. М. Горлач та Г. Головченко тлумачать сутність політики як мистецтва управління державою, участь у справах держави, визначення форм, завдань, змісту діяльності держави [5]. Тобто ключовими елементами політики є постановка цілей (визначення завдань) та вибір оптимальних інструментів для їх досягнення.

Однак найчастіше сутність політики розглядається все-таки в контексті діяльності держави. Так, М. Горлач, Г. Головченко визначають політику як особливий вид діяльності людей, пов'язаний із завоюванням та здійсненням державної влади, особливий вид діяльності у сфері відносин між великими соціальними спільнотами, групами людей, насамперед класами, верствами, а також націями та державами [5]. Ю. Ірхін тлумачить політику як свідому діяльність у політичній сфері суспільства, яка спрямована на досягнення, утримання, укріплення та реалізацію влади [6]. В. Пугачов розглядає політику як діяльність соціальних груп та індивідів з артикуляції (усвідомлення та представлення) своїх суперечностей колективних інтересів, розробки обов'язкових для всього суспільства рішень, які здійснюються за допомогою державної влади [7]. Отже, у загальному вигляді політика характеризує процес втручання держави в економічне та соціальне життя суспільства.

Ставлення економістів до державного втручання в економіку змінювалося у процесі трансформації економіко-політичного життя суспільства. Так, класики економічної теорії У. Петі, А. Сміт, Д. Рікардо, Ж.Б. Сей обґрунтовують концепцію державного невторчання в економіку. Вони вважали, що ринок здатен ефективніше самостійно подолати всі негативні тенденції, порівняно із державою. У класичних концепціях невторчання на державу покладаються лише функції зовнішнього і внутрішнього захисту країни. Визнання необхідності державно-

го втручання в економіку відбулося на початку ХХ ст., саме у цей період відбувається формування основних концепцій державного регулювання економіки та визначення у ньому місця фіскальної політики.

Однією з найбільш поширених концепцій державного регулювання економіки того періоду є кейнсіанська, яка ґрунтується на тому, що система ринкових відносин не є досконалою і тому не може бути виключно саморегульованою. На думку С. Капканцікова [8, с. 49] однією з характерних ознак кейнсіанської концепції є визнання пріоритетності фіскальної політики, націленої на регулювання бюджетного дефіциту (профіциту). Альтернативою кейнсіанській концепції є неоліберальна концепція державного регулювання економіки, яка, як і класична, відводить важливу роль ринковому саморегулюванню та приватній власності, водночас визнаючи необхідність державного регулювання. Близькою до неоліберальної є неоконсервативна (неокласична) концепція державного регулювання економіки, представники якої Ф. Найт, М. Фрідмен, М. Фелдстайн, А. Лаффер визнають необхідність державного регулювання внаслідок наявності провалів ринку. Однак у державному регулюванні окремі представники цього напрямку визнають пріоритетність монетарних інструментів (Ф. Найт, М. Фрідмен), низькі податки з метою стимулювання розвитку реального сектору економіки та незначну соціальну підтримку з боку держави (А. Лаффер, М. Фелдстайн).

Остання чверть ХХ ст. ознаменувалася посиленням інституціональних поглядів у сфері державного регулювання (Дж. Б'юкенен, Р. Коуз, Д. Норт), відповідно до яких ефективність державного регулювання залежить не тільки від обраного інструментарію, але і від того, наскільки суспільство готове сприйняти його застосування. А це, своєю чергою, залежить від того, наскільки чесно виконуються правила гри з боку держави та з боку економічних агентів. На наш погляд, концепція державного регулювання економіки у сучасних умовах має ґрунтуватися на синтезі описаних підходів до державного регулювання, з урахуванням економічного спаду.

