

# АДМИНИСТРАТИВНОЕ ПРАВО И ПРОЦЕСС

УДК 336.132

## ФІСКАЛЬНА ФУНКЦІЯ ДЕРЖАВИ: ОКРЕМІ МЕТОДИ ТА ФОРМИ ЗДІЙСНЕННЯ

Євгенія ДУЛІБА,

кандидат юридичних наук, доцент кафедри кримінального права і правосуддя  
ПВНЗ «Міжнародний економіко-гуманітарний університет імені академіка Степана Дем'янука»

### АНОТАЦІЯ

У статті проаналізовані окремі аспекти здійснення фіскальної функції держави. Розглянуто окремі методи та форми здійснення фіскальної політики. Зазначено особливості методів прямого і непрямого оподаткування та цілеспрямованого витрачання доходів; режимів автоматичних стабілізаторів і дискреційних заходів як форм здійснення фіскальної функції. З урахуванням зробленого аналізу висловлюються авторські зауваження.

**Ключові слова:** режим автоматичних стабілізаторів, режим дискреційних заходів, пряме оподаткування, непряме оподаткування, фіскальна функція держави.

### STATE'S FISCAL FUNCTION: SEPARATE METHODS AND FORMS OF IMPLEMENTING

Yevheniia DULIBA,

Candidate of Law Sciences, Associate Professor at the Department of Criminal Law and Justice  
International University of Economics and Humanities named after Academician Stepan Demianchuk

### SUMMARY

The article analyzes some aspects of the implementation of the fiscal function of the state. Separate methods and forms of implementing fiscal policy are considered. Some peculiarities of methods of direct and indirect taxation and purposeful expenditure of incomes are noted; and also some features of modes of automatic stabilizers and discretionary measures as forms of realization of fiscal function. Taking into account the analysis, author's comments are expressed.

**Key words:** mode of automatic stabilizers, mode of discretionary measures, direct taxation, indirect taxation, fiscal function of state.

### REZUMAT

Articolul analizează unele aspecte ale implementării funcției fiscale a statului. Se iau în considerare metode și forme separate de aplicare a politicii fiscale. Se remarcă unele particularități ale metodelor de impozitare directă și indirectă și ale cheltuielilor cu venituri intenționate; modurile de stabilizare automată și măsurile discreționare ca forme de implementare a funcției fiscale. Luând în considerare analiza, comentariile autorului sunt exprimate.

**Cuvinte cheie:** mod de stabilizare automată; modul de măsuri discreționare; impozitarea directă; impozitarea indirectă; funcția fiscală a statului.

**Постановка проблеми.** Виважена й обґрунтована економічна політика, як і організаційно-адміністративні заходи щодо її впровадження, пов'язана з використанням правових норм, які визначають вибір форм і методів регулювання щодо несприятливих макро- та мікроекономічних тенденцій. Вирішення економічних проблем завжди пов'язане з фінансовими питаннями незалежно від специфіки проявів форм нестабільності. В одних випадках вони можуть бути пов'язані з необхідністю обґрунтування обсягу бюджетно-фінансових вливань в економіку (різноманітних трансфертних виплат, субсидій, допомоги, інших стимулів). В інших випадках – застосовуватися у формі вилучень, тобто у вигляді підвищення податкових і неподаткових надходжень до державного та місцевих бюджетів.

**Стан дослідження.** Нині теоретичні та прикладні проблеми правової природи різноманітних методів і форм здійснення фіскальної політики постійно викликають зацікавленість із боку учених, зокрема це твердження можна

віднести до праць таких учених, як: В. Авер'янов, В. Бабаєв, О. Баклан, О. Гарагонич, В. Геєць, О. Клим, Д. Кравцов, Б. Пасхавер, Д. Стеченко, С. Чистов, Л. Федулова, О. Юлдашев та ін.

Тому метою і завданням статті є подальше розроблення питань щодо окремих особливостей здійснення фіскальної функції держави.

**Виклад основного матеріалу.** Фіскальна функція держави насамперед передбачає застосування правових прийомів, що використовуються суб'єктами владних повноважень за допомогою двох різновидів досить складних та взаємозалежних комплексних методів.

