

Федір Ткачик

кандидат економічних наук, доцент,
Західноукраїнський національний університет,
м. Тернопіль, Україна
tkachyk.fp@gmail.com
ORCID ID: 0000-0002-4783-6919

Євген Бондаренко

кандидат економічних наук, доцент,
Західноукраїнський національний університет,
м. Тернопіль, Україна
r0b0ta@ukr.net
ORCID ID: 0000-0001-6856-4855

КОНЦЕПТУАЛІЗАЦІЯ ВЗАЄМОЗВ'ЯЗКУ МОДЕЛЕЙ РЕАЛІЗАЦІЇ ФІСКАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ ЯК ДОМІНАНТИ ПУБЛІЧНО- ГО ФІНАНСОВОГО СЕРЕДОВИЩА

Підвищення резильєнтності економіки держави, регіонів і територіальних громад в сучасних умовах потребують зміни наукових підходів в контексті пошуку ефективних засобів фінансового забезпечення пріоритетних напрямків розвитку України. Важливу роль в цьому ракурсі необхідно приділяти відносинам органів державної влади та місцевого самоврядування щодо нарощування фіскального потенціалу державного та місцевих бюджетів. Одним із ключових аспектів Євроінтеграційних процесів виступає формування ефективних інституцій місцевого самоврядування, спроможних створювати та постійно забезпечувати сприятливе життєве середовище в громаді задля сталого економічного розвитку, самореалізації людини, гарантування її прав і захисту свобод. Такий контекст потребує належного науково-методологічного й інституційно-правового підґрунтя оптимального розподілу фінансових ресурсів, повноважень і відповідальності між органами

державного управління та місцевого самоврядування на засадах ефективної реалізації фіскальної політики як однієї з ключових домінант публічних фінансів.

Досить влучною є наукова теза А. Крисоватого, що «публічні фінанси враховують поряд із економічною ефективністю і фінансовою доцільністю участь публічних інституцій у розподілі і перерозподілі валового внутрішнього продукту, безпекову складову суспільного буття та здатність національного уряду створити такий фіскальний простір, який фінансово гарантуватиме захист громадян і бізнесу від внутрішніх загроз та зовнішніх безпекових викликів» [1, с. 14].

О. Екштайн щодо цього зазначає, що «публічні фінанси – це дослідження впливу бюджетів на економіку, зокрема на досягнення основних економічних цілей: зростання, стабільності, справедливості та ефективності» [2, с. 240]. Важливу роль у цьому процесі відіграє фіскальна політика, яка має бути зосереджена на досягненні таких цілей, як стабільність цін, економічне зростання, більш рівномірний і справедливий розподіл доходів тощо. Вважаємо, що публічні фінанси потрібно націлювати не тільки на примноження ресурсів для забезпечення ефективного розвитку та досягнення оптимального розподілу, а й сприяти справедливому розподілу доходів і розширенню можливостей працевлаштування.

Відомий економіст та лауреат Нобелівської премії з економіки (1971) С. Кузнець досліджує такі структурні домінанти публічних фінансів: історична перспектива, роль уряду в управлінні економічними ресурсами, витрати, доходи, боргові зобов'язання та фіскальна політика. На думку науковця, «фіскальна політика стосується використання державних витрат і оподаткування для впливу на економіку. Уряди можуть використовувати експансіоністську фіскальну політику (збільшення витрат або зменшення податків) для стимулювання економічного зростання під час рецесії. І навпаки – здійснювати рестрикційну фіскальну політику (зменшення витрат або збільшення податків), яка може бути використана для контролю над інфляцією. Ефективність заходів фіскальної політики залежить від різних факторів, зокрема від стану економіки та наявності фіскальних обмежень» [3, с. 253].