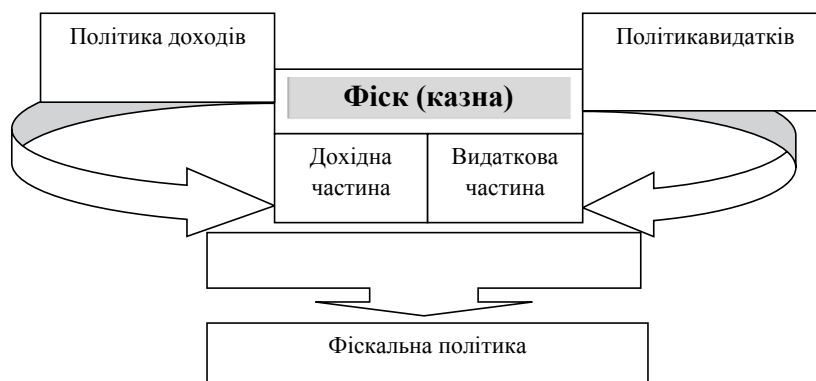


Рис. 1. Двоїстий характер фіскальної політики держави

Джерело: складено автором

Якщо говорити про фіскальну політику, то це діяльність держави у сфері управління державними доходами і видатками. Найбільш вагомим джерелом формування доходів держави є податки, що робить податкову політику провідною ланкою фіскальної. Податкову політику фахівці [9; 10; 11; 12] найчастіше розглядають у трьох ракурсах (рис. 2).

Загалом всі підходи можна звести до єдиного начала – діяльності держави у сфері формування податкових доходів держави, переважно наголос ставиться саме на повноті формування доходів бюджету безвідносно до регулюючої функції податків, що, на наш погляд, є суттєвим упущенням. Адже надмірне податкове навантаження на платників податків може дати тільки тимчасове збільшення податкових надходжень до бюджету, у довгостроковому періоді їх обсяг неодмінно скоротиться.

Бюджетну політику фахівці найчастіше визначають як діяльність у сфері формування державних видатків, такої концепції дотримуються А. Савченко [13], О.Василик [14, с. 53], В. Лагутін [15, с. 41] та ін. Однак трапляються ширші тлумачення цього феномена. Відтак Т. Грицюк вважає, що сутність бюджетної політики виявляється у формах і методах мобілізації фінансових ресурсів та їх використанні на державні потреби. Вона відображається в статтях доходів і видатків бюджету, у джерелах їх формування та напрямках використання. З іншого боку, бюджетна політика – це сукупність пріоритетів (національних інтересів) і конкретних заходів щодо організації і використання фінансових ресурсів держави для вирішення економічних і соціальних завдань країни. Вона передбачає створення умов для постійного підвищення реальних доходів населення, якості життя та якості державних послуг, соціально-економічного розвитку регіонів та їх економічного потенціалу, зміцнення ресурсної бази місцевих бюджетів. Така політика передбачає якісний прорив у створенні сприятливого інвестиційного клімату, розвитку підприємницької активності громадян [10, с. 42–54]. У наведеному тлумаченні акцент робиться на якісних наслідках бюджетної політики, з урахуванням як політики доходів, так і витрат.

Існування такого підходу можна вважати виправданим, оскільки розмежувати бюджету та податкову політику можна тільки умов-

но. Бюджетна і податкова політики не тільки взаємопов'язані, вони реалізуються одна через одну. Сутність бюджетної і податкової політики проявляється у сукупності заходів держави у сфері регулювання податкових і бюджетних відносин з метою забезпечення соціально-економічного розвитку країни, тому доцільно досліджувати ці два види діяльності держави у взаємозв'язку і говорити про політику доходів і видатків держави або фіскальну політику.

Серед фахівців існує думка, що необхідно розрізняти фіскальну політику на мікро- і макрорівні. Так, І. Бланк визначає фіскальну політику на мікрорівні як складову фінансової стратегії підприємства, яка полягає у виборі найбільш ефективних варіантів здійснення податкових платежів за наявності альтернативних варіантів його господарської діяльності [16, с. 205]. На наш погляд, у наведеному визначенні йдеться про податкову політику, тому говорити про фіскальну політику на рівні підприємства недоцільно, тим більше, що підприємство, як економічний суб'єкт, прямо на видатки держави впливати не може.