Перший різновид – це сукупність методів прямого та непрямого оподаткування доходів, майна, використання природних та інших ресурсів, а також неподаткових вилучень у формі митних зборів від зовнішньоторговельних оборотів товарів і послуг, оплати дозволів і ліцензій на здійснення певного обсягу підприємницьких, банківських,

виробничих, страхових та інших послуг і видів економічної діяльності.

Другий різновид – це сукупність методів цілеспрямованого витрачання доходів, що надійшли до державного та місцевих бюджетів у формі податкових і неподаткових платежів, тобто це державні бюджетні витрати. Цільова спрямованість їх витрачання пов'язана з різноманітною закупівлею державою товарів і послуг (наприклад, на потреби апарату державного управління, обороноздатності країни, охорони громадського порядку та громадської безпеки, для підвищення пенсій та інших соціальних виплат, різних видів допомоги з боку держави й інших трансфертних витрат, видатків із бюджету на освіту та науку, охорону здоров'я, фінансування молодіжних програм тощо).

Зазначимо, що досягнення мети фіскальної функції відображено в реалізації згаданих методів, для здійснення яких визначаються відповідні повноваження податкових і бюджетно-розподільчих структур фіскальної системи; змістом обох різновидів методів фіскальної політики (оподаткування та державних витрат) визначається також характер прямого та непрямого регулювання макро- та мікроекономічних процесів.

Як об'єкти регулювання фіскальною системою держави варто розглядати процеси, зокрема ті, що періодично виникають в економіці майже кожної країни, а саме: порушення рівноваги сукупних параметрів попиту та пропозиції, циклічні спади промислових темпів і ділової активності, нестабільність цін, а також проблеми безробіття, зайнятості населення й інші.

З огляду на зазначену цільову спрямованість фіскальної системи, доцільно ще раз підкреслити її роль – як найважливішої складової частини економічної політики держави щодо забезпечення ефективності соціально-економічної сфери та безпеки країни; як інструмента усунення причин промислового спаду, зростання цін і безробіття; зменшення економічної нерівності в розподілі доходів населення; формування й удосконалення форм і методів співпраці в загальносвітовій господарській системі, ефективної та розгалуженої зовнішньоекономічної політики тощо.

Варто також зауважити, що державна фіскальна функція, встановлений порядок оподаткування і державних витрат бюджетних коштів тощо, поряд із регулюванням і контролем економічної діяльності в ринкових умовах є особливо чутливими складниками економічних відносин між державою і особою її виконавчо-розпорядчих органів (деяких суб'єктів владних повноважень тощо), з одного боку, та громадянами (юридичними особами тощо), з іншого. Ця чутливість відображається в суб'єктивному сприйнятті фіскальної функції держави як із боку платників податків, оскільки ними вона оцінюється з погляду наявності та встановлених заходів вилучення їхніх доходів; так і з боку одержувачів бюджетних (трансфертних) надходжень, які найчастіше розглядають і оцінюють ці доходи (виплати) як ледь відчутну винагороду із сумнівною справедливістю її розподілу. Зазвичай механізм державної політики щодо розподілу державних витрат занадто складний, громіздкий і вже із цієї причини найчастіше сприймається населенням як недостатньо об'єктивний, непрозорий і малоефективний.

Як державні витрати, так і політика оподаткування практично втілюються насамперед в ухваленні урядових рішень (рішень інших суб'єктів владних повноважень), що стосуються макроекономічного регулювання проблем ефективного зростання економіки, узгодження суспільних і особистих інтересів громадян, зайнятості населення, динаміки цін та ін. Життєва важливість і актуальність цих проблем настільки значуща, що для їх вивчення сформувалася особлива підгалузь економічної науки – теорія суспільного вибору (public choice theory), яка стала одним з основних