Сьогодні принципово важливо досліджувати не лише пріоритетні напрями модернізації фіскальної політики України з урахуванням найкращих світових практик, а й водночас обґрунтовувати синергію впливу такої модернізації на ефективний розвиток економіки держави та регіонів. На нашу думку, важливо приділяти увагу інституційним й організаційно-правовим засадам фіскальної політики на державному та місцевому рівнях, особливо під час подолання наслідків пандемії коронавірусної хвороби та в умовах воєнного стану в Україні. У такій ситуації важливо враховувати специфіку динамізму податкового та бюджетного законодавства, уживати практичні заходи для децентралізації влади, діджиталізації діяльності контролюючих органів у сфері оподаткування, формування конкурентоспроможної податкової системи, забезпечення боргової безпеки тощо.

Теоретизація фіскальної політики та її апологетика обґрунтовані в економічній науці в ретроспективній і сучасній площинах. Однак констатуємо, що на початку ХХ ст. К. Макконнелл, С. Брю і Ш. Флінн акцентували увагу на спрямуванні завдань фіскальної політики на досягнення повної зайнятості та неінфляційного внутрішнього обсягу виробництва [5, с. 257]. Дослідники також наголошували на важливості та пріоритетності дотримання принципу оподаткування одержуваних благ і принципу платоспроможності. У цій царині заслуговують на увагу погляди П. Самуельсона і В. Нордгауза, які тлумачать фіскальну політику крізь призму диференціації системи оподаткування та державних витратах для мінімізації коливань ділових циклів, сприяння активізації зростання економіки з високою зайнятістю та без високої неконтрольованої інфляції [5, с. 189].

На нашу думку, в макроекономічному векторі окреслені цілі фіскальної політики можливо досягнути трансформацією державних видатків, а також раціоналізацією системи оподаткування під час формування доходів державного бюджету. Водночас важливими є боргова компонента фіскальної політики та її міжнародна специфіка, оскільки зовнішні запозичення є дієвим інструментом забезпечення функціонування держави та створення відповідних сприятливих умов для відбудови економіки регіонів України й забезпечення показників її зростання. Для органів державного

управління – суб’єктів фіскальної політики – важливим є наявність збалансованої бюджетної політики, що дає змогу уникнути боргової пастки, і податкової політики, спрямованої одночасно на акумулювання бюджетних ресурсів і на сприяння відновленню та розвитку підприємницької діяльності. Як слушно зазначають Т. Затонацька та О. Шиманська, сьогодні для України надзвичайно актуальним є питання збалансування дохідної та видаткової частин бюджету у контексті зменшення обсягу державного боргу, оскільки уникнення «боргової пастки» виступає пріоритетним завданням державної фіскальної політики більшості країн світу [6, с. 138]. Ми вважаємо, що особливою потребою сьогодні є збалансування фіскального потенціалу місцевих бюджетів за рахунок раціонального використання інструментів фіскальної політики.

Згідно зі структурним підходом, фіскальна політика сформувала самостійний вид фінансово-економічної політики, що детермінується як політика податкового регулювання та податкових доходів, що має специфічні цілі та завдання, сукупність інструментів і методів їх виконання. Серед основних інструментів фіскальної політики виокремлюємо такі: видаткові, податкові, боргові, трансфертні.

Фіскальна політика в українських реаліях перебуває під впливом чинників дискримінаційного характеру, які компонується через громіздкість, складність, нестабільність і неоднозначність окремих норм бюджетно-податкового законодавства; недостатній рівень (не зовсім адекватний практицизму розвинених країн) узгодження окремих законодавчих актів; незбалансованість прав та обов’язків суб’єктів податкових відносин; невраховування потреб й умов діяльності фізичних і юридичних осіб як платників податків; не зовсім ефективне здійснення регулюючої та/або стимулюючої функцій податків; нерівномірний розподіл податкового навантаження на суб’єктів бізнесу; невисокий рівень податкової культури, а також свідомості та грамотності низки платників податків; відносно низький рівень модернізації техніко-технологічного забезпечення процесів оподаткування тощо [7, с. 252].