Е. Забарна тлумачить фіскальну політику як систему регулювання економіки шляхом змін державних видатків та доходів [17]. З аналогічної позиції тлумачить фіскальну політику Л. Аведян – як урядовий вплив на економіку через оподаткування, формування обсягу і структури державних витрат з метою забезпечення належного рівня зайнятості, запобігання й обмеження інфляції та згубного впливу циклічних коливань [18]. На нашу думку, за такого підходу поза увагою залишається ще одна важлива складова фіскальної діяльності держави, а саме боргова політика. Некоректно буде відносити її до складу тільки дохідної або тільки видаткової складової фіскальної політики держави, оскільки боргова політика є наслідком складних причинно-наслідкових економічних процесів, у результаті яких збільшується потреба у державних видатках, які держава не може покрити власними ресурсами (дохідний аспект боргової політики), а також необхідність збільшення витрат держави у майбутньому на обслуговування і погашення боргу (видатковий аспект боргової політики).

Т. Куценко визначає сутність фіскальної політики як процесу маніпулювання державними видатками та доходами з метою впливу на економічний розвиток суспільства [19]. У цьому тлумаченні, на наш погляд, є неточність, оскільки фіскальна політика повинна бути направлена не тільки на економічний розвиток, але і на згладжування циклічних коливань в економіці. Така ж неточність міститься і у визначенні, наведеному у праці М. Азаров, Ф. Ярошенко, Т. Єфіменко, де фіскальна політика розглядається як



Рис. 2. Підходи до визначення сутності податкової політики держави  
Джерело: складено автором

управління доходами та видатками державного бюджету та державних цільових фондів з метою забезпечення сталого соціально-економічного розвитку країни [20]. С. Масліченко визначає фіскальну політику як суб'єктивну форму прояву об'єктивної дії фіскального механізму, як сукупність методологічних принципів, практичних форм організації та методів використання державних фінансів [21]. Недоліком такого трактування є невизначеність мети фіскальної політики, позитивним – наголос на механізмі реалізації. В усіх наведених підходах робиться акцент на одному з головних завдань фіскальної політики – згладжування циклічних коливань, що також, на наш погляд, підвищує значимість дослідження боргової політики держави, яка може виступати як чинником згладжування циклічних коливань, так і навпаки – фактором посилення економічного спаду.

У публікаціях західних вчених, зокрема у працях В. Чарі, Л. Крістіано, П. Кехое [22], К. Лансінга [23] фіскальна політика також розглядається у контексті узгодження політики доходів і видатків з метою згладжування циклічних коливань в економіці. Протягом останніх двадцяти років у дослідженнях західних економістів посилюється тенденція до необхідності узгодження фіскальної та монетарної політики, зокрема у працях К. Адама, Р. Біллі [24], Р. Лукаса, Н. Стокі [25], С. Смітт-Грохе, М. Урібе [26] та ін. Однак головна ідея фіскальної політики залишається незмінною – застосування фіскального інструментарію з метою зменшення циклічних потрясінь в економіці.

**Висновки.** Узагальнюючи наявні підходи, фіскальну політику визначимо як узгоджену діяльність держави у сфері справляння податків, фінансування витрат держави та здійснення запозичень з метою забезпечення згладжування циклічних коливань в економіці та прогресивного економічного розвитку. Прогресивність економічного розвитку досягається, якщо засобами фіскальної політики досягається скорочення тривалості економічного спаду порівняно із періодом економічного піднесення, в результаті чого не тільки відбувається відновлення економіки, але і її зростання.