напрямів досліджень, пов'язаних із використанням методології неокласичного аналізу інституційної системи. Вона зародилася в 60-х рр. минулого століття як галузь економічної науки, що вивчає питання оподаткування та державних витрат у контексті надання соціальних благ. Але ще 1942 р. Йозеф Шумпетер вперше сформулював основи цієї теорії в книзі «Капіталізм, соціалізм та демократія» [1], які його послідовник Кеннет Ерроу забезпечив переконливими математичними розрахунками [2]. 1957 р. Ентоні Даунс у праці «Економічна теорія демократії» висунув гіпотезу про те, що в основі економічних перетворень політиків найчастіше містяться передвиборчі амбіції. Особливий суспільний резонанс викликав обґрунтований автором цієї книги «парадокс голосування», згідно з яким участь людей у голосуванні поставлено під сумнів, оскільки кожен, хто голосує, знає, що його окремий голос практично не впливає на результат виборів [2]. Грунтовні дослідження Джеймса Б'юкенена та Гордона Таллока доповнили теорію суспільного вибору, підтвердивши важливість «одностайності під час ухвалення політичних рішень», зокрема, у галузі економіки. Відповідно до їхніх аргументів, одностайно ухвалені рішення нікого ні до чого не примушують, отже, не вимагають додаткових витрат [3].

Як показує аналіз закордонного досвіду, основи теорії суспільного вибору ретельно вивчаються та служать базою для внесення законодавчих поправок щодо збалансованості бюджету, впроваджуються в практику західних країн, особливо в галузі регулювання макроекономіки. Навіть в умовах розвинених країн із досконалим законодавством і механізмами фіскальної політики її ефективність ставиться під сумнів. Наприклад, за результатами експерименту, проведеного в Сполучених Штатах Америки, видатний економіст Артур Оукен дійшов висновку, що перерозподіл податкових надходжень через державний бюджет для вирівнювання соціальної нерівності подібний «дирявому відру», за допомогою якого половина бюджетних коштів не доходить до одержувачів [4; 5], що, безсумнівно, актуально і для соціально-економічної політики в Україні.

Заслугою на підтримку думка, згідно з якою правові форми здійснення сучасної фіскальної функції можна уявити як зовнішнє вираження двох основних режимів їх застосування на практиці. Перша форма – це так званий режим «автоматичних стабілізаторів» [6, с. 24–26]; інша форма – режим дискреційних заходів [7, с. 1–10], тобто сукупність засобів і заходів стабілізації, що проводяться урядом та іншими органами виконавчої влади в так званому «ручному режимі».

Форма здійснення фіскальної функції за допомогою автоматичних стабілізаторів може бути представлена у вигляді зовнішнього вираження заходів своєрідного фіскального саморегулювання на основі законодавчо встановлених нормативних правил поведінки щодо оподаткування й інших бюджетних доходів, а також впливу норм, що регулюють державні витрати бюджетних коштів, які розраховані на тривале застосування в умовах відносно стабільної економічної кон'юнктури. Норми, що стосуються автоматичної стабілізації, необхідні для об'єктивних і оптимальних коригувань основних фіскальних параметрів як для формування податкових і неподаткових надходжень до бюджету, так і для їх розподілу з бюджету у вигляді державних витрат. Об'єктивність і оптимальність таких коригувань особливо актуальна для прогнозних оцінок стану економіки; попередження та пом'якшення умов циклічних спадів в економіці, зниження темпу економічного зростання валового внутрішнього продукту; у разі погіршення ситуації на ринках праці або зміни динаміки цін на грошових ринках. У таких ситуаціях майже в автоматичному режимі мають застосовуватися об'єктивні й оптимальні коригування

норм (ставок) податкових відрахувань до бюджету і обсягів таких держбюджетних витрат, як виплати допомоги з безробіття, трансфертні виплати населенню та ін.

Практика деяких країн показує [8; 9], що така форма здійснення фіскальної функції, як застосування передбачених автоматичних стабілізаторів сприяє стимулюванню або стримуванню розподілу та перерозподілу доходів за задалегідь заданими нормативами відрахувань і платежів до бюджету або відповідних фондів, як-от: прямого та непрямого оподаткування доходів; відрахувань до фондів страхування з безробіття; трансфертних виплат (допомоги з безробіття й ін.).