Водночас доречно акцентувати увагу на тому, що недосконалість фіскальної політики створює бар’єри на шляху пожевлення

інвестиційної та інноваційної діяльності в територіальних громадах і державі, зокрема і через негативний вплив на діяльність суб'єктів малого та середнього бізнесу. Таке середовище посилює слабкі сторони підприємств, а наявність несприятливих умов, спричинених дією дестабілізуючих чинників фіскальної політики, часто є однією з основних причин фінансових криз і банкрутства підприємств, що не сприяє проведенню ефективних соціальних трансформацій. Фіскальна політика через належне використання відповідного інструментарію має здійснювати в державі не лише регулятивний, а і стимулюючий вплив на діяльність платників податків і перспективних інвесторів у соціально-екологічний та інноваційний розвиток адміністративно-територіальних одиниць [8, с. 163].

Науково-практичний інтерес становлять нормативно-правові засади гармонізації фіскальної політики в ЄС. У ст. 113 Договору про функціонування ЄС передбачено право Ради ЄС ухвалювати нормативні акти, що сприяють гармонізації законодавства у сфері непрямого оподаткування, якщо така гармонізація необхідна для створення та функціонування спільного ринку. У ст. 115 зазначеного Договору визначено, що Рада ЄС також наділяється правом ухвалювати директиви, спрямовані на зближення законодавчих і адміністративних актів держав-членів для ефективного функціонування єдиного внутрішнього ринку (зокрема і за рахунок формування правового поля функціонування прямих податків) [9, с. 188].

Фіскальна політика ЄС формувалась і розвивалась як невід'ємна компонента цього міжнародного інтеграційного об'єднання й тому підпорядкована загальним принципам його функціонування, а саме:

- економіки відкритого ринку з вільною конкуренцією;
- стабільних цін;
- міцних національних фінансів та валютних умов;
- стабільного балансу платежів;
- субсидіарності;
- єдності та бюджетної точності;
- рівноваги;
- розумного фінансового менеджменту;
- прозорості тощо [10].

Серед досліджуваних принципів особливу увагу слід приділяти таким як субсидіарність і прозорість, оскільки їх дотримання має бути більш пріоритетним в умовах фінансової децентралізації в Україні. Зміст принципу субсидіарності полягає в тому, що на вищий рівень управління необхідно виносити тільки ті питання, які не можуть бути розв'язані на нижчому рівні, що продукує залучення в процедури узгодження інтересів й ухвалення рішень суб'єктів іншого (нижчого) рівня управління, зокрема органи місцевого самоврядування. Дотримання принципу прозорості фінансової політики сприятиме більш інформативній дискусії між політиками та громадськістю про розробку й результати бюджетно-податкової політики [11], а також допоможе встановити відповідальність за її реалізацію.

На нашу думку, основні напрями коротко- і середньострокової фінансової політики мають бути дещо уточнені з акцентом на розширенні власної дохідної бази органів місцевого самоврядування, переважно за рахунок відповідних податкових і позикових інструментів.

З огляду на це, для українського прагматизму важливим є використання сучасних підходів щодо реалізації відповідної моделі фінансової політики:

- 1) централізована модель;
- 2) децентралізована модель;
- 3) фінансовий федералізм;
- 4) комбінована модель.

Для централізованої моделі фінансової політики характерними є такі риси:

- обмеження прав органів місцевого самоврядування щодо формування власних бюджетів;

- активне втручання у процедури формування доходів бюджетів та перерозподіл бюджетних коштів на користь центральних урядових органів управління;

- пріоритетність національних фінансово-економічних інтересів перед інтересами регіонів і територіальних громад;

- авторитарність розподілу податкових повноважень;

- надання фінансової допомоги органам місцевого самоврядування у вигляді трансфертів і позик тощо.

Завдяки податковим ставками централізована єдина фіскальна політика має достатню гнучкість, яка забезпечується щорічним уточненням ставок податків і приведенням механізму відповідно до реальної економічної кон'юнктури. Поряд з податковою ставкою ефективним засобом слугують податкові пільги. Це зумовлюється тим, що фізичним і юридичним особам – платникам податків, які відповідають встановленим вимогам, може бути надано повне або часткове звільнення від обов'язку сплати певного податку чи збору [12].