#### БІБЛІОГРАФІЧНИЙ СПИСОК:

1. Комплексна оцінка фіскальної стабільності в Україні: від 17 червня 2008 р.: звіт [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.minfin.gov.ua](http://www.minfin.gov.ua).
2. Довбенко М.В. Сучасна економічна теорія (Економічна нобелістика): навч. посібник / М.В. Довбенко. – ВЦ «Академія», 2005. – 336 с.
3. Жовтанецький О.М. Фіскальна політика в перехідній економіці України: дис. ... канд. екон. наук: 08.01.01/ О.М. Жовтанецький. – Л., 2002. – 199 с.
4. Лазебнік Л.Л. Сутність та компоненти фінансової політики / Л.Л. Лазебнік // *Фінанси України*. – 2006. – № 1. – С. 66–74.
5. Введение в политологию. Наука о политике / под. общ. ред. проф. Н.И. Горлач, Г.Т. Головченко. – Х.: Региональный ун-т; Харьковский колледж; кафедра общественных наук, 1994. – 248 с.
6. Ирхин Ю.В. Политология: учеб. / Ю.В. Ирхин. – М.: Экзамен, 2006. – 687 с.
7. Пугачев В.П. Политология / В.П. Пугачев. – М.: ООО «Издательство АСТ», 2001. – 576 с.
8. Капканщиков С.Г. Государственное регулирование экономики: учеб. пособие / С.Г. Капканщиков. – М.: КНОРУС, 2009.
9. Актуальные проблемы налоговой политики в условиях модернизации экономики: опыт Украины и Белоруссии: монография / П.В. Мельник, С.В. Онышко, Т.А. Везезубова и др.; под ред. С.В. Онышко. – Ирпень: Национальный ун-т ГНС Украины, 2007. – 394 с.
10. Грицюк Т.В. Налогово-бюджетная политика как инструмент макроэкономического регулирования / Т. Грицюк // *Финансы и кредит*. – 2004. – № 13. – С. 42–54.
11. Загорський В.С. Бюджетно-податкова система: теорія і практика: монографія / В.С. Загорський. – Ірпень: Національна академія ДПС України, 2006. – 304 с.
12. Крисоватий А.І. Теоретико-організаційні доміанти та практика реалізації податкової політики в Україні: монографія / А.І. Крисоватий. – Тернопіль: Карт-бланш, 2005. – 371 с.
13. Савченко А.Г. Макроекономіка: підручник / А.Г. Савченко. – К.: КНЕУ, 2005. – 441 с.
14. Василик О.Д. Бюджетна система України: підручник / О.Д. Василик, К.В. Павлюк. – К.: Центр навчальної літератури, 2004. – 544 с.
15. Лагутін В.Д. бюджетна та монетарна політика: координація в трансформації економіці: монографія/ В.Д. Лагутін. – К.: Київ. нац. торг.-екон. ун-т, 2007. – 248 с.
16. Бланк И.А. Словарь-справочник финансового менеджера / И. Бланк. – К.: Ника-Центр, 1998. – 480 с.
17. Забарная Э.Н. Современная экономическая политика / Э.Н. Забарная, С.Х. Харичков. – Одесса: Ин-т проблем рынка и эконом.-эколог. исслед. НАН Украины, 2003. – 336 с.
18. Аведян Л.Й. Економіка / Л.Й. Аведян. – Х.: Вид. ХНЕУ, 2005. – 220 с.
19. Куценко Т.Ф. Бюджетно-податкова політика: навч.-метод. посібн. для самост. вивч. дисц. / Т.Ф. Куценко. – К.: Вид-во «КНЕУ», 2002. – 256 с.
20. Державна фінансова політика та прогнозування доходів бюджету / М.Я. Азаров, Ф.О. Ярошенко, Т.І. Єфименко та ін.] – К.: НДФІ, 2004. – 712 с.
21. Масліченко С.О. Фіскальний механізм у системі державного регулювання: автореф. дис. ... канд. екон. наук: спец. 08.01.01 «Економічна теорія» / С.О. Масліченко. – К., 2002. – 19 с [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/ard/2002/02msosdr.zip>.
22. Chari V.V., Christiano L.J. and Kehoe P.J. Optimal Fiscal Policy in a Business Cycle Model // *Journal of Political Economy*. – 1994, – Vol. 102. – P. 617–652.
23. Lansing K.J. Optimal Fiscal Policy in a Business Cycle Model with Public Capital // *Canadian Journal of Economics*. – 1998. – Vol. 31– No. 2. P. 337–364.
24. Adam K. and Billi R. Monetary Conservatism and Fiscal Policy // *Journal of Monetary Economics*. – 2008. – No 55. – P. 1376–1388.
25. Lucas R.E. Jr. and Stokey N. Optimal Fiscal and Monetary Policy in an Economy without Capital // *Journal of Monetary Economics*. – 1983. – No. 12. P. 55–93.
26. Schmitt-Grohé S. and Uribe M. Optimal Fiscal and Monetary Policy under Sticky Prices // *Journal of Economic Theory*. – 2004. – № 114 (2). – P. 198–230.