Варто підкреслити, що фіскальні нормативи, які майже автоматично змінюються залежно від складності економічної ситуації, здатні позитивно вплинути як на сукупний попит, так і на сукупну пропозицію товарів і послуг. Отже, фіскальні нормативи-стабілізатори повинні об'єктивно й оптимально впливати і на такі важливі показники, як: темпи економічного зростання, ділової та інвестиційної активності, на доходи, зайнятість населення, рівень цін тощо.

Але з реального втілення фіскальної політики в житті багатьох країн видно [10, с. 126–132; 11; 12, с. 46–47], що стабільність і стійкість не стають автоматично постійними та тривалими. Несприятливі тенденції періодично повторюються, але їхні причини та джерела зазвичай різні та непередбачувані. Тому фіскальне регулювання здійснюється і за допомогою такої форми реалізації фіскальної функції, як застосування дискреційних заходів.

Форма здійснення фіскальної функції як дискреційних заходів – це такий зовнішній прояв методів упорядкування суспільних відносин у сфері економіки (галузі оподаткування зокрема), який можна характеризувати оперативним розробленням невідкладних екстрених фіскальних урядових рішень (які можуть входити до повноважень компетентних органів виконавчої влади, або (що відбувається набагато частіше) ще повинні підлягати законодавчому схваленню для подальшого виконання певними органами державного управління). В Україні Державна податкова служба деякий час була наділена окремими установчими функціями, наприклад, ухвалювала рішення про створення, реорганізацію, ліквідацію підприємств, установ, організацій, заснованих на державній власності.

Дискреційне регулювання в разі короткострокових заходів впливу здійснюється через вибір методів управління бюджетним дефіцитом і державним боргом; перегляд певних ставок (нормативів) оподаткування; напрямів і обсягу розподілу бюджетних коштів. Можуть підлягати перегляду норми витрат на державні соціальні програми, програми сприяння фінансуванню інвестицій, трансфертні виплати, допомогу населенню в умовах безробіття, витрати на створення нових робочих місць, обсяги фінансування апарату державного управління та ін. Зазвичай дискреційна політика здійснюється шляхом змін щодо витрачання бюджетних коштів як на державному, так і на місцевому рівнях. Перелічені заходи можуть привести до необхідності рестрикції бюджетів, тобто до законодавчого перегляду та нового затвердження їхніх дохідної та видаткової частин, а також бюджетної політики загалом на період подолання несприятливих тенденцій в економіці.

Дослідники-економісти [13–15] слушно пов'язують політику дискреційних заходів із так званими «лагами часу» (запізненнями), які уповільнюють темп застосування цих заходів. Поняття «лаги» розуміють як періоди часу від моменту виникнення негативних подій, що вимагають регулюючого втручання, до прояву результатів цього втручання. Різновидами таких періодів є: лаг спостереження; лаг законодавчого ухвалення рішень; лаг впливу та прояву позитивних результатів.

Зрозуміло, що за виваженого здійснення фіскальної функції лаги об'єктивно необхідні, але початок впливу дискреційних заходів на економічну ситуацію запізнюється через тривалість нормативної процедури їх ухвалення. Законодавчі акти, що регулюють суспільні відносини в цій галузі, досить довго зазвичай обговорюються, обґрунтовуються, ухвалюються та подаються до законодавчого органу і тільки після набрання чинності можуть бути впроваджені в практичну площину.

Обрання фіскальних заходів і застосування їх у дискреційних або недискреційних формах пов'язано з деякими особливостями. По-перше, на різних етапах процесу правового регулювання економіки апіорі досить важко визначити, як вплине, наприклад, політика зниження податків на обсяг бюджетних надходжень, а саме: скоротить їх або підвищить завдяки зростанню сукупної пропозиції? Чи сформується внаслідок проведених фіскальних заходів дефіцит бюджету та державний борг?

По-друге, так само важко визначити, що краще стимулювати фіскальними заходами – сукупний попит чи сукупну пропозицію.