На думку У. Оутса, «фіскальний федералізм ґрунтується на розумінні того, які функції й інструменти найкращим чином мають використовуватися на центральному, а які – на місцевому рівні публічного управління (government)» [13, с. 313]. На нашу думку, доцільно серед фіскального федералізму, як моделі реалізації фіскальної політики, виокремити фіскальну децентралізацію як похідну його компоненту. Децентралізація є вужчим способом реалізації фіскальної політики, ніж фіскальний федералізм; таку тезу аргументував Ч. Тібу, вважаючи фіскальну децентралізацію найвищою формою реалізації фіскального федералізму [14, с. 421]. Констатуємо, що фіскальний федералізм передбачає проведення фіскальної децентралізації, основною метою якої є покращення якості суспільних послуг громадянам за рахунок коштів державного та місцевих бюджетів.

Одним з базових аспектів євроінтеграційних процесів є формування ефективних інституцій місцевого самоврядування, спроможних створювати та постійно забезпечувати сприятливе життєве середовище в громаді для різновекторного розвитку, самореалізації людини, гарантування її прав і захисту свобод. Такі процеси потребують належного інституційно-правового підґрунтя делегування повноважень й адекватного ресурсного забезпечення функціонування органів місцевого самоврядування. Такий спектр властивий децентралізації – передачі повноважень і фінансів від державної влади до органів місцевого самоврядування, тобто надання можливостей меншим адміністративно-територіальним одиницям керуватися більш самостійно, однак згідно із закріпленими компетенціями. Її імплементація здійснюється шляхом підвищення ролі місцевого

самоврядування через делегування йому не лише повноважень, а й реальних інструментів для досягнення як оперативних, так і стратегічних цілей розвитку територіальних громад.

Відповідно до дослідження Н. Рекової, централізація та децентралізація влади сформувалися з появою перших давніх держав. Загалом зі зміною епох людського розвитку змінювались і підходи до визначення передумов формування найкращої моделі держави разом зі зміною центрів відповідальності влади [15, с. 159]. Головним ідейним постулатом децентралізаційної теорії стало положення про обґрунтування чіткого розподілу адміністративних справ на такі, які є результатом місцевого самоврядування, і на загальнодержавні справи, що відповідним чином делегуються громадам.

Отже, зважаючи на важливість розвитку фіскальної політики у публічному фінансовому середовищі, важливо здійснювати заходи комплексного характеру в ракурсі підвищення рівня її ефективності. У цьому аспекті досвід країн ЄС привертає увагу до необхідності збалансування інтересів усіх суб'єктів з урахуванням специфікацій наявного та потенційного фіскального потенціалу. Партнерські відносини в цьому випадку формуватимуть сприятливе бізнес-середовище в територіальній громаді, і як наслідок, сприятимуть сумлінності та добровільності виконання податкових зобов'язань суб'єктами підприємницької діяльності. Однак в українських реаліях потребує переосмислення логічний зв'язок між фіскальною функцією податків і соціальними ефектами, які мають досягатися в результаті перерозподілу бюджетних надходжень. Реальне підвищення соціальних стандартів забезпечить посилення рівня довіри платників податків фізичних і юридичних осіб до відповідних органів державного управління, місцевого самоврядування та податкових інституцій зокрема, що продукуватиме нарощування фінансового потенціалу вже в тактичній перспективі.

Слід наголосити, що фіскальна політика в Україні має стати стимулюючим каталізатором розвитку пріоритетних галузей економіки, інноваційних процесів, інвестиційної діяльності в регіонах, енергозберігаючих й екологічно-безпечних технологій, освітніх і наукових процесів, цифровізації управлінської діяльності

на державному та місцевому рівнях у сфері адміністрування податкових платежів, процедур отримання міжнародних фінансових позик, грантів, державних трансфертів тощо [16, с. 39].

Фіскальний децентралізм та федералізм у контексті розвитку місцевого самоврядування ставлять на порядок денний питання формування наукових основ відповідального виконання функцій публічної влади як основи ефективного функціонування багаторівневих бюджетних систем, зміцнення конкурентних позицій регіонів України, забезпечення доступу громадян до високоякісних бюджетних послуг.