Дослідники зазначають [16, с. 344–347; 17, с. 23–26; 18, с. 138–142], що наявною практикою підтверджено лише те, що заходи стимулювання сукупного попиту мають очікуваний ефект набагато швидше, вони виявляються більш дієвими на короткострокових проміжках часу. Водночас щодо сукупної пропозиції чинникам реагування на стимулюючі заходи властивий більш значний ефект запізнювання і вони застосовуються з огляду на більш тривалі проміжки часу.

По-третє, після виходу економіки зі спаду процес повернення до більш високих податків зазвичай викликає загальне соціальне невдоволення. Але якщо політика стимулювання попиту проводилася у формі недискреційних заходів на стадії циклічного економічного спаду, то на стадії виходу зі спаду автоматичні стабілізатори сформують бюджетний надлишок, що означає необхідність стримування інфляції.

**Висновки.** У контексті питань, що розглядаються, наприкінці статті звернемо увагу на принципи фіскальної політики – головні ідеї, які повинні бути непорушною законодавчою основою нормативів і методик, що стосуються як процесів оподаткування, так і державних витрат. Вони мають бути сформульовані виключно в законах, втілені у відносно сталих нормативах, які ухвалюються на тривалу перспективу. Законодавчий характер принципів фіскальної політики повинен бути незмінним. Можуть змінюватися: предмет оподаткування; база оподаткування; масштаб податку й одиниця оподаткування; класифікація податків за способом стягнення (прямі, непрямі, особисті, митні). Варто визнати, що навіть у найдосконаліших системах оподаткування розвинених країн [19, с. 167–173; 20; 21, с. 126–139] не вдається уникнути протиріч між проголошеними принципами та компромісами, які пов'язані з необхідністю ухвалювати деякі прагматичні, життєво необхідні рішення. Тобто в цьому контексті потрібні вагомі аргументи та точні розрахунки для суміщення й оптимального поєднання принципів і компромісів оподаткування.

Водночас прагматизм ухвалених рішень завжди має запобігати ситуації, коли загальні керівні ідеї та базові положення, що містяться у визначених принципах, на практиці цілком або частково протиснуті тією чи іншою політичною доцільністю чи кон'юнктурою. Зазвичай принципи та компроміси оподаткування нівелюються техніко-економічною методикою розрахунку пропорцій податкових вилучень і бюджетних коштів, що розподіляються. Цим, зокрема, пояснюється походження термінології або назв відповідних різновидів податків. Так, пропорційний податок – це

податок, що зростає пропорційно збільшенню доходу. Прогресивний податок – зростає більше, ніж збільшується сума доходу. Він застосовується під час оподаткування доходів корпорацій, рентних доходів, у деяких країнах за прибуткового оподаткування особистих доходів громадян. Регресивний податок застосовується зазвичай індивідуально до одержувачів низьких доходів (властивий мінімальному рівню оподаткування). Суперечливий характер цього виду оподаткування простежується особливо чітко стосовно таких об'єктів оподаткування, як підакцизні товари. Досить прості приклади здатні показати, що регресивний податок відбирає більшу частину доходу в груп населення з низьким рівнем доходу. Навіть за рівного для всіх (наприклад, в Україні) податку з доходів фізичних осіб в 18% групи населення з високими доходами платять меншу частку непрямих податків у підакцизні товари (сигарети, бензин, алкоголь), ніж групи населення з низькими доходами.

Отже, оподаткування є пропорційним, прогресивним або регресивним лише за техніко-економічною методикою розрахунку пропорцій податку за різних рівнів доходів. Аналіз співвідношення цих пропорцій показує, яку частку доходу сплачує платник податків, що має високий рівень доходу (пропорційну, більшу або меншу), щодо платника податків з низьким доходом. Порівнюючи ці пропорції, легко побачити, що регресивне оподаткування завжди важче для одержувачів низьких доходів.

Автор сподівається на продовження обговорення окреслених питань щодо здійснення фіскальної функції держави із застосуванням інших методів і форм фіскальної політики.