На нашу думку, саме ідеологія фіскального федералізму має бути імплементована в український прагматизм для посилення синергії фінансового забезпечення соціально-економічного розвитку держави, регіонів і територіальних громад в умовах децентралізації. Фіскальний федералізм спроможний стати тим механізмом, який за рахунок оптимізації фіскальних повноважень забезпечить можливості для органів місцевого самоврядування щодо стимулювання інноваційного, інвестиційного, соціально-економічного розвитку територіальних громад в Україні.

Використання фіскального федералізму як перспективної моделі здійснення фіскальної політики сприятиме оптимальному розподілу фіскальних ресурсів, повноважень і відповідальності між органами державного управління та місцевого самоврядування в Україні, оскільки така модель є справедливою формою фінансового забезпечення розвитку територіальних громад як основи місцевого самоврядування. Водночас, на відміну від централізованої та децентралізованої моделі реалізації фіскальної політики, саме модель фіскального федералізму дає змогу результативніше та комплексніше застосовувати відповідний фіскальний інструментарій на основі кооперативних та/або автономних дій його суб'єктів з урахуванням актуальних потреб членів громад з дотриманням відповідних принципів.

Література

1. Крисоватий А. І. Воєнні реалії фіскального простору публічних фінансів України. *Світ Фінансів*. 2023. № 1 (74). С. 8–30.

2. Eckstein O. The tax structure and the functioning of the American economy. *Proceedings of the Annual Conference on Taxation under the Auspices of the National Tax Association*, 1962. Vol. 55. P. 236–249.
3. Kuznets S. Modern Economic Growth: Findings and Reflections. *American Economic Review, American Economic Association*. 1973. Vol. 63 (3). P. 247–258.
4. McConnell C. R., Brue S. L., Flynn S. M. Economics: principles, problems, and policies. McGraw-Hill, New York, 1996. URL: https://faculty.ksu.edu.sa/sites/default/files/eb_mcconnell_econ.18e.pdf
5. Samuelson P. A., Nordhaus W.D. Macroeconomia. McGraw-Hill, 2006. 408 p.
6. Затонацька Т. Г., Шиманська О. А. Міжнародний досвід формування фіскальної політики у посткризовий період. *Світ фінансів*. 2017. Вип. 3. С. 138–147.
7. Клепанчук О. Ю. Фіскальна політика як інструмент регулювання економіки. *Науковий вісник НЛТУ України*. 2014. Вип. 24.5. С. 250–256.
8. Юрій С. І., Крисоватий А. І., Кошук Т. В. Сучасні тенденції розвитку європейського оподаткування та новітня парадигма податкової політики в Україні: моногр. Тернопіль: Вид-во ТНЕУ, 2010. 292 с.
9. Сірант М. М. Гармонізація податкового законодавства Європейського Союзу в умовах реалізації договору про Асоціацію України та Європейського Союзу. *Jurnalul Juridic National: Teorie Si Practica*. 2018. № 2 (30). С. 186–189.
10. Council Regulation (EC, Euratom) № 1605/2002 of 25 June 2002 on the Financial Regulation applicable to the general budget of the European Communities. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32002R1605>
11. How does the IMF encourage greater fiscal transparency? International Monetary Fund. URL: <https://www.imf.org/en/About/Factsheets/Sheets/2023/how-does-the-imf-encourage-greater-fiscal-transparency>

12. План пріоритетних дій Уряду на 2024 рік. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 16 лютого 2024 року № 137-р. Урядовий портал. URL: <https://www.kmu.gov.ua/npas/prozatverdzhennia-planu-priorytetnykh-dii-uriadu-na-2024-rik-137r-160224>.
13. Oates W. E. Of the evolution of fiscal federalism: theory and institutions. *National tax journal*. 2008. Vol. 61. (June). P. 313–334.
14. Tiebout C. M. A Pure Theory of Local Expenditures. *Journal of Political Economy*. 1956. P. 416–424.
15. Рекова Н. Ю. Ретроспективний аналіз розвитку фіскальної децентралізації. *Проблеми економіки*. 2017. № 4. С. 156–163.
16. Десятнюк О. М., Ткачик Ф. П. Податкова політика в контексті стабілізації енергетичних ринків. *Фінанси України*. 2022. № 10 (323). С. 32–43.