#### Список використаної літератури:

1. Шумпетер Й. Капіталізм, Соціалізм і Демократія / предисл. и общ. ред. В. Автономова. Пер. с англ. М.: Экономика, 1995. 540 с.
2. Панорама экономической мысли конца XX ст.: в 2 т. / под ред. Д. Гринзюэя, М. Блини, И. Стюарта. М., 2002. 400 с.
3. Нуреев Р. Дж.М. Бьюкенен и теория общественного выбора. Сочинения. Конституция экономической политики. Расчёт согласия. Границы свободы / Дж.М. Бьюкенен. Нобелевские лауреаты по экономике. Т. 1. Фонд экономической инициативы. М.: Таурус-Альфа, 1997.
4. Arthur Okun. The Political Economy of Prosperity. Brookings Institutions, 1970.
5. Arthur Okun. Equality and Efficiency: The Big Tradeoff. Brookings Institutions, 1975.
6. Євремів Д. Автоматичні стабілізатори в фіскальній системі України. Технологічний аудит і резерви виробництва. № 6/6 (14). 2013. С. 24–26.
7. Кобильник Д. Деякі міркування стосовно дискреційних повноважень органів, що здійснюють фінансову діяльність в Україні. Теорія і практика правознавства. Вип. 2 (8). 2015. С. 1–10.

8. Полатай В. Правове регулювання інвестиційної діяльності: дис. канд. юрид. наук: 12.00.04. Х., 2000. 173 с.

9. Кравцова Т. Державне регулювання господарської діяльності: адміністративно-правові аспекти: монографія. Суми, 2006. 184 с.

10. Баклан О. Закордонний досвід державного регулювання економіки та підприємництва деяких країн Європейського Союзу. Зовнішня торгівля: право та економіка. 2010. № 3. С. 126–132.

11. Клим О. Адміністративно-правове регулювання підприємницької діяльності в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. К., 2009. 205 с.

12. Стеченко Д. Державне регулювання економіки: навч. посібник. 3-тє вид., випр. К.: Знання, 2006. 262 с.

13. Вітлінський В., Наконечний С., Шараров О. та ін. Економіко-математичне моделювання: навч. посібник. К.: КНЕУ, 2008. 536 с.

14. Моїсєнко Т., Войтко С. Ресурсне забезпечення інноваційної діяльності підприємств: монографія. К.: Альфа-Реклама, 2014. 160 с.

15. Наконечний С., Терещенко Т. Економетрія: навчально-методичний посібник для самостійного вивчення дисципліни. К.: КНЕУ, 2001. 192 с.

16. Попов В. «Пекинский консенсус» против «Вашингтонского»: «азиатские ценности» более конкурентоспособны, чем либерализм? Прогнозис. 2007. № 3. С. 344–347.

17. Огата Ш. Роль государства в рыночной экономике. Проблемы теории и практики управления. 1991. № 2. С. 23–26.

18. Юлдашев О. Теоретико-методологічне забезпечення регуляторної політики в сфері господарської діяльності. Зовнішня торгівля: право та економіка. 2007. № 5 (34). С. 138–142.

19. Гарагонич О. Правові аспекти підтримки малого і середнього підприємництва на регіональному рівні у Чехії. На порозі тисячоліть: сучасні підходи до розвитку громад та регіонів: матеріали міжнар. наук. конф. Ужгород: Мистецька лінія, 2000. С. 167–173.

20. Китай: фундамент успехов XXI в. / отв. ред. Л. Титаренко. М.: ИДВ РАН, 2002. 200 с.

21. Крисоватий А., Кошук Т. Податкова гармонізація та національні особливості оподаткування високорозвинутих країн. Економіка і прогнозування. 2009. № 4. С. 126–139.

#### ДОВІДКА ПРО АВТОРА

**Дуліба Євгенія Володимирівна** – кандидат юридичних наук, доцент кафедри кримінального права і правосуддя ПВНЗ «Міжнародний економіко-гуманітарний університет імені академіка Степана Дем'янука»

#### INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

**Duliba Yevheniia Volodymyrivna** – Candidate of Law Sciences, Associate Professor at the Department of Criminal Law and Justice International University of Economics and Humanities named after Academician Stepan Demianchuk

*furmanczuk@ukr.net*